

ВНУТРЕННЯЯ И ВНЕШНЯЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

.....

А. В. Еленский*

Под экспертизой в самом общем виде в научном сообществе принято понимать опрос компетентных профессионалов (экспертов) с целью получения от них объективной, всесторонней информации об исследуемом объекте. Политическая экспертиза имеет своим объектом сложившуюся политическую ситуацию (в целом или в отдельных ее аспектах и проблемных составляющих). Соответственно основной функцией политической экспертизы является по возможности наиболее полное обеспечение деятельности руководящих органов аналитической информацией и практическими рекомендациями, позволяющими максимально учесть и снизить возможные риски в процессе реализации политического курса.

В структуре современной политической экспертизы можно выделить два основных компонента: внутренний (экспертизу, осуществляемую профессионалами на службе у государства) и внешний (аналитико-консультационная деятельность независимого экспертного сообщества). Становление их относится к разному времени. При этом исторические сроки и динамика удельного соотношения зависели от конкретных особенностей развития того или иного государства, специфики его политической эволюции. В российском варианте первой возникла и начала институционально закрепляться внутренняя экспертиза.

Становление Российского государства в XV–начале XVI в. сопровождалось формированием его административно-управленческого аппарата. Однако в структуре последнего в то время еще не существовало специального ведомства напрямую специализируемого на области внешнеполитических сношений России. В отсутствие такого учреждения эту функцию в той или иной степени отправляли Боярская дума, а также Казенный двор и Большой дворец. В условиях, когда внешняя политика государства определялась деятельностью

* Еленский Александр Владимирович – аспирант кафедры политической теории МГИМО(У) МИД РФ. Электронная почта: elenski@alpinamos.ru.

множества столь разноплановых государственных структур, прямые обязанности которых лежали в других сферах управленческой деятельности, профессиональная подготовка принимаемых политических решений как таковая отсутствовала.

Положение начинает меняться с образованием Посольского приказа – специализированного государственного учреждения, ответственного за комплексное обеспечение сферы международных контактов России. Процесс его конституирования шел несколько десятилетий – с конца XV в. до середины XVI в. С этого времени и можно вести отсчет развития в системе российской государственности института внутренней политической аналитики, по крайней мере, простейших ее форм, связанных со сбором, определенной обработкой и аккумуляцией в пределах одного учреждения специализированной справочной информации, касающейся широкого круга вопросов и проблем международной жизни.

Уже с первых шагов формирования Посольского приказа российские послы получали инструкции («памяти»), в которых нередко содержался вопросник с перечнем тем, информация по которым интересует приказ. «Отписки», составленные послами, поступали в архив и составляли базу данных, которая затем использовалась в текущей работе приказа. К середине XVI в. отписки, сохраняя свое значение в качестве источника оперативной информации, уступают место основного отчетного документа статейному списку – более детальному и развернутому отчету. Статейные списки играли значительную роль в определении внешнеполитического курса государства, но сами при этом составляли только информационную основу вырабатываемого политического решения.

Как отмечает Н.М. Рогожин, «отличительной чертой донесений русских послов, как правило, являлась их фактографичность: они были лишь перечнем фактов (событий), без анализа. Такой характер „вестей“ определялся их исключительно информативным назначением, отсутствием у русской дипломатии традиций отношений с иностранными государствами и профессиональных навыков у послов» [6, с. 365]. Следовательно, перед сотрудниками Посольского приказа стояла задача сведения в один описательный документ всех источников информации, касающихся определенной страны или международной проблемы. В дальнейшем такой документ становился основой для анализа и выработки определенного мнения у руководителя приказа – думного посольского дьяка. Именно он был основным политическим консультантом царя и Боярской думы в сфере международных отношений. Среди качеств, которыми должен обладать политический эксперт-консультант, Н.А. Косолапов выделяет компетентность, профессиональный опыт, интеллект и характер [1, с. 92]. Несомненно, всеми этими качествами руководители Посольского приказа (среди которых прежде всего выделяют таких выдающихся деятелей XVI–XVII вв., как И.М. Висковатый, братья А.Я. и В.Я. Щелкаловы, И.Т. Грамотин, А.Л. Ордин-Нащокин, А.С. Матвеев) обладали в полной мере, что и позволяет их считать «внутренними» политическими экспертами государственной власти.

Причем экспертами достаточно влиятельными. Известно, что уже с середины XVI в. думные посольские дьяки принимали участие в совещаниях государя с боярами по важнейшим вопросам жизнедеятельности Российского государства, а при обсуждении внешнеполитических проблем могли высказывать и отстаивать свою точку зрения.

