

# Психологические основы процессов коммуникации внутри муниципальных органов власти в России.

## Psychological bases of the process of communication in local government in Russia

Пушкина М. А.<sup>1</sup>, Юрьев А. И.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Пушкина Мария Александровна / Pushkina Marija Aleksandrovna - кандидат психологических наук, старший научный сотрудник;

<sup>2</sup>Юрьев Александр Иванович / Yuriev Aleksandr Ivanovich - доктор психологических наук, профессор, факультет политологии,

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург

**Аннотация:** в статье анализируются психологические особенности коммуникации внутри органов муниципальной власти в России. Муниципальная власть – это самый многочисленный по личному составу уровень власти в Российской Федерации. Муниципальная власть по задумке авторов должна была стать властью «шаговой доступности», эффективно регулирующей вопросы жизнеобеспечения конкретных населенных пунктов и их жителей, включая вопросы образования, медицины и т. д. Законодательное оформление власти состоялось в 2003 году. Практика реализации муниципальной власти в России столкнулась с огромным количеством проблем, в том числе психологического свойства. Решение возникающих проблем невозможно без участия специалистов-психологов.

**Abstract:** the article analyzes the communication processes within the municipal government in Russia. The practice of the municipal government in Russia was faced with a huge number of problems, including psychological properties. Addressing emerging problems is impossible without the participation of professional psychologists.

**Ключевые слова:** психология чиновников, психология муниципальных служащих, эффективная коммуникация, психология эмоций.

**Keywords:** psychology municipal government, effective communication, psychology of emotion.

УДК 159.99

БИК

При оценке специфики деятельности человека, задействованного в системе государственного или муниципального управления, необходимо учитывать два основных фактора. Первое, особенности так называемой «системы», то есть сложившихся административных функциональных связей в структуре органов государственной/муниципальной власти. Второе, эмоционально-психологический статус, в котором происходит взаимодействие субъекта и объекта политической коммуникации.

### 1. Характеристика сложившихся административных функциональных связей в структуре органов государственной/муниципальной власти в России

Согласно закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (№ 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.), в Российской Федерации создана двухуровневая система муниципальной власти. Существующая до введения 131 ФЗ система управления субъектами федерации через районные администрации постепенно исчезает. Появляется новая система управления в виде формально независимых от субъекта федерации муниципальных образований первого и второго уровня. МО первого уровня – это города и поселки. МО второго уровня – объединенные районы. Еще при разработке данного закона эксперты указывали на то, что новая система муниципальной власти в России потенциально является мощным фактором к нарушению политической стабильности. Вероятен передел зон влияния между разными уровнями государственной власти и традиционными региональными политическими элитами.

Основные функции муниципальных советов первого уровня - ЖКХ, транспорт и землепользование. Основные функции муниципальных советов второго уровня – здравоохранение, образование, экологический контроль. Разработана система наполнения бюджетов новых муниципальных образований. Муниципальные образования в соответствии с 131 законом получили реальную возможность распоряжаться муниципальной собственностью, а главное - муниципальной землей. Однако на конец 2012 года многие муниципальные образования не в полной мере используют свои полномочия. Чаще всего, следуя политической традиции и вследствие отсутствия подготовленных кадров, муниципальные образования уровня поселений отдают свои полномочия муниципальным районам.

К 2013 году система муниципальной власти в России прошла проверку в действии, обозначены сложности функционирования всей этой системы. Обозначена главная проблема муниципальной власти в России – кадровый потенциал, точнее, полное его отсутствие. А также черезчур сложная система коммуникаций внутримunicipальной власти, которая провоцирует конфликты и угрожает жизнеспособности муниципальных образований. Например, на территории Санкт-Петербурга 111 муниципальных образований, а это 111 глав муниципальных образований, 111 администраций, 111 депутатских корпусов. На территории Ленинградской

области 221 муниципальное образование, включая районы и городские округа. На территории республики Татарстан 1000 муниципальных образований. И эти все муниципальные образования необходимо укомплектовать кадрами, которые коллективно смогут принимать решения, позволяющие поддерживать жизнеспособность поселений.

