УДК 321

Данилов А.Г.

Власть и элита России: история и современность

В статье проанализированы формы и методы борьбы за власть, способы противодействия главы государства и элиты, элементы эффективной модели управления и управленческие ошибки, которые повторяются из эпохи в эпоху, несмотря на изменения политического строя.

Ключевые слова: эффективная система управления, методы борьбы за власть, ошибки управления, элита, глава государства, реформы.

Глубокий анализ сюжетов, связанных с различными аспектами деятельности современной политической, административно-государственной, бизнес-, религиозной, всероссийской и региональной элиты, контрэлиты, протоэлиты читатель может найти в сборнике материалов Первого Всероссийского элитологического конгресса «Элитология России: современное состояние и перспективы развития» [1].

Сравнение богатого фактического материала, накопленного и проанализированного исследователями из жизни современной управленческой элиты, с историей власти и элиты России в XVI – XX вв. свидетельствует о том, что одни те же позитивные моменты, методы и формы деятельности, а также управленческие ошибки повторяются из одной исторической эпохи в другую, несмотря на смену политического режима.

Цель статьи – проанализировать, что общего было в деятельности элиты в разные исторические эпохи – в условиях Московского царства XVI – XVII вв., Российской империи XVIII – начала XX в., в СССР и современной России, выявить причины однотипных проблем и определить, как исторический опыт можно учитывать в начале XXI в.

Эффективная модель управления включает такие элементы:

а) эффективно действующий государственный аппарат (оставим пока за скобками критерии его эффективности). Любому главе государства для реализации его замыслов нужны исполнители в центре и на местах;

б) развитые институты самоорганизации общества: парламент, местные органы самоуправления, политические партии, профсоюзы, различные общественные организации. Они позволяют обществу иметь собственное видение путей и способов развития страны, которое может совпадать с мнением власти, а может и не совпадать;

в) оптимальное разграничение полномочий между государством и обществом. Известно, что одни функции лучше способен исполнять государственный аппарат, другие вопросы эффективнее может решать общество.

Если государство присвоит себе больше функций, чем оно способно исполнять, вопросы будут решаться бюрократическим путем, то есть долго и неэффективно. Месяцами и годами вели переписку между собой приказы в XVI – XVII вв., коллегии в XVIII в., министерства в XIX – XX вв. Аналогично годами переписывались, имитируя бурную деятельность, центр и регионы. Подобным образом действует и бюрократия других стран. Если поступить противоположным образом, обществу передать часть властных полномочий, которые оно неспособно исполнять, вопросы также решаться не будут.

Поиск оптимального разграничения полномочий между государством и обществом (в лице парламента, местного самоуправления) – одна из самых сложных задач, которые приходится решать всем странам;

г) наличие цивилизованных форм обратной связи между государством и обществом. Классовая борьба (в том числе крестьянские войны, забастовки пролетариата и т.д.), убийства глав государств, дворцовые перевороты – все это тоже формы обратной связи, свиде-

тельствующие о том, что какая-то часть общества не принимает политику главы государства или господствующего класса. Но это – нецивилизованные формы. Мы имеем в виду цивилизованные формы обратной связи между государством и обществом, то есть элементы демократии. Например, после принятия какого-то указа главы государства а) часть населения выходит на разрешенные законом демонстрации в поддержку или с осуждением данного решения, б) в условиях свободы слова в средствах массовой информации идет обсуждение сильных и слабых сторон данного указа, в) наконец, представители общества – депутаты парламента – могут поддержать или заблокировать решение главы государства. Цивилизованные формы обратной связи между государством и обществом позволяют минимизировать ошибки государства.

Анализ организации власти в России позволяет выявить следующую закономерность: в течение столетий в нашей стране три элемента эффективной модели управления из четырех, как правило, отсутствовали.

