Л. 8. **Лидерская субсистема в принятии**

**государственных решений**

**8.1. Функци лидерской субсистемы.**

**Факторы и особенности**

**Центральное место в функционально-поведенческом комплексе принятия государственных решений занимает лидерская субсистема, выступающая в качестве эпицентра целеполагания, своеобразного метаинститута, объединяющего регулятивные возможности высших административных и политических структур в государстве.** Не случайно известные ученые Д. Палумбо и С. Майнард-Муди прямо пишут, что теория лидерства непосредственно входит в теорию принятия решений, помогая понять, «что происходит в реальном мире и при реальных обстоятельствах».

**В центре этой лидерской субсистемы находится лидер (группа лидеров), обладающий определенными чертами и функциями, выполняемыми им в процессе выработки и реализации решений.** Однако такая субсистема не тождественна лидерству как политическому институту и представляет собой политико-административное образование, формирующееся вокруг высших руководителей государства. **Эта субсистема направлена на выполнение особых задач и обладает соответствующим строением и характером влияния на формирование государственной политики.** В технологическом плане она представляет собой механизм выработки и имплементации решений, компенсирующий слабости публичного характера формирования государственной политики.

**К основным функциям лидерской субсистемы относятся:**

— **сочетание частных и корпоративных позиций элитарных слоев и коалиций с интересами общества, сохранение баланса сил, ориентированного на стабильное развитие общества;**

— **обеспечение единства правящего класса, снижение рисков внутри элитарных расколов и координация межсекторальных (межотраслевых, межрегиональных) договоренностей в высших политических кругах;**

— **выработка базовых ценностей и принципов государственной политики, ее основных направлений и стратегий, осуществление форм контроля за реализацией госаппаратом поставленных целей;**

**— соединение возможностей административного, репутационно-го и паблицитного капиталов правящего режима при принятиирешений, организация мобилизационной поддержки населением правящего режима;**

— **соединение публичных и латентных потоков взаимодействий основных государственных и гражданских субъектов;**

— **формирование и воспроизводство особых элитарных структур (ближнего и дальнего окружения), сопровождающих и**

**обеспечивающих функции и жизнедеятельность данной субсистемы;**

**— информационно-символическое сопровождение (прикрытие подлинных) целей, интересов и замыслов (от противников, конкурентов, дилетантов и прочих контрагентов, способных помечтать осуществлению правительственных планов).**

В идеале **решение всех этих задач должно быть направлено на интеграцию государства и общества при достижении целей, снижение издержек комплексной кооперации основных участников принятия решений.** За счет такой стилистики действий государство становится более открытым для общества, в котором снижаются управленческие риски, укрепляется идейная интеграция населения, а разрабатываемые решения становятся более продуктивными**. В свою очередь дисфункции лидерской подсистемы (вызванные слабостями или некомпетентностью лидеров, неэффективностью их делового окружения, внутриэлитарными расколами и т.д.) ведут к противоположным результатам**. Например, бывший спичрайтер Дж. Буша Д. Фрам писал, что негативные последствия для страны (после атаки террористов на торговый центр в Нью-Йорке) в сентябре 2001 г. были во многом связаны с неудачей Буша, оказавшегося под влиянием событий и не сумевшего «взять на себя управление 11 сентября» (непосредственно в день теракта). **Предпосылками и источниками такого позиционирования лидерской подсистемы в процессе принятия решений является ряд факторов, к которым следует отнести:**

**исторические причины,** демонстрирующие персональный характер правления, который многие столетия был доминирующей формой властвования в государстве. Не случайно поэтому во многих странах (особенно традиционалистских) граждане воспринимают государственные решения именно как индивидуальные решения лидеров, которые олицетворяют и направленность управленческих проектов, и ответственность государства за их исполнение. И если государство как институт не может демонстрировать перед обществом приверженность устойчивым определенным моральным нормам, то такой возможностью обладает лидер. Именно этот тип его политической ответственности за принятие решений укрепляет коммуникацию власти с обществом. Не случайно Д. Герген писал, что задача лидера лежит не в решении проблемы, а в помощи людям в прохождении через нее;