Очевидно, что в составе Посольского приказа имелись и другие специалисты, способные не только к простой обработке поступавшей к ним информации, но и к определенному ее аналитическому осмыслению (другое дело, что количество профессионалов такого уровня могло быть весьма ограниченным). Развитию аналитической функции Посольского приказа способствовала и его структурная специализация. По мере расширения сферы международных контактов Российского государства в составе приказа появились подразделения («повытья»), ведавшие сношениями с отдельными группами стран (в XVII в. таковых было уже пять: три специализировались на странах Западной Европы, две – на азиатских государствах) [6, с. 350].

Петровское время, связанное с трансформацией системы государственных институтов, изменило структуру и внешнеполитического ведомства. Коллегия иностранных дел (КИД), сменившая Посольский приказ, располагалась в Петербурге. Как следует из названия, это был коллективный орган (8 человек), хотя у него имелся президент и вице-президент. Благодаря формированию сети постоянных дипломатических представительств, которая уже в петровский период охватывала основные европейские государства, информационное обеспечение деятельности КИД существенно превосходило аналогичные возможности Посольского приказа, носило не только стабильный, но и комплексный характер. К тому же поступающая информация отличалась уже определенной аналитической проработкой (это было связано с достаточно высоким уровнем подготовки русских дипломатов XVIII в.).

Ко второй половине столетия во внешнеполитическом ведомстве складывается костяк квалифицированных сотрудников, чему в значительной степени способствовала целенаправленная кадровая политика руководителей Коллегии, среди которых следует отметить Н.И. Панина, возглавлявшего КИД в 1763–1781 гг. При этом, однако, политический анализ оставался прерогативой узкого круга высокопоставленных членов Коллегии, и прежде всего руководителя ведомства – основного политического консультанта Екатерины II по вопросам международной политики. Не ограничиваясь анализом и «диагностикой» ситуации, он при необходимости предлагал в развернутой форме программу практических действий («рецептуру»). Просмотрев данный материал, императрица принимала решение, на основании которого КИД составляла соответствующие документы.

Как правило, свои «экспертно-консультационные» доклады Н.И. Панин готовил самостоятельно, используя аналитические наработки своего аппарата, но два-три раза в год императрица требовала мнения и остальных членов

коллегии, что указывает и на их спорадическое функционирование в качестве политических аналитиков высшей государственной власти. Очевидно, что, в целом доверяя руководителю внешнеполитического ведомства, Екатерина II хотела слышать не одну неизбежно субъективную результирующую оценку той или иной проблемы, но целый спектр дополнявших друг друга позиций, представленных всеми ведущими специалистами КИД. Такая коллективная «экспертиза» позволяла составлять более полное представление о предмете.

Таким образом, институт внутренней (государственной) экспертизы во второй половине XVIII в. укрепил все свои компоненты: значительно выросло и диверсифицировалось его информационное обеспечение; укрепились кадры профессионалов; наконец, возросла потребность высшей власти в компетентном политическом консультировании по основным вопросам международной жизни.

На протяжении XIX в. рост и укрепление института экспертизы в системе государственного управления шли в том же направлении, так как Российская империя не должна была отставать от других европейских государств, которые с момента вступления в стадию промышленной революции существенно расширили аналитико-экспертное сопровождение государственной политики. К началу XX в. аналитические разработки осуществлялись уже во многих российских министерствах, а достаточно развитая сеть высших учебных заведений была в состоянии обеспечить их аналитические отделы квалифицированными профессионалами.

Насколько развит был уже в это время институт внутренней экспертизы, свидетельствуют, например, взаимоотношения военного и дипломатических ведомств в предвоенный период (1912–1913 гг.), когда, по замечанию В.А. Емеца, «военные и дипломаты порой занимались несвойственными им делами: первые формулировали для МИД „неотложные“ задачи внешнеполитической подготовки к войне, а вторые предлагали военным конкретные меры по усилению армии артиллерией и другими военно-техническими средствами и даже рекомендовали наиболее удобные военно-оперативные решения по захвату проливов» [3, с. 298]. Таким образом, экспертного потенциала данных ведомств хватало не только для аналитического обеспечения собственной сферы деятельности, но и в известной мере для кооперативной поддержки работы сопредельных государственных структур.