Вторая проблема – это хаос в коммуникациях на уровне муниципальных образований. Коммуникационная система внутри муниципальных образований имеет вид случайного нагромождения чрезвычайно большого количества сложных формальных и неформальных отношений людей, со своими интересами, особенностями коммуникации. Действие каждого «заинтересанта» в муниципальной территории пытаются оградить массой юридических норм, которые не могут перекрыть бесконечного количества лазеек для ее использования не в интересах муниципальной территории. См. рисунок 1.

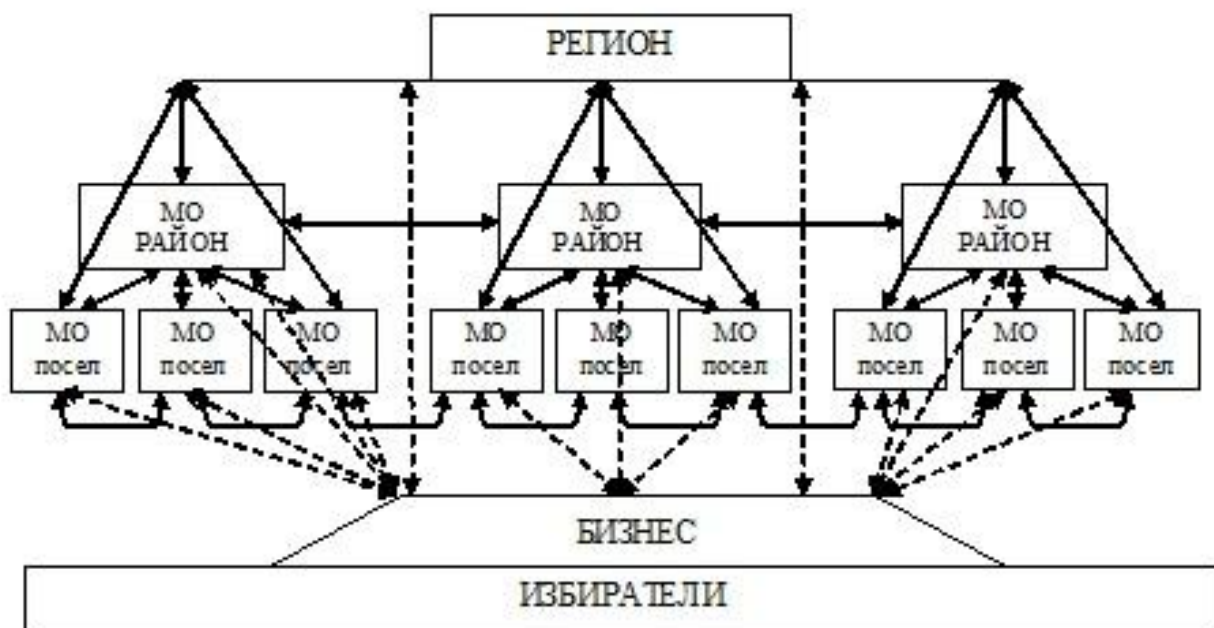


Рис. 1. Система коммуникационных связей органов муниципальной власти России

## 2. Эмоционально-психологический статус чиновника/муниципального служащего

Эмоционально-психологическое состояние довольно сильно сказывается на итоговых решениях чиновника/муниципального служащего и на содержании его деятельности. Необходимо учитывать традиции, правила и нормы общения представителей разных уровней и субкультур во власти: их ожидания, способы решения проблем, особенности постановки целей, восприятия своих коллег, ожидания в отношении подчиненных и многое другое. Причем субкультуры во власти, в том числе и на муниципальном уровне, могут быть настолько разнообразны (тип психологических реакций, сленг и т. д.), что им приходится учиться общаться друг с другом.