Не было развитых институтов самоорганизации общества. В лучшем случае они существовали в зачаточном состоянии недолгое время. Так, первый шаг на пути парламентаризма в России – Земские соборы – действовали чуть больше 100 лет, с середины XVI в. до второй половины XVII в. Государственная дума просуществовала 11 лет (1906 – 1917 гг.), Учредительное собрание работало меньше суток в январе 1918 г. Немногим больше «повезло» институтам местного самоуправления: вечевые вольности, постепенно сошедшие на нет в других регионах страны, просуществовали в Новгороде до XVI в., губные и земские старосты действовали с середины XVI в. до упразднения Петром I в 1702 г., земства и городские думы работали с середины 60-х гг. XIX в. до 1917 г. Непродолжительное существование тех или иных органов самоорганизации общества не позволяло им укорениться на российской почве, не позволяло хотя бы части россиян научиться эффективно их использовать. Еще одним важным негативным следствием данного явления был низкий уровень политической культуры всех слоев общества, включая господствующий класс. Политическую культуру можно приобретать и повышать только на практике, а ее несколько столетий в России не было.

Не было в нашей стране и оптимального разграничения полномочий между государством и обществом. Как правило, и до 1917 г., и в советское время государство контролировало различные стороны жизни общества (с разной степенью полноты в разные исторические эпохи). Увы, в нашем Отечестве преобладали нецивилизованные формы обратной связи между государством и обществом: классовая борьба, крестьянские войны, революции, дворцовые, внутрипартийные заговоры и перевороты. Опыт сотрудничества государства и общества в России минимален.

Из выявленной нами закономерности – отсутствие трех элементов эффективной модели управления из четырех – следует ряд важных следствий. Остановимся только на двух из них.

Во-первых, в случае, если оставшийся четвертый элемент – государственный аппарат – будет малограмотным, некомпетентным, вороватым, думающим не о нуждах общества, а о своих собственных, то есть таким, каким он был в России в течение веков (можно вспомнить о бессмертных персонажах «Ревизора» Н.В. Гоголя, «Истории одного города» М.Е. Салтыкова-Щедрина, о героях произведений М.А. Булгакова, М.М. Зощенко, многих других дореволюционных, советских и современных авторов: эти образы потому бессмертны, что их прообразы кочуют из века в век), система управления работать не будет. Точнее ее деятельность будет не очень продуктивной: достигнутые минимальные успехи будут обесцениваться чрезмерными жертвами (людскими, материальными, духовными). Или бюрократия будет работать только на себя. С нашей точки зрения, здесь лежат ответы на «вечные» вопросы: почему Россия чаще всего отставала и отстает от развитых стран, почему

россияне жили и живут хуже, чем могли бы жить при тех ресурсах, что у нас есть, почему, как правило, чиновники живут припеваючи.

Во-вторых, из выявленной нами закономерности следует, что в течение веков подавляющая часть населения страны, включая большую часть господствующих классов, не влияла на выбор пути развития в силу низкого уровня политической культуры и отсутствия реальных механизмов воздействия на власть. Даже в такие переломные моменты истории, как революции в 1905 – 1907 гг., в феврале и октябре 1917 г., противостояние политических сил в августе 1991 г. или в октябре 1993 г. основная масса россиян активного участия в борьбе не принимала. Из общего правила мы знаем два исключения: в период «Смуты» в начале XVII в. и в годы гражданской войны (1918 – 1920) судьба Отечества зависела от действий большинства жителей нашего государства. В данном случае мы рассматриваем внутреннюю жизнь страны, а не борьбу с интервентами.

Анализ поворотных моментов отечественной истории в XIV – XIX вв. [2] позволяет сделать вывод о том, что в восьми случаях из девяти выбор России определялся, главным образом, характером взаимоотношений между главой государства и тонким слоем элиты в конкретных исторических условиях.