**онтологические факторы**, раскрывающие природу государственного устройства, обладающего центрированным (иерархическим) характером и формирующиеся в процессе навязывания одним центром власти своего доминирующего влияния на определенной части пространства всем своим оппонентам. В этом контексте ряд ученых расценивает формирование государства как процесс «достижения автократически мыслящих... правителей...» или форму «территориального господства». А некоторые теоретики (Э. де Ясаи, А. Янов) вообще полагают, что государство по природе своей призвано к распространению собственной экспансии на все социальное пространство человеческого существования. И именно лидер олицетворяет это стремление;

**морфологические особенности** строения системы управления государством, показывающие, что множественные противоречия в рамках социальной стратификации в сочетании с конфликтами групп интересов (как представителей различных социальных аудиторий) и расколами в элитарных кругах, а также персональном окружении высших фигур в сфере власти предполагают наличие технологического центра, способного выработать общее, объединяющее всех решение. И сделать это возможно в процессе либо агрегирования частных (групповых) интересов и мнений, либо (где агрегирование обладает высокими издержками или неприменимо в принципе) замещения суммы групповых позиций мнением высшего статусного лица.

Другими словами, в социальном пространстве групповая природа интересов субъектов никогда не обеспечивает такого уровня сплоченности общности, который выражался бы в однозначных решениях. И только лидер способен, действуя поверх социальных и административных границ, добиться должной интеграции межгрупповых и общественных интересов. Причем если заместить общественные интересы можно и административным образом, то добиться поддержки такой операции у общества можно только политическим путем. Таким образом, нахождение лидерской субсистемы на вершине государственной власти изначально направлено на снижение вероятности принятия противоречивых решений (хотя и делает нахождение единого, а тем более оптимального решения весьма проблематичным).

Поскольку практика чаще всего демонстрирует непрерывное умножение различных потребностей населения (а следовательно, и параллельно идущее усложнение системы представительства гражданских интересов), то такие обстоятельства в основном толкают лидера к замещению общесоциальных интересов узкогрупповыми, а нередко и персональными целями. Беря на себя ответственность за выбор и реализацию однозначно интерпретируемых целей, лидер способен компенсировать существующие в государстве структурные, функциональные и другие расхождения в принятии государственных решений и придать целеполаганию интегрированный и относительно систематизированный характер. К примеру, по мнению специалистов, Дж. Буш, оценив атаку террористов на Пентагон в 2011 г. как начало военных действий, а не как уголовное преступление, заложил стратегическую основу для всех дальнейших действий правительства как внутри страны, так и на международной арене;

**мотивационные факторы**, демонстрирующие тот факт, что в условиях расколов внутри административного аппарата существенно усложняется вся система побуждения чиновников к действиям, возникает множество сложностей и проволочек в области координации и согласования позиций, соизмерения компетенций и т.д. Поэтому ключом к побуждению эффективной деятельности госбюрократии становится воля лидера. Именно

лидер, игнорируя административные барьеры, создает возможности для мобилизации активности чиновников;

**гражданские,** отражающие тот факт, что лидер символизирует для граждан власть и смысл государственных деяний, а применяемые им процедуры диагностики, продвижения и реализации целей рассматриваются ими как методы достижения интересов населения. В этом смысле фигура лидера для многих людей становится также инструментом гражданской и политической идентификации, выработки солидарных позиций по отношению к власти.

Коротко говоря, из сказанного вытекает тот факт, что **в центре рассматриваемой субсистемы находится политический, национальный лидер (группа лидеров), который олицетворяет в глазах общества высшую власть и выдвигаемые ею стратегии.** Так что люди видят в деятельности лидера и «знаки времени», и образ правления. Лидер для них — это не просто высшая позиция в организации власти и окончательная инстанция в принятии решений, но и показатель репутации правящего режима и государства в целом. При этом наиболее яркая форма лидерства — харизматическое господство — появляется как раз «из коллективного возбуждения». Благодаря этим чувствам лидер формирует и целенаправленно использует фиктивную «волю масс» для решения тех или иных задач (в этой связи уместно напомнить, что еще М. Вебер писал, что политическое мнение народа формируется наверху, а не передается избирателями снизу).