Итак, к концу царского периода институт внутренней политической экспертизы в России в основном сформировался: в различных органах государственной власти существовали специализированные отделы, ответственные за сбор, анализ и экспертную оценку поступающей к ним информации; сложились профессиональные кадры аналитиков; устоялась традиция использования верховной властью данных политической экспертизы при выработке внешнеполитического курса страны.

Однако пореформенное время было связано и с появлением «внешней» по отношению к государственным органам политической аналитики, определенным образом влиявшей на действия власти. Относительно периода формирования независимого экспертного сообщества большинство специалистов сходится на том, что в первой половине – середине XX в. в Европе и Северной Америке происходила постепенная профессионализация и институализация сферы негосударственного политического анализа. При этом, на наш взгляд, упускается из виду аналитико-экспертная функция публицистики XIX в., которая в западных странах выступала основным выразителем общественного мнения (позиций тех или иных влиятельных его социальных групп и слоев), оказывая воздействие на политику своих государственных органов, в том числе и в области определения внешнеполитического курса.

В России данная функция публицистики все более явно проступает с начала общественно-политических и экономических реформ 1861 г. Унизительное поражение в Крымской войне и все более ошутимая социально-экономическая стагнация страны активизировали общество в поисках выхода из сложившегося положения. В различных социальных слоях «возникали общественно-политические платформы и концепции, которые по мере развития событий и формирования политических течений из первых общих проектов превращались в программы, выдвигаемые отдельными идеологами и политическими деятелями» [9, с. 302].

Именно публицистика способствовала оформлению данных направлений в качестве своеобразных аналитико-экспертных структур. Наличие периодических изданий позволяло развернуто комментировать внутреннюю и внешнюю политику Российского государства по основным вопросам его развития. Но публицистика, не ограничиваясь комментариями, зачастую превращалась в комплексную аналитическую оценку, содержащую программу практических действий. Иными словами, такие издания не только популяризировали свои идеи среди образованного слоя российского общества, но и консолидировали своих потенциальных союзников. В составе последних зачастую оказывались влиятельные государственные деятели, связи с которыми позволяли идеологам оказывать непосредственное воздействие на выработку решений по тем или иным вопросам внешней и внутренней политики.

Среди таких влиятельных изданий, содержащих серьезные аналитические разделы, выделим аксаковскую газету «Русь», а также катковские «Московские ведомости» и «Русский вестник». Как замечает В.М. Хевролина, «выступления Каткова по вопросам внутренней и внешней политики приобрели всероссийскую известность. Его газета „Московские ведомости“ была весьма информированным и влиятельным органом, пользовалась широкой популярностью в обществе. Газету внимательно читали во дворце. Катков не только выражал мнение буржуазно-помещичьих кругов, но и в определенной степени и формировал его, подготавливая те или иные правительственные меры (курсив наш. – А.Е.)». [9, с. 311].

Сравнивая функции отечественной политической публицистики второй половины XIX – начала XX в. и современного независимого экспертного сообщества, а также способы их воздействия на государственные органы, формирующие внешнюю политику, мы обнаруживаем немало системно сходных черт. Как и экспертное сообщество, публицистика представляла собой «место для публичных научных дебатов, посредством которых в значительной степени стимулируется общественный интерес к внешнеполитическим проблемам и повышается уровень компетентности при предложении вариантов их разрешения» [4, с. 49]. С одной стороны, публицистика снабжала политических лидеров новыми идеями, а с другой – в определенной мере использовалась властью для выявления недостатков и недоработок в принимаемых решениях. В целом схожими были и многие формы воздействия на властные структуры (среди них установление непосредственных связей с высокопоставленными чиновниками; наличие среди своих сторонников представителей высшего слоя общества; способность через издательскую деятельность доносить свои идеи до самых высших инстанций).

Показательно, как высоко оценивал свою роль в государственной политике России тот же Катков, писавший в письме Александру II: «Я поднял знамя государственного единства России и русской национальной политики... Министры советовались со мною, генерал-губернаторы на важных постах поверяли мне свои предположения и затруднения, иностранные политики принуждены были считаться со мною. Мое имя стало равносильно политической программе» [9, с. 316].

Но между отечественной публицистикой второй половины XIX в. и современным экспертным сообществом имеются и существенные различия. Одно из основных заключается в «любительском» характере публицистической аналитики. Известный советский историк С.Д. Сказкин, анализируя выступление И.С. Аксакова, возражавшего против решений Берлинского конгресса 1878 г., отмечал: «Попробовав единственный раз спуститься с заоблачных высот идеальных построений в гущу практической политики, славянофильство в лице его наилучшего из поздних представителей расписалось в своей полной несостоятельности» [7, с. 367].

