УДК [321:316.422](47)"17/20"

*БОЛХОВИТИНА Т.С.*

# Историческое измерение опыта модернизации политической системы России

В статье рассматривается опыт модернизации политической системы в контексте исторического развития Российского государства. Обращается внимание на волнообразный характер политического реформирования, характерные особенности реализации модернизационных проектов.

Ключевые слова: политическая модернизация, власть, цикличность реформ, авторитаризм.

Исторически первая модернизация в России, как известно, была связана с именем Петра Первого (1682–1725 гг.), его реформами, вызванными самим ходом социально-экономического и политического развития страны, обусловленными кризисом традиционализма, не способного в условиях модернизационного рывка в Европе обеспечивать условия конкурентоспособности Российского государства на мировой арене, сохранять его целостность и поддерживать устойчивость внутриполитической ситуации.

С самого начала Петровские реформы, как отмечают исследователи, носили модернизационный, европеизированный характер[1]. Они существенно изменили систему органов государственной власти как важнейшего элемента политической системы общества. Была учреждена Палата об уложении, призванная пересмотреть и систематизировать все существующее законодательство, создана Ближняя канцелярия – орган центрального управления, координирующий деятельность приказов. Вместо Боярской Думы в 1711 г. учрежден Правительствующий Сенат – высший административный и судебный орган. Ему предписывалось разрабатывать новые законы, контролировать финансовую сферу, деятельность администрации.

В процессе реформы исполнительной власти в 1718–1721 гг. вместо множества приказов и канцелярий возникла стройная система коллегий, заменившая громоздкую систему (более полусотни приказов) приказного управления страной[2]. При этом каждая коллегия ведала строго определенной отраслью управления. Такая структура вполне соответствовала функциям отраслевого управления с коллегиальным устройством и регламентацией должностных обязанностей. За образец при создании коллегий была взята шведская регулярная система, основанная на принципах камерализма – учения о бюрократическом управлении, признающего отраслевой подход и строгую регламентацию деятельности. На этой основе был разработан Генеральный регламент, устанавливающий режим работы учреждений, их штаты, порядок делопроизводства, процедуру разработки, визирования, хранения документов и т.п. Венцом реформы центрального управления стала Табель о рангах (1722 г.), вводившая иерархию военных, статских и придворных чинов из 14 классов[3].

Укрепление политической власти в стране связывалось с губернской реформой. В 1709 году в России было учреждено 8 губерний: Московская, Петербургская, Киевская, Архангелогородская, Смоленская, Казанская, Азовская и Сибирская (позже их число увеличилось). Эта реформа соответствовала замыслу упорядочивания финансовой системы в стране, выстраиванию вертикали государственной власти; она в значительной мере способствовала формированию централизованного государства в России[4].

При Петре I вследствие податной реформы (налогообложение) сложилась новая структура общества на основе четкого сословного принципа. С этого времени светских феодалов (указ 1714 года о единонаследии) стали именовать дворянами (помещиками)[5]. Еще одной категорией населения было духовенство, хотя законодательство резко ограничивало число церковников. В России появилась категория государственных крестьян; к ним наряду с однодворцами были причислены черносошные крестьяне. Перестало существовать холопство. Крепостное крестьянство стало единым социальным слоем.

Вместе с тем модернизация носила незавершенный характер. Сохранились институты крепостничества, консервация которых вела к нарушению прав и свобод личности, вызвавших ряд мощных волнений (Стрелецкое 1698 г., Астраханское 1705–1706 гг., Булавинское 1707–1709 гг.).

Как отмечает Э.С. Кульпин, успеху петровских реформ способствовали: а) солидарность общества с государством; б) патерналистский и меритократический характер власти; в) принуждение правящего слоя – дворянства к несению бремени преобразований; г) недопущение замкнутости правящей элиты; д) максимальная социальная мобильность[6]. Это означает, что модернизация, пусть даже начатая “сверху”, по крайней мере, теоретически возможна при условии взаимной готовности общества и элит к радикальным переменам.