В XVI – XVII вв. в состав управленческой элиты входили члены Боярской думы, руководители приказов и стрелецкого войска. Особую роль в разные годы играли руководители Челобитного приказа, Приказа тайных дел, Преображенского приказа. Формально не входил в состав светской власти, но оказывал заметное влияние на принимаемые решения в данный период истории глава русской православной церкви – митрополит, с 1591 г. – патриарх, при котором состоял свой аппарат управления. Можно выделить такие крупные политические фигуры, как митрополиты Макарий и Филипп, патриархи Гермоген, Филарет, Никон.

В XVIII – XIX вв. в состав управленческой элиты входили члены Сената (со второй половины XVIII в. и весь XIX в. его роль постепенно сокращается и меняется по сравнению с петровской эпохой), члены Государственного совета (с 1810 г.), руководители коллегий (в XVIII в.) и министерств (в XIX в.). Особое место занимали руководители Тайной канцелярии в XVIII в., министры внутренних дел и руководители корпуса жандармов в XIX в. Как и раньше, заметной является роль руководителей гвардии и армии. Яркое тому доказательство – дворцовые перевороты. Вес руководителей РПЦ в эти два столетия заметно снижается. Исключение – влияние на Александра III и Николая II Обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева.

Фактическими хозяевами в регионах в XVIII – XIX вв. были губернаторы, тем более – генерал-губернаторы и Наместники. Они также входят в состав управленческой элиты страны.

Роль придворных (имеющих высокое положение при дворе, но не занимающих официальных государственных постов) на управление страной в разные исторические эпохи требует самостоятельного изучения.

По составу отличие отечественной управленческой элиты от европейской состоит в следующем. Начиная с XIV – XV вв., в ряде европейских стран формируются и набирают силу парламенты: парламент в Англии, Генеральные штаты во Франции, кортесы в Испании, сейм в Польше и Финляндии, риксдаг в Швеции и т.д. Государство (королевская власть) частично добровольно, частично под напором классовой борьбы передавало парламенту (в течение веков) часть властных полномочий. Тем самым, лидеры парламента входили в управленческую элиту в своих странах. В России веками парламента не существовало.

Вопрос о взаимоотношениях руководителя державы и его окружения – один из ключевых для понимания происходящего в стране. Остановимся на нем подробнее.

Исторический опыт свидетельствует о том, что для принятия крупного управленческого решения, проведения преобразований или контрреформ необходимы, как минимум, два условия: 1. Поддержка со стороны руководителя страны и 2. Согласие (или хотя бы нейтральное отношение) элиты, бюрократии.

В многовековой истории нашего Отечества для осуществления изменений в политике может быть наиболее важной, если не решающей, была позиция правителя.

Пока было согласие Ивана IV, вожди «Избранной рады» проводили политику преобразований в 50-е гг. XVI в. Когда не стало такой поддержки, реформы были прекращены. Изменения в обществе во второй половине XVII в. были возможны только при благосклонном отношении к ним со стороны Алексея Михайловича, Федора Алексеевича, царевны Софьи. Реформы первой четверти XVIII в. или второй половины XVIII в. были реализованы во многом благодаря Петру I и Екатерине II. Либеральные преобразования в первой четверти XIX в. и в 1861 – 1881 гг. были бы немыслимы без согласия Александра I и Александра II. Контрреформы 80 – 90-х гг. XIX в. проводились по инициативе Александра III. Напротив, конституционные проекты Д.М. Голицына в 1730 г., Н.И. Панина, С.Е. Десницкого во второй половине XVIII в., либеральные проекты, появившиеся во второй половине XIX в. (например, о создании Всероссийского земства, проект М.Т. Лорис-Меликова), не были реализованы, в том числе, и потому, что не получили поддержки (соответственно) Анны Ивановны, Екатерины II, Александра II, Александра III.

Степень участия руководителя страны в принятии важных государственных решений определялась самыми различными факторами: законно человек взошел на вершину власти или нет, уровнем образованности, состоянием здоровья, возрастом, личным темпераментом. Пол главы государства (мужчина или женщина) также влиял на возможности руководить обществом.

