



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**А. И. Соловьев**

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

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/1998\\_4\\_Solovyev.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Solovyev.pdf)

URL: <http://www.civisbook.ru>

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

---

**А.И. Соловьев**

---

Значение социокультурных и психологических факторов принятия решений обусловлено не только их способностью определять характер реализации ситуационных и организационных возможностей управленческой системы (следовательно, действовать вопреки сложившимся условиям, продуцируя связи и отношения, прямо не вытекающие из существующих норм и целей управления), но также и тем, что институциональная “рыхлость” российских государственных структур сегодня активно дополняется и компенсируется различного рода неформальными механизмами, как правило, присущими теневым формам власти и так наз. административно-политическим отношениям.

---

**СОЛОВЬЕВ Александр Иванович**, доктор политических наук, профессор МГУ.

Разным уровням отношений субъектов, участвующих в формировании государственной политики, свойственны специфические социокультурные механизмы: свои стандарты — для отношений административной и политической элит, для “треугольника” политическая элита — госчиновничество — общественное мнение. На мой взгляд, наибольшим влиянием на политическое целеполагание и реализацию решений обладают стереотипы государственной бюрократии.

Усиление политической роли чиновничества подтверждает тенденцию (характерную и для частного бизнеса) присвоения менеджерами-исполнителями сферы управления, что, в свою очередь (и чем дальше, тем больше), минимизирует в государственной сфере функции и

прерогативы избираемой элиты. Госбюрократия усложняет структуры управления, ослабляет контроль за принятием решений не только со стороны общественности, но и политических деятелей. В масштабах общества эта тенденция позволяет исполнительной власти искажать или замещать политическое представительство интересов социальных групп. Иными словами, сейчас российское чиновничество стало настолько самостоятельным, что не только корректирует, но и де-факто изменяет приоритеты правительства.

Конечно, госбюрократия неоднородна и представлена в системе управления немалым числом отрядов и групп. Поэтому с культурно-этической точки зрения ее установки и стереотипы “мозаичны”. Однако можно отметить и наиболее общие черты ее социокультурного облика, во многом задающие единый вектор эволюции госуправления, в целом воспроизводящей ряд негативных параметров сложившейся системы властвования. Эти нормы и стереотипы опираются на смыслозначимые ориентиры, разрушающие ценности, которые в принципе должны быть присущи государственно-административному управлению. Из мотиваций чиновничества по сути устранены идеалы и принципы общесоциального характера, связанные с понятиями государственного достоинства, гордости и чести. Такого рода ценности фигурируют по преимуществу в высокопарной риторике публичных политиков, никак не определяя действия госбюрократии. В сфере управления боль за страну, реакция на унижение и несправедливость по отношению к России остаются умозрительными, почти никак и ни у кого не проявляясь публично и в реальной деятельности. (Хотя, как мы знаем, в ряде отделившихся от России или сепаратистски настроенных регионов эти высокие чувства едва ли не доминируют при определении стратегии государственных и административных действий.)

При заключении политических компромиссов этические критерии госбюрократии по преимуществу отсутствуют; она безбоязненно относится к нравственному саморазоблачению перед лицом общественного мнения. Чиновничество открыто демонстрирует способность служить любым режимам независимо от их политических ориентаций. Так что достигнутый, казалось бы, наконец анти-

идеологизм бюрократии на деле оказался нравственной и политической всеядностью, не отягощенной какими-либо общественно значимыми ценностями. При известной разочарованности в идеалах демократии, присущей значительной части политиков, такая нравственно-этическая подоплека постановки управленческих целей существенно тормозит модернизацию государства и общества.