На рисунке 2 дан пример разнообразия субкультур в парламенте Санкт-Петербурга. Этим людям с разнообразным образованием, жизненным опытом, материальным статусом, кругом общения приходится договариваться. Иногда приходится обучать чиновников/муниципальных служащих языку общения во власти.

## ПРИМЕРЫ РАЗНООБРАЗИЯ СУБКУЛЬТУР ВО ВЛАСТИ

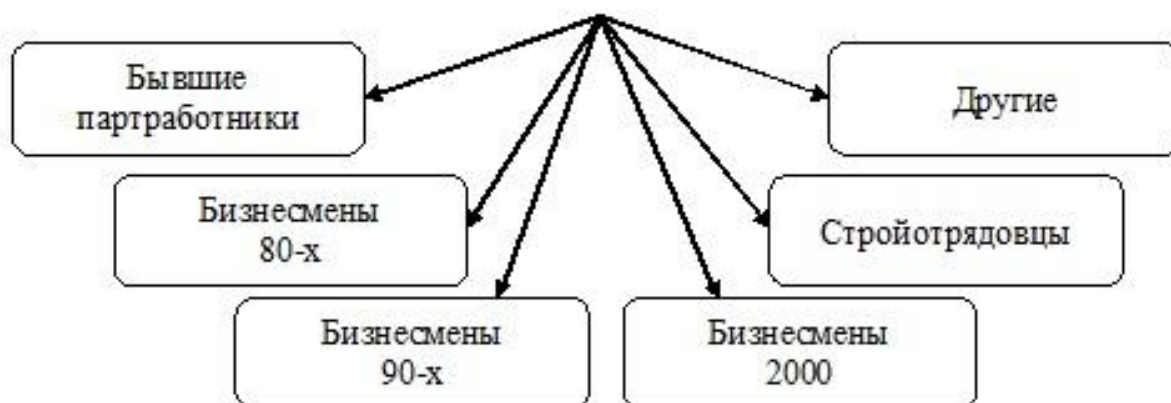


Рис. 2. Разнообразие субкультур во власти

Также необходимо учитывать психологические механизмы взаимодействия людей, наделенных властными полномочиями. В поведении любого человека зачастую доминируют иррациональные установки, которые кардинальным образом меняют сложившуюся ситуацию. Обозначим минимум психологических знаний, необходимых для выстраивания политической коммуникации.

### Эмоции как основа принятия решений

Важнейшую роль в управлении поведением человека играют эмоции. Любое решение, в том числе и принятое в области политической коммуникации, имеет эмоциональную окраску. Более того, человек принимает важные решения именно на пике эмоциональных переживаний. В. О. Леонтьев (2008) обобщает теоретические подходы к определению эмоций человека. П. В. Симонова, У. Джеймс и П. К. Анохина отмечают, что эмоции – это упрощенный механизм оценки ситуации и принятия решений. «Эмоции оценивают ситуацию не по всем описывающим ее параметрам, которых может оказаться достаточно много, а лишь по нескольким наиболее важным для носителя психики. Соответственно, эмоции могут запускать не то поведение, которое оптимально в данной ситуации, а некоторое другое, которое, вероятно, в среднем хорошо «зарекомендовало» себя в процессе эволюции в аналогичных ситуациях».

Причем решения принимаются как на фоне позитивных эмоциональных переживаний, так и на фоне негативных переживаний. Интенсивность эмоциональных переживаний может варьироваться от чувства удовлетворения-неудовлетворения, радости или страха, до паники, ужаса, эйфории. Положительные эмоции заставляют человека сохранять достигнутые результаты или их преумножать (в том виде, как это понимает сам человек). Отрицательные эмоции стимулируют либо пассивное поведение, либо активируют деятельность, направленную на избежание негативных последствий. Однако не стоит забывать, что варианты действий, в том числе и схема принятия решений, которые запускаются эмоциональными переживаниями, обусловлены индивидуальным опытом человека, помноженными на факторы ситуации.