Следует отдавать отчет в том, что, какими бы ни были радикальными преобразования, они отвечали духу своего времени, носили печать незабвенности. Не случайно они вызывают неоднозначные дискуссии в науке[7]. Неоспоримо, что их последствия в различных сферах оказались неодинаковы.

Особенностью Петровской модернизации является ее некомплексный характер; о собственно политической модернизации можно говорить с натяжкой, поскольку она коснулась далеко не всех элементов политической системы, главным образом системы государственного управления. Западные же ценности и идеалы становились уделом немногих, в то время как значительная часть оставалась приверженной патриархальным традициям.

В связи с этим нам представляется бескомпромиссным утверждение Н. Асонова, Г. Талиной о том, что Петровская модель модернизации решительно рвала со славяно-православной традицией управления, что реформы разрушали связь политической системы с окружающей социальной средой, делается вывод, что “эндогенно-экзогенный путь развития сменялся экзогенным, т.е. совершенно чуждым, не вписанным в национально-религиозные традиции России”[8].

Действительно, власть, обнаружив, что не способна на собственную внутреннюю трансформацию, пошла на “импорт” отдельных инноваций в политической системе. И это объяснимо: страна, являясь частью европейского пространства, не могла не отреагировать на шедшие с Запада инновационные импульсы, вызванные модерностью. В то же время, воспринимая эти импульсы, Россия во многом продолжала сохранять черты традиционного общества (единоначалие, соборность (пусть сохранившуюся на низовом уровне институциональной системы), общность, православие и др.).

Реформаторская деятельность Петра I получила в определенной мере продолжение при Екатерине II (1762–1796 гг.), политика которой получила название “просвещенного абсолютизма”. С ее именем связаны реорганизация Сената, секуляризация церковных земель, губернская реформа, в соответствии с которой введено новое административно-территориальное деление страны, сохранявшееся вплоть до 1917 года.

Впервые судебные органы были отделены от исполнительных. Все сословия, кроме крепостных, могли принимать участие в

местном самоуправлении. Суды (Верхняя расправа, Городовой и Царский магистраты) становились выборными, исключая суды Нижней расправы, которые назначал губернатор. Новым для России стал Совестный суд, призванный прекращать распри и мирить ссорящихся. Разумеется, разделение властей нельзя было считать полным, поскольку губернатор имел право вмешиваться в дела суда. Оппозиционные настроения жестоко подавлялись. Это выразилось, в частности, в запрещении издания и распространения масонской литературы, массовых арестах вольнодумцев. Очевидно, что о такой либерализации политической сферы говорить не приходится.

Насущным общественно-политическим проблемам способствовал ряд реформ Александра I (1801–1825 гг.), который в начале своей императорской миссии планировал введение Конституции, отмену крепостного права, разработку новых законов. С этой целью был образован Негласный комитет (совещательный орган, в котором разрабатывались идеи преобразований). Ряд указов улучшал положение крестьянства. Ограничивалась раздача государственных крестьян в частные руки. Указ о вольных хлебопашцах предусматривал выкуп крестьян на волю по обоюдному согласию с помещиками. Отдельные меры касались либерализации в сфере печати[9].

Под руководством М.М. Сперанского, статс-секретаря Непременного совета, были проведены преобразования органов центрального управления. В частности, коллегии были заменены новой европейской исполнительной властью – министерствами. Для обсуждения некоторых вопросов был учрежден Комитет министров, реформирован Сенат. Политические реформы, однако, не изменили самодержавной сущности политической системы. Они, напротив, усилили централизацию и бюрократизацию государственного аппарата. Как и прежде, император обладал верховной законодательной и исполнительной властью.

Одной из наиболее последовательных попыток политической модернизации считаются реформы Александра II (1855–1871 гг.), акцент в которых был сделан в пользу социально-политических преобразований[10]. “Положение 19 февраля 1861 года” отменило крепостную зависимость крестьян. Ликвидировалась личная зависимость. Крестьяне получали право заниматься торговлей, вступать в гильдии, поступать на службу, менять место жительства, обращаться в суд; вводилось крестьянское самоуправление (сельские общества, сходы). Наряду с этим личная свобода крестьян ограничивалась тем, что они оставались единственным сословием, платившим подушную подать.