В столь жесткой констатации есть немалая доля правды. Идеологический характер публицистической аналитики определял ее содержательное движение от общей теоретической концепции к анализу конкретной политической ситуации (проблемы) с последующей ее оценкой и прогнозом. Профессиональная экспертиза строится противоположным образом, исходя в первую очередь из конкретного анализа существующего положения, на основе которого выстраивается система оценочных суждений и практических рецептов.

Исследователь американского экспертного сообщества А.С. Макарычев указывает, что одной из центральных функций, выполняемых мозговыми центрами, является создание «противовеса импульсивным и непродуманным

действиям правительства, желающего простых решений и простых ответов» [4, с. 49]. Соотношение российского внешнеполитического ведомства и отечественной публицистики было прямо обратным. Именно «любительский» радикализм многих политических рецептов, предлагаемых российскими публицистами-идеологами, заставлял относиться к ним настороженно представителей власти, ответственных за принимаемые решения.

Заканчивая сравнительный анализ роли и места отечественной публицистики и экспертного сообщества в системе государственного политического планирования, мы можем констатировать наличие между ними множества сходных черт, которые позволяют в самом общем плане рассматривать первую в качестве системной «предтечи» второго. Оговорим, что функцию «любительской» экспертизы выполняло почти исключительно консервативное крыло отечественной публицистики. Конечно, политическая аналитика была в полной мере представлена и в изданиях либерального, либерально-народнического и революционно-демократического направления. Однако основное качество экспертизы – ее востребованность властью, наличие коммуникационного канала между политической аналитикой и лицами, принимающими решения. Существование такой коммуникации не означает непременно учета руководящими органами полученных экспертных рекомендаций. Но важно, что сами эти рекомендации до них доходят.

В этом отношении именно русский консерватизм являлся максимально влиятельным общественно-политическим течением. Выполняемая в его русле политическая аналитика не была заказной со стороны власти, но последняя внимательно отслеживала ее и, как уже отмечалось, в известной мере использовала в своей деятельности. Это обстоятельство и позволяет относить данную аналитику к своего рода независимой экспертизе. Ничего подобного нельзя сказать о либеральной и тем более революционно-демократической публицистике, анализ и политическая рецептура которых были построены на идеологической основе, в значительной степени противоречащей системе существовавшей власти (скорее даже отрицавшей ее в случае с революционными демократами).

По мере хода реформ и трансформации российского общества элементы либеральной публицистики могли включаться в круг аналитических источников российской власти. Однако произошло это уже в начале XX в., когда публицистика вследствие быстрого развития политических партий быстро утрачивала свои «экспертные» функции. Хотя аналитические отделы, выполнявшие внутреннюю экспертизу, в это время существовали в ряде министерств и государственных структур, в качестве политических консультантов исполнительной власти, очевидно, могли выступать и некоторые думские деятели. Известно, например, о достаточно активных контактах в 1912–1913 гг. министра иностранных дел С.Д. Сазонова с лидером кадетской партии П.Н. Милюковым, авторитетным историком и специалистом по широкому кругу внешнеполитических вопросов. В отдельных случаях практиковалось и привлечение к обсуждению

тех или иных проблем представителей научных обществ (еще один системный «росток» независимой экспертизы).

Однако естественное формирование независимого экспертного сообщества было прервано Октябрьской революцией. Жесткий авторитаризм советской политической системы и строгая иерархичность органов государственной власти обусловили становление мощного разветвленного института государственной экспертизы, которая включила в себя и академические структуры, потерявшие тем самым способность выступать в качестве внешней экспертизы.

Впрочем, советская экспертно-аналитическая система в законченном своем виде сложилась в послевоенный период. А в первые послереволюционные годы новая власть оказалась в достаточно сложном положении – воспользоваться экспертно-консультационным потенциалом МИДа и других российских государственных структур большевики могли в незначительной степени, поскольку самым кардинальным образом менялась идеологическая платформа, определявшая внутренний и внешнеполитический курс страны. Профессионалы старой выучки не соответствовали новым политическим задачам, не говоря о том, что многие из них отрицательно относились к советской власти и не шли с ней на сотрудничество.

Таким образом, большевики были объективно поставлены в условия ограниченного экспертно-аналитического обеспечения своей деятельности. Их партийный аналитический потенциал (до 1917 г. выступавший узким сегментом в составе российской многопартийной аналитики) автоматически занял место внутренней экспертизы всего государства. Потребовалось несколько лет, прежде чем были преодолены недостатки его «внешнего» происхождения – кадровый дефицит, ограниченность аналитико-информационной базы и методологическо-технологического обеспечения, неприемлемый для государственного уровня узкопартийный радикализм предлагаемых политических решений.