Ценностно-смысловые мутации культурного облика чиновничества дополняются специфическими функционально-ролевыми установками, прямо влияющими на его понимание и интерпретацию целей государственной политики. В этом смысле прежде всего выделяются: сохранение характерных для коммунистической номенклатуры стереотипов, предполагающих понимание сути управления как установления личного контроля над процессами; отношение к гражданам, которым чиновники должны служить в качестве представителей государства, как к подчиненным; подмена 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 (признание иерархичности организационных связей, понимание необходимости кадрового продвижения и роста компетенции, ориентация на оплату труда в зависимости от занимаемой должности и т.д.) целями получения прибыли от эксплуатации рабочих мест. В силу этого служба чиновника выглядит таким “бизнес-стилем”, в котором частно-предпринимательская деятельность отдельного работника по сути сливается с госпредпринимательством.

В результате постоянного воспроизводства данных культурно-этических и ролевых стереотипов госбюрократии сфера управления превращается в площадку борьбы амбиций, демонстрации возможностей влияния и ресурсов, торга, конкуренции за более выгодные экономические позиции. Эти нормы и установки переориентируют внутреннюю деятельность госучреждений на индивидуальные и микрогрупповые цели, преобразуя структуры и институты в корпоративные механизмы перераспределения материальных и культурных благ общества. При этом решающим при согласовании интересов для принятия государ-

ственных решений становятся групповой сговор административно-элитарных кругов, клиентарный тип кооперирования интересов, приоритет персональной лояльности над интересами дела. В конечном счете такого рода культурно-этические установки и стандарты деятельности ломают механизмы законности и подотчетности в государстве, нарушая вертикальные и горизонтальные связи в управлении и способствуя в итоге формированию в системе власти корпоративно-олигархических центров влияния.

Таким образом, 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 отношения. По мере же усиления вмешательства государства в регулирование экономики эта тенденция имеет все основания для развития.

Конечно, в данной ситуации есть и своеобразные «плюсы», ибо массовая распространенность подобных этико-культурных норм в среде чиновничества в ряде случаев дает возможность более оперативно согласовывать групповые интересы. Во многих секторах государства царит относительный консенсус разных групп административно-политической элиты, однако консенсус, исходящий из предвзятого принципа «ворон ворону глаз не выклюет». Но раскол между властью и обществом углубляется: политико-управленческая сфера становится еще менее понятой и принятой рядовыми гражданами, что способствует их отчуждению от власти, которое многократно усиливается переживаемыми ими трудностями.

Борьба с такими культурными стереотипами трудно не только потому, что они получают поддержку и институциональным образом, и от правящего класса в целом. Трудность состоит еще и в том, что эти культурные нормы являют собой лишь верхушку распространенных в обществе однотипных ментальных структур. Ведь «коррупционер» — не столько

тип прожженного бюрократа, сколько привычный синдром среднестатистического россиянина, который в жизни постоянно ловчит или подворовывает, живет не по закону, а «по правде» и за некую мзду может поступиться частью своих профессиональных и личных прав, даже честью и совестью. Так что большинство населения не столько осуждает, сколько завидует людям, оказавшимся у властного перераспределителя. Как показывают наблюдения, интерес к криминальной и коррупционной этике среди населения ощутимо растет. Так что в каком-то смысле власть лишь по-своему преобразует и демонстрирует многие стереотипы массового сознания (харизматические тенденции перевоплощаются в фаворитизм, групповая солидарность — в мафиозный принцип сплочения и влияния и т.д.).

Такое культурное и психологическое «единодушие» элитарных и неэлитарных кругов может указывать на предуготовленное будущее страны. Если с точки зрения состояния институтов власти российское государство еще можно интерпретировать в категориях переходности, то массовое распространение и воспроизводство вышеотмеченных культурно-этических стереотипов подтверждает, что страна твердо стала на путь развития мафиозно-коррупционного типа.

Перебороть устоявшиеся ментальные реакции на процесс преобразований и на условия профессиональной деятельности чиновничества возможно лишь в процессе радикального изменения институциональной среды, формирования нового типа организации властных отношений. Специфика этого процесса во многом обусловлена сменой и поколений, и качественного состава управленцев. Институциональные изменения плюс рационализация и 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 иерархизация должностных обязанностей, внимание к росту компетенции и т.д.) могут привести к определенным положительным результатам. И тогда, вероятно, появятся робкие надежды на счастливое будущее страны.