**Столь же принципиальное значение — в силу обладания им высшим административным статусом — лидер имеет и для госаппарата.** Как подчеркивает Р. Неуштадт, исполнительная власть в государстве является «потенциальной», в то время как ее «фактическая мощь зависит от способностей руководителей управлять государственными рычагами и использовать формальные возможности, а также умения влиять на аппарат управления».

Особенно велики административные возможности лидера в президентских и суперпрезидентских республиках, где они контролируют основные направления деятельности госаппарата (в том числе и его силовой блок). Как говорят в США, их президент носит сразу «пять шляп», являясь главой различных ведомств. В России же президент В. В. Путин в первый срок своего правления был главой 18 государственных структур. Более того, как справедливо замечает ряд отечественных специалистов, глубоко «персонифицированный характер российской власти делает нашу политику излишне зависимой от личных пристрастий, симпатий и антипатий... [позволяя] главе государства... переходить на так называемую ручную систему управления страной, т.е. через своих особо доверенных лиц».

Как можно видеть, в политическом плане **лидер** как гражданский антрепренер, используя формы символического воздействия на население (придавая власти человеческую окраску, символизируя общественное согласие и пр.), **способен объединять людей, увеличивать**

**мотивационный заряд массового поведения, повышая тем самым и поддержку правящего режима, и гибкое приспособление госаппарата к меняющейся ситуации.** Одновременно в своем административном качестве лидер (как носитель высших управленческих статусов) получает возможности трансформировать стиль деятельности госаппарата, создавать и упразднять те или иные организационные структуры в целях оптимизации продвижения стратегических целей.

**Соединяя возможности разностороннего влияния на общество и госаппарат, лидерская подсистема обретает дополнительные и решающие возможности лидера для принятия и продвижения окончательных решений. В то же время отсутствие у этой субсистемы должных способностей** (т.е. отсутствие у высших администраторов репутационного или паблицитного капитала) **ведет к стагнации процесса целеполагания и к ухудшению отношений государства и общества.** В конечном счете сумма всех этих «лидерских технологий» гасит издержки конфликтов и расколов при принятии решений, снижая таким образом структурные изъяны целеполагания и государственного управления в целом (что, впрочем, не исключает нарастания рисков реализации целей).

**Благодаря возложенной на него статусной и неформальной ответственности лидер не только «освещает» практически все важные решения, но и лично принимает определенный круг решений, где на нем лежит персональная ответственность** (оставить кого-то на руководящих постах, инициировать реформы и т.д.). В этом контексте он выбирает область решения проблемы, формирует рамочные предпочтения ее урегулирования, выдвигает базовые оценки, которые впоследствии служат границами выработки целей, допустимыми ограничениями потерь при использовании ресурсов, мерой обретений и проигрышей.

Характерно, что **лидер может принимать многие важные для общества решения без лишних формальностей, используя свои политические возможности даже для обхода законов и конституционных требований.** Причем не только давая прямые указания, но и создавая необходимую атмосферу для корректировки действий государственных институтов. Достаточно вспомнить, как в 1990-х годах многие Указы президента Б. Н. Ельцина принимались им в явном противоречии с Конституцией РФ, что не мешало госструктурам действовать в соответствии с его требованиями; или как **в 2004 г. Конституционный суд, признав неконституционным отмену выборов губернаторов, через два года — в силу изменения позиции президента — принял прямо противоположное решение.**

Как показывает практика, **лидер как центральное звено лидерской субсистемы использует процедурно-нормативные инструменты выборочно и сугубо инструментально, применительно к тем целям, которые для него действительно важны, и в том формате, который ему необходим.** Так, при взаимодействии с обществом им могут применяться методы расширения прав и свобод или, напротив, устанавливаться

информационная блокада и даже инициироваться репрессии по отношению к инакомыслящим. В качестве частных методик используются дебаты, патриотическая риторика, режим официального молчания, отвлечение внимания, выдвижение реформаторских инициатив и т.д. В отношениях с аппаратом управления могут применяться технологии поддержания выборочных контактов с ключевыми фигурами; распространение «мнений руководства» (оказывающих давление на административные фигуры и структуры); поддержание дистанционных форм деловой коммуникации (осуществляемой без личного общения, через помощников); применение персонально заданных форм распределения бюджета (в виде организации трастовых фондов, предоставления кредитов и займов по политическим мотивам, предоставления концессий и налоговых льгот и т.д.), а также ряд других методов.