За эти годы произошла известная организационная и содержательная конвергенция партийного и бывшего государственного аппарата, что в конечном счете и позволило советской власти стать исторической правопреемницей императорской России. Были реанимированы эффективные экспертно-аналитические наработки дореволюционного периода, вернулись профессионалы, способные (и согласные) встроиться в организационно-управленческие структуры новой власти. Началось формирование мощной системы внутренней государственной экспертизы, активно использовавшей в качестве своего рабочего элемента ранее слабо задействованный потенциал научного комплекса.

Строгая регуляция всех форм общественной инициативы сдерживала создание самостоятельных аналитико-консультационных организаций, которые в странах западного сообщества, и прежде всего США, составляли начиная с середины XX в. основу системы негосударственной политической экспертизы. Однако рост политического могущества Советского Союза, превращение его в

геополитическую сверхдержаву, как и сама стремительно возростающая сложность всех основных сфер жизнедеятельности мирового сообщества, требовали значительного укрепления экспертно-аналитического обоснования принимаемых властных решений во внешней и внутренней политике государства. Выход, как уже отмечалось, был найден в целенаправленном развитии и расширении института внутренней экспертизы.

Существенно увеличив свой потенциал, отечественное экспертное сообщество советского периода оказалось практически полностью инкорпорированным в состав государственной власти. Безусловно, подобное системное ограничение определенным образом сказывалось и на содержательных характеристиках выполняемой политической экспертизы. Однако едва ли корректно говорить исключительно о недостатках сложившейся таким образом экспертной системы. Бесспорно, недостатки (и весьма ощутимые) у нее были, в том числе и по причине отсутствия института внешней экспертизы

Но сама разветвленность внутреннего экспертного сообщества в СССР, задействованность многих аналитических центров при выработке рекомендаций по тому или иному политическому вопросу позволяли создать ту «стереоскопичность» видения предмета, которая возникает при участии экспертных структур разного происхождения. Иными словами, советское экспертное сообщество умело компенсировать известный дефицит своего системного разнообразия. И если в качестве внутренней экспертизы использовались разработки собственных аналитических и научно-исследовательских структур органов власти (МИДа, международного отдела ЦК КПСС, министерства обороны, КГБ, ГРУ), то роль внешней «независимой» экспертизы в той или иной степени могли играть многочисленные академические институты, задействованные в политической аналитике.

Впрочем, данная экспертная система имела и ряд недостатков, подчас весьма существенных. Но связаны они были скорее не с ее «зависимым» характером, а с общей бюрократичностью и иерархической многоступенчатостью. Прежде чем лечь на стол лиц, непосредственно принимающих решения, экспертные материалы проходили 5–6 инстанций, на каждой из которых в них могли быть внесены большие или меньшие изменения. Такой же громоздкостью отличалась и «независимая» академическая экспертиза.

Другим существенным недостатком данного централизованного механизма экспертного обеспечения властных структур являлось его односторонняя коммуникация. Нижестоящие инстанции, которые выполняли основной объем работы по составлению нужных документов, не знали о последующей судьбе последних (на «выходе» в сферу реальных политических решений сделанные рекомендации, как правило, менялись самым существенным образом). Отсутствие обратной связи усложняло деятельность экспертов, не позволяя им скорректировать свою последующую работу в соответствии с предъявляемыми требованиями и пожеланиями властных заказчиков.

Впрочем, как замечает А.В. Юревич, данный недостаток в известной мере компенсировался самими качеством «кумулятивности» подобного централизованного способа политической экспертизы. «Практически любой ученый-обществовед участвовал в разработке направляемых к власти документов» [10, с. 93]. К тому же, повторим, речь шла о множестве «восходящих» к партийной верхушке экспертных каналов, параллельных и равноположенных друг к другу («мидовский», «аппаратный», «академический», «ведомственный ии-ровский» и т.п.). И если в пределах каждого из них происходило обобщение и нивелировка базового экспертного материала (что в известной мере снижало его эвристическую ценность), то все вместе они в состоянии были предоставить политическому руководству достаточно объемную и разнообразную по используемым подходам трактовку той или иной проблемной ситуации.