Фактически изменение эмоционального фона – это необходимое условие принятия того или иного решения, но какое решение будет принято, сложно точно спрогнозировать. Необходим сдвиг эмоционального фона, чтобы человек принял решение. Приведем бытовой пример. Ситуация № 1. Жена говорит мужу: «Я очень сильно тебя люблю, ты красивый, мужественный и умный, купи мне шубу!». Пример коммуникационного воздействия, связанный с принятием решений на фоне положительных эмоций. Ситуация № 2. Жена говорит мужу: «Ты не мужчина, а слабак! Вот Петров - настоящий мужчина, купил жене шубу. Докажи, что и ты мужчина - купи мне шубу!». Пример коммуникационного воздействия, связанный с принятием решений на фоне негативных эмоциональных переживаний. Причем решения и в ситуации № 1, и в ситуации № 2 могут быть одинаковыми (вне зависимости от эмоционального фона), а могут быть и диаметрально противоположными, все зависит от сопутствующих ситуативных факторов и индивидуального опыта личности.

В ходе политической коммуникации необходимо максимально исследовать ситуацию общения, чтобы иметь большую точность прогноза о потенциальном принятом решении чиновником. Однако прямое правило – вне зависимости от факторов ситуации, которых мы можем не знать (и это, к сожалению, почти всегда будет так), необходимо создавать эмоциональный фон коммуникации, особенно в момент принятия решения.

### Психология потребностей в области политической коммуникации

В психологии есть множество определений того, что такое потребности человека. Так, В. Н. Куницына в учебнике «Психология», под ред. А. А. Крылова (1998 г.) определяет потребность как состояние нужды в объективных условиях, предметах, объектах, без которой невозможно развитие и существование живых организмов, их жизнедеятельности. Потребность понимается как дискомфорт между внутренними и внешними условиями деятельности человека. Поэтому деятельность человека выстраивается в соответствии со слабыми точками, с теми потребностями, которые не удовлетворены и создают «психическое напряжение» в человеке. Таким образом, потребности являются спусковыми крючком любого поведения человека, начиная от его базовой активности, заканчивая профессиональной деятельностью.

При взаимодействии с человеком необходимо учитывать систему его потребностей как основу понимания мотивов его поведения. При политическом общении необходимо учитывать те потребности, которые актуальны для конкретного чиновника в данный момент времени.

Потребности с позиций политического поведения [21, с. 89-91].

1) Потребность в сохранении жизни. Привычно было бы усмотреть в ней эгоистический, себялюбивый смысл. Но это оправдано до тех пределов, пока жизнь не превращается в подвиг. Совершать его приходится в личной жизни тяжелобольным, инвалидам, людям, оказавшимся в условиях геологических и военных катастроф. Тогда личная жизнь перестает быть собственностью человека, она нужна слабым, неспособным себя обеспечить, детям, старикам. Наиболее стойкие в условиях голода, лишений, физических страданий сохраняют жизнь не себе, а обществу. Это становится очевидным, когда полностью исчерпаны возможности организма, и когда даже собственная жизнь теряет всякий смысл. Любовь к жизни, описанная Джеком Лондоном — пример поведения, которое не диктуется ни воспитанием, ни потребностями организма. Это проявление значительно более глубокого фактора, защищенного и от психики, которая требует прекращения борьбы за жизнь, и от организма, который практически прекращает ее из-за истощения, сопротивления инфекциям, холоду и пр. Резервы сил для выживания и дает потребность в жизни, которая чаще всего наблюдается именно в политической деятельности. Во время социальных, военных, экологических катастроф во главе общества встают люди, отличающиеся от других исключительно мощной потребностью в жизни, жизненной стойкостью, неистребимостью, наводящей страх на врагов. Силы этой потребности исходят из фанатичной приверженности политической идее, которую любой ценой должен осуществить человек. Она выше воспитания человека и находится за пределами потребностей его организма. Рациональные политики, игнорировавшие этот феномен, делали большую ошибку.