**Своими особенностями отличается и система лидерской диагностики, информационного обеспечения разработки решений. Весьма характерен и стиль деятельности лидерских структур, где работа зачастую ведется без записи и письменных решений, без стенографии и протоколирования.**

Например, вопросы качественных перемен в советском обществе (в частности, департизации и демилитаризации общества) на начальном этапе деятельности М. С. Горбачева никогда официально не обсуждались на Политбюро, но при этом согласовывались в частном порядке между Генеральным секретарем и А. Н. Яковлевым, а также некоторыми другими руководителями страны. Таким же образом, нередко в предварительном порядке, согласуются вопросы и с нижестоящими звеньями государственного управления. А низовым структурам при таких контактах зачастую даже не раскрывается смысл рекомендаций Центра.

Государственная машина в силу своего функционально «рыхлого» характера позволяет лидеру в рабочем порядке перераспределять определенные управленческие функции, а главное — оказывать такое воздействие на различные институты, которое позволяет многократно увеличивать его полномочия и влияние на принимаемые решения. И хотя официальные структуры частично сдерживают политико-управленческий «произвол» лидера, у последнего имеется множество способов обойти многие из этих ограничений. К примеру, по признанию американского историка X. Скотта, Ф. Рузвельт создал коалицию внутри страны, которой при его жизни никто не мог нанести поражение. Примерно такие же примеры можно было наблюдать в первые полтора десятилетия нашего века в Египте, России и ряде других развивающихся стран, где практически полное снижение контроля со стороны гражданских структур за органами государственной власти резко повысило роль лидеров.

Так или иначе, но **властное позиционирование лидера дает ему возможность не только формулировать интересы социально разнородного общества, но и способствовать сопричастности людей общественным процессам, формированию у них гражданской этики,**

**социальных ценностей.** Впрочем, у такой постановки вопроса есть и оппоненты, отводящие лидеру лишь функцию вдохновления соратников своими возможностями и личными качествами.

**8.2. Слабости лидерской субсистемы**

**К факторам, обусловливающим ее негативные эффекты, относятся низкий уровень поддержки населением лидеров, преобладание бюрократии над функциями лидера, острый характер противоборства элитарных коалиций (друг с другом и за контроль над лидером), слабая международная репутация национальных руководителей.** Опасность представляют и гиперболизация лидером своего опыта и интуиции при принятии решений, преувеличение роли разделяемых им ценностей и идеологических установок, неумение урегулировать конфликты интересов среди своих последователей.

Играет свою роль и полицентризм в лидерской группе, который снижает определенность управленческой ситуации и должную центрацию управления государством.

Так, в России в начале 2000-х годов статусы президента и премьер-министра в верхах не смогли образовать единой политико-управленческой команды. Примером в этом отношении может послужить и Евросоюз, в котором существует статусное разделение лидерских полномочий председателя Еврокомиссии, президента Евросоюза и главы Европарламента, что сужает реальные формы их управленческого воздействия на общественность. Упомянем также и чрезмерную зависимость госаппарата от лидера, которая способна привести к утрате правительством должной самостоятельности и потому однозначно способствует снижению качества принятия государственных решений (не случайно даже сами чиновники при сильном лидере не верят в значимость своего участия в принятии решений, несмотря на то что составляют необходимые для этого отчеты, присутствуют на заседаниях, участвуют в дискуссиях и т.д.). В то же время не все (особенно вновь избранные оппозиционные) политические лидеры поддерживаются различными фракциями госаппарата, и тогда чиновники предпочитают — особенно в критических обстоятельствах — руководствоваться буквой закона, а не духом предлагаемой им политической линии, что тоже снижает эффективность управления государством.

**Следует, однако, учитывать, что лидер не обладает универсальной функциональностью в принятии решений**, **осуществляя свою роль в основном лишь там, где возникают существенные общественные конфликты**, предполагающие выбор властями моральных критериев при постановке целей, обладающие общественным резонансом и значительными последствиями. **Особенно велика роль лидера в условиях кризиса** и при оформлении до конца не решаемых, вечных для общества проблем (борьбы с коррупцией, бедностью, социальной несправедливостью и т.д.), заставляющих его вступать в постоянный диалог с общественностью, убеждать людей в правомерности применяемых государством мер. **Там же, где решения обладают незначительным масштабом и требуют лишь административных усилий, лидер снижает свою активность**.