Необходимо учесть и еще одно обстоятельство. Отсутствие институционально оформленной независимой экспертизы в Советском Союзе не исключало наличия определенных ее системных паллиативов, которые начинают заявлять о себе после завершения наиболее авторитарного сталинского периода советской эпохи. По мере определенной демократизации политической жизни в обществе появляются инициативные группы, разрабатывающие альтернативные официальному варианты решения некоторых государственно значимых проблем.

«Часть таких групп достаточно жестко преследовалось государством (диссиденты и правозащитники), а часть продолжала существовать и даже иногда добивалась успехов. В качестве примера такого успеха можно привести остановку уже одобренного съездом КПСС решения о переброске воды северных рек в Среднюю Азию, которое было достигнуто благодаря объединению нескольких подлинно общественных инициатив и научного потенциала экологов» [5, с. 10]. В данном случае можно в полной мере говорить об успешном использовании в решении проблемы государственной важности независимой профессиональной экспертизы. Последняя постепенно прокладывала себе дорогу в область государственного управления.

Вместе с тем, помимо подобных общественных ячеек, деятельность которых содержала элементы независимой экспертизы, с конца 1960-х гг. в пределах научного сообщества Советского Союза начинают возникать небольшие научные коллективы единомышленников, занятые разработкой междисциплинарных проблем. Полностью избежать институализации (привязки к существующим государственным структурам) в то время было практически невозможно, и такие группы, как правило, были инкорпорированы в НИИ и другие организации в качестве экспериментальных лабораторий, секторов и т.п.

Число подобных групп в 1970-е–первой половине 1980-х гг. постепенно возрастает. В перестроечное время к ним присоединяется множество политических и дискуссионных клубов, «в которых не только обсуждались актуальные проблемы прошлого и настоящего, но и разрабатывались конкретные техноло-

гии углубления реформаторского процесса. Примером могут служить московский и особенно ленинградский межпрофессиональные клубы «Перестройка» [5, с. 12].

Стремительно формируются структуры, обладающие определенным экспертно-аналитическим потенциалом, которые выходят на «поверхность» общественно-политической жизни и активно участвуют в демократических процессах, набирающих силу в стране. В качестве примера таких организаций можно назвать Центр экономико-политических исследований (ЭПИцентр), возглавляемый Г. Явлинским, Гуманитарный и политологический центр «Стратегия» под руководством Г. Бурбулиса, Международный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал» (президент – Н. Беяева) и т.п. Экспертно-аналитические разработки этих и других подобных им структур использовались лидерами демократической оппозиции в борьбе с партийной номенклатурой. Такая поддержка для них была тем более актуальна, что они не могли пользоваться государственной экспертной системой, полностью ориентированной на обслуживание официальной власти. Но и официальная власть не полностью игнорировала возникшие аналитические структуры. Достаточно вспомнить работу экспертной группы Г. Явлинского над разработкой масштабного реформационного проекта «500 дней». При этом власть старалась безуспешно совместить новые экспертные центры с уже сложившейся системой государственной экспертизы. Выдаваемые ими рекомендации могли различаться диаметрально, учитывая радикализм и динамичность инновационных аналитических центров и инерционность сложившейся экспертной системы.

Требовалась кардинальная трансформация самой идеолого-политической платформы, на протяжении многих десятилетий определявшей стратегическое направление аналитических разработок. Неудивительно, что структуры внутренней политической экспертизы не поспевали за стремительным темпом перемен и продуцируемые ими аналитические материалы пользовались все меньшей востребованностью политической верхушки (прежде всего самого М.С. Горбачева, инициировавшего реформы в стране).

К моменту прихода демократов к власти в России система государственной экспертизы уже, по сути, находилась в состоянии функционального коллапса, который, впрочем, не был очевиден для внешнего наблюдателя. Многочисленные экспертно-аналитические отделы органов власти сохранялись и производили свою продукцию, но главное – эти подготовленные материалы были уже в самой незначительной степени востребованы высшим партийным руководством. Еще в меньшей степени они были нужны победившим демократам, которые в перестроечные годы, как уже говорилось, обходились экспертным обеспечением новообразованных аналитико-консультационных центров, представлявших аналог западных независимых «фабрик мысли» (центров внешней политической экспертизы). Более того, сложившаяся система внутренней государственной экспертизы воспринималась новой формацией политических лидеров враждебно, как структурная часть управленческо-

организационного механизма, подлежавшего демонтажу или, по крайней мере, кардинальной трансформации.