2) Потребность в продолжении рода. На дополитическом уровне анализа жизни общества в ней тоже усматривается глубоко личный смысл. Однако исчезновение многих народов — конечный критерий политической неудачи их руководителей. Он во многом объясняется исчезновением потребности в продолжении рода. Политически же сильное общество характеризуется предельной самоотверженностью людей по отношению к своим детям. В таком обществе детей рожают вопреки медицинским показаниям, наперекор стихийным бедствиям, военным опасностям, скудости средств и отсутствию комфорта. В воспитание и образование собственных и чужих детей вкладываются все возможные и невозможные средства. Объяснять это природной физиологической потребностью не удастся, потому что если она такова, то должна присутствовать всегда и проявляться с одинаковой интенсивностью. Научение и воспитание тоже мало влияют на уровень рождаемости. Проблема веры в себя и других, отмеченная J. M. Knytson, есть происхождение в моральном, духовном обеспечении жизни общества — политической идеологии и политической активности.

3) Потребность в сотрудничестве. Этой потребности ошибочно присваивается, как правило, сугубо социальный смысл, якобы обусловленный технологией производства, обеспечения инфраструктуры общества. При этом встречается ироническое отношение к неспособности человека вести образ жизни Робинзона Крузо даже в самых комфортных условиях. Сотрудничество иногда рассматривается как некая дань вынужденности. При доминировании в обществе политических концепций такого смысла оно неизбежно и неотвратимо деградирует. Все открытия, изобретения, продукты искусства, производства создаются человеком непременно и обязательно как предмет передачи другим. Если они не могут быть востребованы другими людьми или отвергаются ими, то утрачивают свое значение и производство. В отсутствие спроса на труд он прекращается. При отсутствии признания окружающими человеческой красоты, таланта, мастерства они умирают. Человек становится не нужен сам себе, если он не нужен обществу. А его действительные достоинства обнаруживаются, проявляются, развиваются только в сотрудничестве с другими. И здесь крайне важно не спутать его с общением. Сотрудничество означает не надуманное взаимодействие, а такое, которое обусловлено жизненной необходимостью, т. е. когда человек, с которым осуществляется сотрудничество, не в состоянии решить свою задачу один, без помощи другого. Он не имеет другой возможности добиться результата, кроме как при участии в его достижении другого человека. И эта задача решается преодолением нежелания работать и с напряжением всех сил. Не технология производства вынудила людей вступить в сотрудничество, а потребность в сотрудничестве сформировала технологию производства. На третьем уровне схемы J. N. Knytson отмечаются ценности, роли, берущие начало в потребностях и формирующие политику.

4) Ориентировочная потребность. Человека не называют существом «кислородным», хотя для этого есть все основания. Также его не называют и существом «информационным», хотя для этого не меньше оснований. Информация — такое же условие жизни мозга, как и кислород. Полная сенсорная депривация человека

производит эффект, близкий к условиям прекращения доступа кислорода к мозгу — происходит разрушение психики. Частичная депривация человека от информации об окружающей среде приводит его в беспокойное, суетливое состояние. При существенном ограничении информации появляется страх, парализующий сначала адекватные действия, потом способность правильно оценивать свое положение, потом исчезает способность правильно воспринимать информацию извне, вплоть до появления галлюцинаций. У человека есть потребность в информации для того, чтобы знать вероятность наступления какого-либо события, степени его опасности, времени и места его появления. Политическая система, ограничивающая «информационное питание» населения, производит такой же эффект, только на всем народе. Игнорирование ориентированной потребности ослабляет народ, тормозит его развитие. Но ориентировочная потребность по-разному проявляется у людей различного психологического склада. Многих потребность в ориентации побуждает к крайним действиям политического характера.

Четыре вида потребностей человека пронизывают все его поведение и все виды профессиональной деятельности. Не они используются при организации жизни общества, а общество «используется» потребностями, чтобы оптимальным образом их удовлетворить. Протivotоять потребностям выше человеческих сил и выше возможностей общества что-либо изменить в них. Сохраняющиеся на уровне генетического кода потребности сохраняют род людской от последствий любых социальных катастроф или природных катаклизмов [21].