Итак, без согласия главы государства ни в изучаемое время, ни в советский период истории, ни на современном этапе невозможно принятие ни одного крупного решения. Однако инициативы, желания руководителя страны, как правило, недостаточно. Важную роль играет позиция элиты или ее активной части.

Победа московских князей в борьбе с Вильно, а затем и Галичем в XIV – XV вв. во многом стала возможной благодаря поддержке, которую оказала им знать Северо-Восточной Руси (местные князья, бояре, церковь). Без активного участия элиты в преобразованиях XVI – XIX вв. они не могли бы состояться.

Например, М.М. Сперанский а) разработал проект преобразований, б) убедил царя (полностью или частично – это уже другой вопрос) в их необходимости для общества, но не получил согласия бюрократии на свои проекты. Поэтому его идеи не были реализованы на практике. Госаппарату и придворным удалось также сорвать принятие первой русской Конституции, проект которой по поручению царя подготовила комиссия Н.Н. Новосильцева и П.А. Вяземского в 1820 г., блокировать деятельность секретных крестьянских комитетов в годы правления Николая I, затормозить реформы Александра II и т.д.

Между главой государства и элитой условно (в реальной действительности все сложнее) были возможны два состояния: сотрудничество или борьба.

В случае их сотрудничества из нескольких альтернатив побеждала та, которую одновременно поддерживали (в той или иной степени) руководитель страны и элита (или ее активная часть).

В случае противостояния между главой государства и различными группировками элиты реализовывалась та альтернатива, за которой стоял сильнейший (руководитель страны или элита) в конкретный момент истории. Борьба происходила как в открытой форме (террор со стороны правителя или дворцовый переворот, организованный частью элиты), так в форме скрытого противодействия бюрократии политике руководителя страны.

Бюрократия России, как и бюрократия других стран, в течение столетий накопила богатый опыт отстаивания своих интересов. Помимо убийств, дворцовых, государственных, внутрипартийных переворотов существуют более тонкие способы нейтрализации усилий руководителя страны:

1. Затянуть, отложить решение проблемы в «долгий ящик», передать бюрократическим комиссиям и подкомиссиям;. 2. Если глава государства настаивает, изобретать заведомо неосуществимые проекты; 3. Запугать главу государства: а) непослушанием, бунтом народа; б) преувеличением недовольства правящей элиты; 4. Ссылки на опыт Запада: у них революции, «беспорядки», кризисы, а в России – «благостная тишина»; 5. Использовать влияние фаворитов и фавориток; 6. Игра на самолюбии главы государства: а) стыдно уступать «заграничным влияниям»; б) стыдно уступать требованиям народа [3].

Естественно, что вышеперечисленные методы использовались «комплексно», с учетом исторической ситуации и личности руководителя. Однако порой не ограничивались только ими.

Важно подчеркнуть, что русская элита не только противостояла преобразовательной деятельности главы государства.

Выскажем, может быть, спорный тезис о том, что большинство преобразований в России в течение столетий происходили не столько под влиянием классовой борьбы, ее некоторую роль в инициировании реформ мы не отрицаем, сколько по инициативе прагматиков или профессионалов, которые во все времена стояли рядом с высшей властью. Приведем несколько примеров.

Известно, что Иван Грозный потерял отца и мать в раннем возрасте. В годы боярского правления воспитанием (как будущего руководителя государства) мальчика, затем юноши никто не занимался. Мудрый митрополит Макарий (был митрополитом в 1542 – 1563 гг.) подобрал в 1549 г. 19-летнему главе государства грамотных советников, которые в будущем получили название Избранная рада. В 50-е годы XVI в. А.Ф. Адашев, князья И.Ф. Мстиславский, В.И. Воротынский, Д.Ф. Палецкий, Д.И. Курлятев, дьяк И.М. Висковатый и другие провели масштабные реформы, которые способствовали развитию и процветанию страны, успехам в ее внешней политике. Напротив, отказ царя от сотрудничества с мудрыми советниками, репрессии против наиболее талантливой части элиты, переход к политике опричнины привел страну к внутри- и внешнеполитической катастрофе.