В такой ситуации российское руководство в первые постсоветские годы сохранило свою преимущественную опору на центры внешней политической экспертизы либерально-демократической ориентации, не встроенные в систему государственных институтов. В свою очередь органы внутренней экспертизы ведущих российских ведомств (в том числе и МИДа) за это время значительно утратили свой кадровый, а с ним организационный и методологический потенциал. Из аналитических отделов ушли наиболее квалифицированные специалисты, и в целом экспертная работа данных структур ограничивалась составлением формальных документов.

Определенные креативные способности и, образно говоря, «волю к жизни» сохранили только академические экспертные структуры, по инерции пытавшиеся работать на власть содержательно. Достаточно сказать, что только за 1993–1997 гг. институты РАН направили высшему руководству страны порядка двух тысяч докладов и аналитических записок. Подавляющая часть этих документов, как констатировалось на одном из общих собраний Академии, легла под сукно [2, с. 227].

Оценивая государственную политику России в первые постсоветские годы (в том числе и ее внешнеполитическую составляющую), можно констатировать, что она в значительной степени являлась общесистемной социополитической и социально-экономической «импровизацией» («самодеятельностью», по выражению профессионалов советской выучки), происходившей без сколько-нибудь серьезного и ответственного экспертного обоснования принимаемых решений.

Справедливости ради надо оговорить, что откровенная импровизационность политического курса в основном определялась новизной решаемых проблем, самой революционностью происходящих общественно-политических процессов, управлять которыми, используя сложившиеся в советское время административные и аналитические наработки, было невозможно. Существовавшая система экспертизы не могла быть сколько-нибудь эффективным консультантом политического руководства, за пределами той политической формации, в которой она сама сложилась (не случайно ее не востребовавность отчетливо обозначилась уже в годы поздней перестройки).

В такой ситуации высшее руководство объективно вынуждено было искать экспертное обеспечение «на стороне». Впрочем, в подобном поиске особенной необходимости и не было. Освободившиеся позиции почти автоматически достались аналитическим структурам, сопровождавшим демократическую оппозицию на ее пути к власти. Более того, политические консультанты сами превратились в политических деятелей, составили когорту реформаторов: Е. Гайдар, А. Чубайс, Г. Бурбулис, Г. Сатаров и т.д.

Но такая трансформации советников в саму власть потребовала организации нового «независимого» интеллектуального сопровождения проводимого политического курса. Этого требовала современная форма государственного управления, предполагающая развернутую экспертизу всех значительных решений власти. Выход был найден в организации формально независимых аналитических центров, полностью подконтрольных отдельным политическим деятелям или их партийным структурам. Начинается «лихорадочное основание всевозможных социологических и политологических, экономических и стратегических центров, явно настроенных на обслуживание тех или иных структур власти, предпринимательства, общественных организаций» [8, с. 94].

Параллельно с подобной «независимой» экспертизой формируются аналитико-исследовательские структуры при самой исполнительной власти – Аналитическая служба при Президенте, Аналитический центр госслужбы Российской Федерации и т.п. (А.В. Юревич достаточно точно охарактеризовал их как «придворную» экспертизу). Работа основной массы таких «независимых» и «придворных» аналитико-экспертных структур носила по отношению к власти откровенно обслуживающий характер. Но появлялись и действительно независимые центры. И в целом данный период характеризовался существенным смещением удельного соотношения внутреннего и внешнего экспертного обоснования политического курса в пользу второй составляющей.

Откровенные провалы внешней российской политики первого постсоветского десятилетия в определенной степени есть следствие именно этой тенденции – опоры высшего руководства на формально независимую, но в реальности «карманную» экспертизу, обслуживающую новую политическую формацию России. Впрочем, такие «карманные» политконсультанты только выполняли социальный заказ, по сути давая аналитическое обоснование уже принятых властными деятелями политических решений (т.е. «независимая» экспертиза являлась не столько опорой, сколько прикрытием внешнеполитического курса России, определявшегося идеологической платформой и персональными позициями узкого круга руководителей государства).

Существенным образом ситуация начинает меняться в конце 1990-х гг. С одной стороны, аналитико-экспертными структурами обзаводятся все федеральные властные институты. И некоторые независимые аналитико-консультационные центры встраиваются в эту вновь формируемую систему внутренней экспертной системы. Адаптируются к последней и элементы старой советской системы. В значительной мере способствовало возвращению доминирующей роли государственной экспертизы в процессе принятия внешнеполитических решений правительство Е.М. Примакова и прежде всего сам премьер-министр, обладавший огромным опытом советской административной работы и, что не менее важно, представлявший не только политические, но и академические круги (академик, доктор экономических наук). При нем академические структуры в некоторой степени возвращают свое влияние на власть.

