

*А.И.Соловьев,  
доктор политических наук,  
МГУ им. М.В.Ломоносова*

Особенности механизма принятия  
государственных решений в постсоветской  
России: социокультурные  
и психологические параметры

**З**начение социокультурных и психологических факторов принятия решений обусловлено не только их способностью определять характер реализации ситуационных и организационных возможностей управленческой системы (а следовательно, и действовать вопреки сложившимся условиям, продуцируя связи и отношения, непосредственно не вытекающие из действующих норм и целей управления), но также и тем, что институциональная рыхлость российских государственных структур сегодня активно дополняется и компенсируется различного

рода неформальными механизмами, характерными для теневых форм власти и административно-политических отношений.

Специфические социокультурные механизмы присущи разным уровням отношений субъектов, участвующих в формировании государственной политики. Свои стандарты присутствуют в отношениях административной и политической элиты, политической элиты и общественного мнения, а также государственного чиновничества и общественного мнения. На наш взгляд, наибольшим влиянием и воздействием на процесс выработки и реализации политических целей обладают стереотипы государственной бюрократии, которая зачастую не только говорит, но и действует от лица государства.

Усиление политической роли чиновничества подтверждает тенденцию (характерную и для частного бизнеса) неуклонного присвоения менеджерами — исполнителями сферы управления функций и прерогатив избираемой элиты. Госбюрократия усложняет структуры управления, ослабляет контроль за принятием решений со стороны не только общественности, но и политических деятелей. В масштабах общества и государства эта тенденция превращает исполнительную власть в зону искажения и замещения политического представительства интересов социальных групп. Иными словами, в современных условиях российское чиновничество становится достаточно самостоятельным, чтобы не только корректировать, но и де-факто изменять политические приоритеты правительства.

Конечно, у госбюрократии существует немало отрядов и групп. Поэтому с культурно-этической точки зрения ее установки и стереотипы представляют собой довольно разнообразную мозаику. Однако можно отметить и наиболее общие черты ее социокультурного облика, собственно говоря, и задающие единый вектор эволюции государственного управления, воспроизводящие и иницирующие сложившуюся систему властвования.

Прежде всего, эти нормы и стереотипы опираются на смыслозначимые ориентиры, разрушающие ценности государственно-административного поля. Из мотивационной сферы чиновничества, по сути, элиминированы идеалы и принципы общесоциального типа, характеризующие понятия государственного достоинства, гордости и чести. Такого рода ценности остаются уделом высокопарной риторики публичных политиков, никак не определяя действия государственной бюрократии. Боль за страну, реакция на унижение и несправедливость по отношению к России остаются умозрительными и практически не проявленными действиями в сфере управления. (Хотя, как мы знаем, в ряде отделившихся и отделяющихся от России регионов эти высокие чувства

едва ли не доминируют при определении стратегии государственных действий.)

Не меньшим значением обладают иллюзорность этических критериев госбюрократии при заключении политических компромиссов и безбоязненность ее нравственного саморазоблачения перед общественным мнением. Чиновничество открыто демонстрирует способность служить любому режиму независимо от его политических ориентаций. Так что достигнутый, казалось бы, желанный антиидеологизм бюрократии на деле оказался нравственной и политической всеядностью, не отягощенной какими-либо общественными убеждениями. Дополняясь известной разочарованностью значительной части политических деятелей в идеалах демократии, такая нравственно-этическая основа постановки управленческих целей существенно тормозит модернизацию государства и общества.

Ценностно-смысловые мутации культурного облика чиновничества дополняются и набором функционально-ролевых установок, непосредственно влияющих на понимание и интерпретацию целей государственной политики. В этом плане прежде всего следует отметить сохранение прежних, характерных для коммунистической номенклатуры стереотипов, предполагающих понимание управления как установления личного контроля над процессами, отношение к гражданам (которым они должны служить как представители государства) как к подчиненным, подмену служебных отношений межличностными, склонность к открытой манипуляции информацией и т.д. Более того, для работников аппарата госуправления характерно замещение основных служебно-корпоративных ориентиров профессиональной деятельности (признания иерархичности организационных связей, понимания необходимости кадрового продвижения и роста компетенции, ориентации на оплату труда в зависимости от занимаемой должности и т.д.) целями получения прибыли от эксплуатации рабочих мест. В силу этого служебная деятельность чиновника принимает своеобразный бизнес-стиль, в котором частнопредпринимательская деятельность отдельного служащего, по сути, не различима с государственным предпринимательством.