Спустя сто лет, в середине и во второй половине XVII в., за 50 – 70 лет до петровских реформ, российская элита осознала необходимость и потребность в преобразовании различных сторон жизни общества и государства. И не только осознала, но и стала действовать. Алексею Михайловичу, Федору Алексеевичу и царевне Софье в решении дел помогали опытные и мудрые Б.И. Морозов, А.С. Матвеев, патриарх Никон, Ф.М. Ртищев, А.Л. Ордин-Нащокин, В.В. Голицын, которые прежде, чем подняться на самый верх, прошли многие ступени карьерной лестницы. Из всех политических деятелей второй половины XVII в. наиболее заметными фигурами были Афанасий Лаврентьевич Ордин-Нащокин (1605 – 1680) и Василий Васильевич Голицын (1643 – 1714). Они не только подготовили программу преобразований, более глубокую и масштабную, чем будущие усилия Петра I, но и многое успели сделать до Петра.

Рамки данной статьи не позволяют даже кратко рассказать о деятельности десятков других профессионалов в ближайшем окружении русских царей и императоров, много сделавших для процветания России. Поэтому назовем хотя бы наиболее значимые политические фигуры. Руководитель Верховного тайного совета Д.М. Голицын, предпринявший отчаянные усилия повернуть Россию в 1730 г. на путь конституционной монархии и создать двухпалатный парламент. Воспитатель наследника престола, будущего императора Петра III, многолетний руководитель внешней политики России Н.И. Панин вместе со своим сек-

ретарем, известным драматургом Д.И. Фонвизиным в 1773-1774 гг. разработал проект Конституции, ограничивающей самодержавие в России. У проекта нашлось немало сторонников в тот период.

Хорошими профессионалами, помогавшими Александру I в первой четверти XIX в. управлять страной, были М.М. Сперанский, Н.Н. Новосильцев, Н.С. Мордвинов, Д.П. Трощинский, умница Е.Ф. Канкрин (многолетний министр финансов при Александре I и Николае I).

При Александре II в государственном управлении заметно выделялись великий князь Константин Николаевич, А.М. Горчаков, братья Милютины, А.В. Головнин, М.Т. Лорис-Меликов, М.Х. Рейтерн и другие. При Александре III и Николае II – Н.Х. Бунге и С.Ю. Витте.

Всегда в изучаемый период рядом с властью стояли профессионалы, прагматики, которые умели решать вопросы на практике. Таким образом, внутри управленческой элиты были не только те, кто мешали проведению реформ в стране, но и те, кто независимо от своих политических взглядов инициировали преобразования и «реально дело делали».

В свою очередь, руководители страны также накопили достаточный опыт борьбы с бюрократией. Наиболее эффективным способом является торжество демократии над бюрократией вследствие народного взрыва, революция «снизу». Однако данный способ встречается в отечественной истории крайне редко. Чаще всего руководители России использовали другие приемы и методы: 1. Террор. 2. Прием «Повязать соратников кровью». 3. Метод запугивания. 4. Обращение главы государства за помощью непосредственно к народу «через голову» элиты. 5. Создание параллельного аппарата управления. Перенос столицы. 6. Шантаж отставкой [3].

Поскольку система организации власти (из четырех три элемента эффективной модели управления, как правило, отсутствовали или находились в зачаточном состоянии) почти не менялась в России в течение столетий, несмотря на изменения политического режима, поскольку методы борьбы за власть совпадали в разные исторические периоды – как следствие из эпохи в эпоху власть повторяет одни и те же управленческие ошибки:

1. Слабое знание ситуации в стране. Принятие стратегических ошибочных решений на основе неполной (неверной) информации. 2. Непонимание задач, стоящих перед страной. 3. Отсутствие стратегии (программы) решения задач, стоящих перед страной. 4. Неумение прогнозировать ход событий. 5. Неумение просчитывать отдаленные последствия своих шагов. 6. Отказ от решения задач, стоящих перед страной, откладывание их решение «на потом». Запаздывание с принятием решений. 7. Ошибки в кадровой политике. На ключевых должностях были преданные главе государства люди, но часто – мало компетентные. 8. Отказ от диалога с оппозицией. 9. Нежелание делиться частью властных полномочий с обществом. 10. Не понимали или недооценивали роль настроений в обществе, в том числе степень десакрализации власти. Не предпринимали активных усилий для повышения авторитета власти. Не объясняли обществу причины принимаемых властью мер. 11. Отсутствует оценка социальной цены реформ. 12. Отсутствие альтернативности мышления. 13. Бездумное копирование зарубежного опыта.

Совокупность перечисленных управленческих ошибок в разной конфигурации привели к падению самодержавия в России в феврале 1917 г., падению Временного правительства в октябре 1917 г., привели к распаду СССР в 1991 г.

Подведем итоги.

1. Что общего было в деятельности элиты России в разные исторические эпохи? Система организации власти, методы борьбы главы государства и элиты друг с другом, нередко качество элиты не соответствовало задачам, стоящим перед обществом.

2. Отсутствие в России в XVI – XIX вв. институтов самоорганизации общества (парламента, политических партий, общественных организаций и т.д.) влияло на состав отечественной управленческой элиты.

3. В условиях, когда общество веками не имело цивилизованных механизмов влиять на политику государства (кроме классовой борьбы и дворцовых переворотов), скорость и эффективность принимаемых управленческих решений определялась характером взаимоотношений между главой государства и его окружением в конкретный момент истории (сотрудничество или противостояние).

4. Несмотря на то, что для выработки и реализации конкретной политики в России важную, если не решающую роль играл глава государства, без поддержки элиты (или ее части) принятие и осуществление на практике большинства государственных решений были бы невозможны.

5. В течение столетий отечественная управленческая элита выработала эффективные методы противодействия главе государства. В свою очередь, глава государства имеет ряд эффективных методов борьбы с элитой.

6. В окружении главы государства в XVI – XX вв. всегда находились прагматики и профессионалы, которым Россия обязана проведением реформ.

7. Как свидетельствует исторический опыт России и других стран, гарантом стабильного развития общества, защищающим его от произвола государства, способствующим минимизации ошибок государственного аппарата, являются развитые институты гражданского общества, оптимальное разграничение управленческих и властных полномочий между государством и обществом; развитые, цивилизованные формы обратной связи между обществом и государством.

Формирование в стране выше перечисленных элементов эффективной модели управления, совершенствование государственного аппарата, неповторение традиционных для власти управленческих ошибок – вот ответ на наш традиционный вопрос: «Как нам обустроить Россию?»

Литература

1. Элитология России: современное состояние и перспективы развития: мат-лы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием, 7-8 октября 2013 г., Ростов-на-Дону. Т. 1, 2. Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013.

2. Данилов А.Г. Россия: на перекрестках истории XIV – XIX вв. Ростов н/Д: Альтаир, 2010.

3.Подробнее эти методы проанализированы и проиллюстрированы нами на большом фактическом материале из разных исторических эпох. См.: Данилов А.Г. Глава государства и его окружение в России: исторический опыт // Вопросы истории. 2010. № 7. С. 83 – 94.

УДК 351

Камалова Г.Р.

Открытое государственное управление: российский и зарубежный опыт

В статье рассматривается мировой и российский опыт реализации проекта «Открытые данные» в рамках функционирования «Открытого правительства». Анализируются имеющиеся проблемы и трудности в реализации программы, пути совершенствования и возможности включенности гражданского общества в процессы построения системы открытого государственного управления в Российской Федерации.

Ключевые слова: открытые данные, веб-ресурсы, открытое правительство, открытое государственное управление, гражданские инициативы.