**Наряду с фигурой лидера в лидерской субсистеме функционируют две вспомогательные элитарные группировки, которые можно обозначить как ближнее и дальнее окружение**. Эти группировки складываются в виде сетевых образований в процессе устойчивых коммуникаций лидера с обществом, представителями правящего класса, экспертами и консультантами. В этом смысле данные элитарные группы входят в круг постоянных субъектов, коммуницирующих с ним в процессе принятия решений.

Так, **ближнее окружение лидера представляет собой коалицию лиц, непосредственно взаимодействующих с лидером в процессе его повседневной деятельности и выполняющих следующие функции:**

**1) оказание лидеру технической, экспертной, моральной и другой помощи при выработке решений, выборе политически приемлемой формулировки его целей и замыслов;**

**2) инициация тех или иных конкретных решений, направленных на воплощение Я-концепции лидера, его принципов и базовых установок;**

**3) осуществление формальных и неформальных акций по усилению, умножению и трансляции воли лидера на различные этажи, участки и территории государственного управления;**

**4) осуществление контроля за исполнением решений лидера, имп-лементацией и реализацией намеченных им целей;**

**5) создание эффективных внутриэлитарных и деловых коммуникаций лидера с основными коалициями правящего класса.**

Эта немногочисленная коалиция состоит из узкого круга советников, помощников, экспертов, консультантов, представителей наиболее крупных ресурсных групп общества, влиятельных фигур госадминистрации и последователей из политического класса. Особое место занимают здесь лица, представляющие интересы наиболее крупных отраслевых комплексов, территорий, ресурсов (силовых, финансовых и прочих). Наличие такого рода окружения показывает, что то или иное видение проблемы у лидера всегда вырабатывается в условиях давления влиятельных элитарных групп и приемлемых для них оценок и решений.

Ближнее окружение лидера всегда формирует среду обсуждения проблемы (и ее реализации). Лица, включенные в этот круг, чаще всего являются не просто подчиненными, а теми лояльными специалистами, у которых наличествует высокая мотивация в части следования указаниям лидера, имеется творческий подход, устремленность к достижению целей и преодолению трудностей. В то же время плотность их взаимодействия с лидером так или иначе является формой явного или неявного давления на него, выступая фсубъектом ограничения лидерских функций. И чем более неформализованными являются взаимоотношения ближнего окружения с лидером, тем значительнее роль этой коалиции или отдельных «серых

кардиналов». Таким образом, мнение лидера не всегда является определяющим при определении его позиций по тому или иному вопросу.

В свою очередь **дальнее окружение представляет собой альянс статусных (облеченных полномочиями) и ответственных исполнителей, рассосредоточенных по всем этажам управления государством**. Другими словами, это группа, которая состоит из влиятельных лиц в различных отраслях и сферах общества, представителей госадминистрации, руководителей крупных корпораций и организаций, нацеленных на исполнение и творческую реализацию руководящих указаний, распространение лидерских мнений и принципов как по вертикали власти, так и по горизонтальным осям системы государственного управления. Коротко говоря, это совокупность высокопозиционированных, заинтересованных в исполнении указаний лидера, лояльных и ответственных исполнителей его решений. Занимая те или иные ключевые позиции, они стремятся реализовывать принятые решения, создавая должный общественный резонанс указаниям лидера в контролируемых ими сферах, отраслях, территориях, организациях.

У названных группировок существуют свои формальные и неформальные структуры. В частности, с формальной точки зрения **в ближнее и дальнее окружение лидера входят** так называемые «политические назначенцы» (**госслужащие класса А**), **которых президент назначает на ключевые государственные должности для обеспечения политического курса. Одновременно коммуникации представителей ближнего и дальнего окружения создают различные сетевые альянсы, поддерживающие позиции лидера в различных сферах принятия решений.** Например, в России в 90-х годах прошлого века говорили о «семье» президента Б. Ельцина (включавшей приблизительно 1500 наиболее весомых и влиятельных фигур в политической и финансово-экономической сферах). В 2000-х речь уже шла о группировках «питерских» и «силовиков», а также о некоторых других коалициях правящего класса, занимавших решающее место в системе управления государством;

Усиление форм элитарного давления дает некоторым ученым основание считать, что лидер является не столько самостоятельной фигурой, сколько персонажем, напрямую зависимым от своего окружения, и потому воздействие лидера на систему принятия решений в государстве достаточно формально, а решающая роль принадлежит другим.