В результате постоянного воспроизводства данных культурно-этических и ролевых стереотипов госбюрократии сфера управления в значительной степени становится сферой борьбы амбиций, демонстрации возможностей влияния и ресурсов, торга, конкуренции за экономически более выгодные позиции. Эти нормы и установки изнутри переориентируют деятельность государственных учреждений на индивидуальные и микрогрупповые цели, преобразуя структуры и институты в корпоративные механизмы перерас-

пределения материальных и культурных благ общества. При этом решающими механизмами согласования интересов при принятии государственных решений становятся групповой сговор административно-элитарных кругов, клиентальный тип кооперирования и координирования интересов, приоритет персональной лояльности над интересами дела. В конечном счете такого рода культурно-этические установки и стандарты деятельности ломают механизмы подзаконности и подотчетности в государстве, нарушают вертикальные и горизонтальные структуры и в итоге способствуют формированию и доминированию в системе власти и управления корпоративно-олигархических структур.

В целом можно сказать, что нынешнее содержание профессионального сознания госчиновничества, культурно-этические механизмы его служебной деятельности по-новому отформатировали систему государственного управления, устранив из нее внутренние источники рационализации и ориентации на общесоциальные цели. Тем самым бюрократия уже не выживает во власти, а сама активно формирует властные связи и отношения. По мере же усиления вмешательства государства в регулирование экономических отношений эта тенденция имеет все основания усилить свое влияние.

Конечно, здесь есть и своеобразные плюсы, ибо массовая распространенность этих этико-культурных норм дает возможность в ряде случаев более оперативно согласовывать групповые интересы. Во многих секторах государства царит относительное согласие административно-политических элит, строящееся по принципу "ворон ворону глаз не выклюет". Но при этом трещина между властью и обществом нарастает. Власть и управление становятся все менее понятными рядовым гражданам, что увеличивает их отчуждение от власти, которое накладывается на переживание ими собственных трудностей.

Бороться с такими культурными стереотипами трудно не только потому, что они поддерживаются институциональным образом, и правящий класс в целом стремится к сохранению этих принципов своей деятельности. Трудность еще и в том, что эти культурные нормы являют собой лишь верхушку распространенных в обществе однотипных ментальных структур. Ведь "коррупционер" — это не столько тип прожженного бюрократа, сколько привычный синдром среднестатистического россиянина, который по жизни постоянно подворовывает, живет не по закону, а "по правде", и за определенную мзду может поступиться значительной частью своих профессиональных и личных прав, честью и совестью. Так что большинство населения не столько осуждает, сколько завидует оказавшимся у властного перераспределителя людям. И, как показывают

наблюдения, интерес к криминальной и коррупционной этике среди населения постоянно растет. Так что власть отчасти лишь по-своему преобразует и демонстрирует многие стереотипы массового сознания (харизматические тенденции преобразуются в фаворитизм, групповая непреклонность — в мафиозный принцип сплоченности и влияния и т.д.).

Такая культурная и психологическая солидарность элитарных и неэлитарных кругов может говорить о предуготовленном будущем страны, т.е. если с точки зрения состояния институтов власти российское государство еще можно интерпретировать в категориях переходности, то в плане массового распространения и исторического воспроизводства указанных культурно-этических стереотипов можно говорить об укорененности страны на пути постепенного превращения в государство мафиозно-коррупционного типа.

Однако функционально перебороть такие устойчивые ментальные реакции и на процесс преобразований, и на условия профессиональной деятельности чиновничества можно лишь в процессе радикального изменения институциональной среды, формирования нового типа организации властных отношений. Этот процесс соотнесен со сменой поколений, радикальной заменой качественного состава управленцев. Институциональные изменения плюс ужесточение мер по формированию этики управленцев (введение законодательных ограничений на этически недопустимые поступки со стороны работников власти и управления, усиление контроля за источниками их дохода, строгая ^ерархизация должностных обязанностей, рост компетенции и т.д.) могут дать определенные положительные результаты, способные подарить робкую надежду на счастливое для страны будущее.