Усилением роли внутренней экспертизы характеризуется и государственная политика России начала XXI в. При этом, в отличие от короткого «примаковского» периода, преимущественное предпочтение было отдано вновь созданным аналитико-экспертным организациям; достаточно указать на влиятельность созданного во время «премьерства» В.В. Путина Центра стратегических разработок под руководством Г. Грефа.

Впрочем, данные структуры в определенной степени утратили свое «придворно-обслуживающее» качество и приобрели черты, отличавшие аналитико-консультационные органы в системе государственной экспертизы советского образца. Большинство независимых аналитических центров было отодвинуто от официальной власти федерального уровня, и в целом влияние внешней экспертизы на внешнеполитический курс страны со второй половины 1990-х гг. стало неуклонно снижаться.

Пока данный процесс находится в своей динамической стадии, невозможно сказать, в какой пропорции установится их новое устойчивое соотношение, но, как это уже видно, ведущая роль в определении и корректировке государственного внешнеполитического курса, безусловно, будет принадлежать вновь сложившейся системе внутренней государственной экспертизы.

Анализируя историческую динамику института политической экспертизы в России и эволюцию ее соотношения с государственными органами, мы обнаруживаем подавляющее превосходство внутренней экспертной составляющей над внешней практически на всем протяжении развития данного института. Вместе с тем периоды радикальных общественно-политических перемен в российской истории сопровождались существенным ростом значения экспертно-аналитических структур, расположенных вне сложившейся государственной системы.

Так, уже в самом начале своих преобразований (в 1695 г. перед Азовским походом) Петр I создал Посольскую походную канцелярию, представлявшую структуру, параллельную Посольскому приказу и при этом весьма влиятельную (напомним, что именно Посольская походная канцелярия, обосновавшись в Петербурге, дала начало Коллегии иностранных дел). Два века спустя большевики после силового прихода к власти оказались отрезаны от государственного экспертно-аналитического обеспечения и были вынуждены определенный период довольствоваться преимущественно собственным партийным аналитическим потенциалом, который по своему происхождению был внешним относительно аналогичных структур царского государственного аппарата. А общественно-политический кризис конца XX в. и переход от Советского Союза к Российской Федерации были аналогично связаны с ростом влияния внешнеполитических экспертно-консультационных центров.

При этом каждый раз по истечении непродолжительного времени влиятельные внешние экспертные структуры инкорпорировались в существующую систему внутренней экспертизы, по необходимости адаптируя и трансформируя

последнюю к новой внешнеполитической концепции Российского государства, тем самым восстанавливалась доминанта внутренней (государственной) политической экспертизы. Так произошло в петровский период и в первое послереволюционное десятилетие советской власти; аналогичные тенденции наблюдаются и в начале XXI в., хотя в настоящее время процесс реанимации ведущей роли внутренней экспертизы еще не завершен (а учитывая степень сформированности и влияния независимого экспертного сообщества, уровень доминирования внутренней экспертной составляющей может оказаться не столь высоким, как на всех предыдущих этапах развития Российского государства).

Библиографический список

1. *Багатуров А.Д. и др.* Очерки теории и политического анализа международных отношений. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2003.
2. Дневник общего собрания РАН // Вестник РАН. 1997. Т. 67. № 3.
3. *Емец В.А.* Внешнеполитическое руководство России накануне и во время Первой мировой войны // История внешней политики России. Конец XIX – начало XX века. М.: Международные отношения, 1999. Т. 5.
4. *Макарычев А.С.* Система внешнеполитического планирования и анализа: опыт США 70–90-х годов // Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 12.
5. *Римский В., Сунгуров А.* «Фабрики мысли», центры демократии и центры публичной политики // «Фабрики мысли» и центры публичной политики: Международный и первый российский опыт. СПб.: Норма, 2002.
6. *Рогожин Н.М.* Посольский приказ и его роль в проведении внешней политики России // История внешней политики России. Конец XV–XVII в. М.: Международные отношения, 1999. Т. 1.
7. *Сказкин С.Д.* Конец австро-русско-германского союза. М., 1974.
8. *Филатов В.* Ученые «на виду»: новое явление в российском обществе // Общественные науки и современность. 1993. № 4.
9. *Хевролина В.М.* Проблемы внешней политики России в общественной мысли страны // История внешней политики России. Вторая половина XIX века. М.: Международные отношения, 1997.
10. *Юревич А.В.* Ученые в политике // Полис. 1999. № 2.