Если говорит в целом о психологических основах процессов коммуникации внутри муниципальных органов власти в России, то на данный момент времени они крайне хаотичны и перегружены. Поэтому эффективность коммуникации внутри муниципальных органов власти практически полностью зависит от личности конкретного чиновника/муниципального служащего, от его потребностей и возможностей.

### *Литература*

1. *Аллахвердов В. М.* Опыт теоретической психологии. СПб., 1993.
2. *Ананьев Б. Г.* Человек как предмет познания. Л., 1968.
3. *Беккер Г.* Человеческий капитал (главы из книги) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 11. С. 109-119. № 12. С. 86-104.
4. *Бреслав Л. Б., Лисовик Б. С., Ломова И. Е.* Человеческий капитал: организация и эффективность накопления в условиях формирования рынка труда. СПб., 2002.
5. *Бузгалин А. Колганов А.* Человек, капитал и рынок в экономике XXI века // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 125-141.
6. *Вереникин А. О.* Человеческий капитал: концептуальные основания и особенности проявления // США. Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 3. С. 85-101.
7. *Ганзен В. А.* Системные описания в психологии. Л., 1984.
8. *Добрынин А. И., Дятлов С. А., Цыренова Е. Д.* Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования. СПб., 1999.
9. *Крылов А. А., Юрьев А. И.* Человек и техника: психологический аспект. // В кн. Человек, наука, производство. Перспективы развития. Ред. Рогов И. М., Ч. 1. СПб., 1992. С. 18-32.
10. *Лейбниц В. Г.* Новые опыты о человеческом разуме. М., 1939.
11. *Леонтьев В. О.* Формулы эмоций. Доклад на XI конференции по искусственному интеллекту, КИИ-2008.
12. *Ольшанский Д. В., Пеньков В. Ф.* Политический консалтинг. СПб, Питер, 2005 г.
13. Политические коммуникации: учебное пособие, под ред. А. И. Соловьева, М., Аспект-Пресс, 2004 г.
14. *Почепцов Г. Г.* Коммуникативные технологии двадцатого века. М., Рефл-бук, Ваклер, 1999 г.
15. Психология. Учебник, под ред. А. А. Крылова, М., «Прспект», 1998 г.
16. *Пушкина М. А.* Методология проведения массовых психолого-политических исследования в России // Теория и практика российской политической психологии. Материалы научной конференции, посвященной 20-летию кафедры политической психологии СПбГУ, 2009 ,стр. 392.
17. *Пушкина М. А.* Принципы государственной политики по формированию жизнеспособного населения (смысл жизни, образ жизни, быт), не восприимчивого к социальным эпидемиям. // В материалах конференции «Перспективы развития политической психологии: новые направления», МГУ, Москва, 22-23 октября 2010 г. Под ред. проф. Шестопа Е. Б., М., 2010.
18. Стратегическая психология глобализации: Психология человеческого капитала. Под ред. А. И. Юрьева. СПб., 2006.
19. *Хекхаузен Х.* Мотивация и деятельность. М., 1986 г.
20. *Шустов А.* Секреты психологии чиновников: обуздай орка! Практическое пособие по законной эксплуатации госслужащих. СПб, Белый Дом, Издательский дом «Мир», 2010 г.
21. *Юрьев А. И.* Введение в политическую психологию. СПб, изд-во СПбГУ, 1992 г.
22. *Юрьев А. И.* Война без правил // Стратегия России. 2004. № 7. С. 73-82.
23. *Юрьев А. И.* Глобализация как новая форма политической власти, изменяющая человека и миропорядок // Россия: Планетарные процессы. СПб., 2002.
24. *Юрьев А. И.* Системное описание политической психологии. СПб., 1997.

25. Юрьев А. И. Строительство гражданина // Стратегия России. 2004. № 6. С. 11-20.