Практика, однако, показывает частный характер таких взаимоотношений. Хотя столь же очевидным является и тот факт, что **ближнее и дальнее окружение лидера** демонстрирует и наличие внутриэлитарных **конфликтов в зоне принятия решений**, что способно многократно увеличить в национальном масштабе микрогрупповые противоречия, спровоцировать асимметричные последствия для различных слоев населения. **Благодаря этим конфликтам в лидерской субсистеме часто возникают разнообразные сбои, причем намного более значимые для управления, чем массовые конфликты в обществе**.

Так или иначе, но эти формы окружения лидеров формируют особое пространство, своеобразную капиллярную систему принятия государственных решений, которая включает в себя публичные и латентные, формальные и неформальные механизмы целеполагания. Она и обволакивает центр принятия решений, и одновременно выступает его составной частью. Здесь процесс принятия государственных решений в значительной степени проецируется на индивидуальную работу лидера с узкой группой лиц, участвующих в обеспечении функций политического руководства. Нередко при недостаточном количестве «политического кислорода» (т.е. дефиците участия в обсуждении вопросов широкого круга участников, усилении его корпоративного характера) этот механизм обретает черты кастовости, провоцируя (способствуя) усиление авторитарного характера правления в целом. При этом ряд аналитиков не без оснований подчеркивают, что из-за чрезмерной лояльности к лидеру в таких объединениях складываются предпосылки для принятия неверных решений.

Совокупный эффект действий этих группировок направлен на формирование и осуществление политической воли лидера как решающего механизма принятия государственных решений. Благодаря участию ближнего и дальнего окружения, воля лидера представляет собой синтез интеллектуальной инициативы, аналитичности, способности к стимулированию гражданской активности, настойчивости, умений применять необходимые санкции, т.е. творчески перемещать; замыслы и намерения лидера в сферу практики.

Воля лидера практически не ограничена в применении мер воздействия. В основном она осуществляется в форме распространения «руководящих мнений» (активизирующих групповую и персональную лояльность служащих), а также в форме давления на корпоративные или электоральные структуры за счет использования санкций и применения административного ресурса (например, полицейского, налогового, санитарного и иных форм контроля, затрудняющих или купирующих их профессиональную деятельность.

**В зависимости от характера действий лидера и его окружения можно выделить типологии лидерской подсистемы. Одни из них могут отличаться друг от друга в зависимости от стиля поведения лидера:**

**1) умеющего налаживать эффективную коммуникацию с обществом;**

**2) умеющего поддерживать должную коммуникацию с аппаратом государственного управления;**

**3) умеющего налаживать коммуникацию с оппозицией;**

**4) умеющего налаживать коммуникацию с международными структурами;^**

**5) эффективно действующего в условиях кризиса;**

**6) успешно действующего при разработке стратегических/оперативных проектов.**

**Также можно выделить лидерские субсистемы, в которых действуют:**

— **субсистема с лидером-руководителем (сильной фигурой лидера, постоянно опережающего партнеров в осмыслении проблем, анализе вариантов действий, осознании последствий решений);**

— **субсистема с лидером-модератором (где основным инструментом целеполагания является использование лидером риторических инструментов, семантики и символики, изменяющих культурный фон коммуникаций с обществом);**

— **субсистема с лидером-марионеткой (где в основном преобладают мнения и позиции окружения лидера, а он сам является зависимой фигурой);**

— **субсистема с трансакционным лидером (где в отношениях лидера с ближним окружением преобладает обмен вознаграждениями за услуги);**

— **субсистема с трансформационным лидером (где лидер позиционируется на основе сочетания персональной харизмы, символизации давления и интеллектуальной стимуляции совместной деятельности, что культивирует преданность последователей).**