Половинчатой оказалась и Земская реформа, в соответствии с которой в губерниях и уездах создавались земские учреждения (земства). Это были выборные органы из представителей всех сословий. Законом – Положением о губернских и уездных земских учреждениях (1890) – предусматривалось создание трех избирательных курий: а) курия уездных землевладельцев, состоящая в основном из дворян – помещиков, для которой требовался высокий имущественный ценз. Уездные землевладельцы с меньшим цензом участвовали в выборах через уполномоченных; б) городская курия, участники которой должны располагать купеческим свидетельством либо предприятием определенного размера; в) сельская курия, в которой отсутствовал имущественный ценз, но введена система трехступенчатых выборов – крестьяне на сходе делегировали выборщиков на собрание, избиравшее земских гласных[11].

Предложенная реформой избирательная система комбинировала сословное начало с началом имущественного ценза, позволяла изначально планировать число выборщиков от сословий и регулировать их соотношение в земских учреждениях. Таким способом выборная система обеспечивала преобладание в земских учреждениях представителей правящего сословия. Земства были лишены политических функций. Сфера их деятельности ограничивалась хозяйственными вопросами местного значения: устройство и содержание путей сообщения, земских школ и больниц, попечение торговли и промышленности, страхование имущества, благотворительность и др. Несмотря на жесткий контроль центральной и местной власти, отсутствие достаточных средств, земства внесли значительный вклад в развитие местного хозяйства.

Попытке усовершенствования общественного самоуправления в городах предназначалась городская реформа. Городовое положение (1892) закрепило систему органов городского общественного управления: городское избирательное собрание и городскую думу с городской управой – исполнительным органом[12]. Городские избиратели в соответствии с податным (имущественным) цензом делились на три группы, каждая из которых избирала треть гласных в городскую думу. В выборах принимал участие довольно широкий круг избирателей. К ним допускались лица, достигшие 25-летнего возраста, владеющие недвижимостью, промышленными или торговыми предприятиями, занимающиеся кустарным промыслом или мелкой торговлей, представляющие любое сословие. Не обладали правом избирать лица, подвергшиеся суду, отрешенные от должности, лишенные духовного сана. Женщины участвовали в выборах через своих представителей. Дума и управа избирались на 4 года; половина состава управы должна была обновляться каждые два года.

Очевидно, что создание новых органов местного самоуправления способствовало активизации общественно-политической жизни, хотя, разумеется, эти органы в значительной степени зависели от государственных бюрократических и полицейских учреждений.

Особое место в комплексе либеральных реформ занимает судебная реформа 1864 года. Новая система судопроизводства закрепила всесословность суда, независимость его от администрации, равенство всех перед судом, несменяемость судей, прокурорский надзор, выборность мировых судей и присяжных заседателей. При этом оставалось немало лазеек для вмешательства в судопроизводство. Ограничение компетенции суда присяжных, особый порядок предания суду должностных лиц, слабость судейской независимости, особое присутствие Сената для политических процессов, заседание которого носило закрытый характер, что нарушало принцип гласности – эти и другие изъятия из общего судебного порядка постепенно готовили почву контрреформ, что вполне понятно: политико-правовую модернизацию невозможно было проводить традиционными бюрократическими методами.

Реакцией на массовую политическую активность в начале XX века стала попытка модернизации политической системы при Николае II. Несмотря на наличие некоторых демократических институтов (Государственная Дума, Госсовет и др.), реальных шагов в направлении дальнейшей демократизации общества сделано не было. Дума так и не превратилась в полноценный парламент[13]. Ее законодательные прерогативы были резко ограничены, она не обладала правом формирования правительства, возможностью осуществлять контроль за расходованием государственных финансов.

Несмотря на то, что разрешалась свобода собраний союзов, их проведение было обставлено массой различных препон. Сократилось количество партий, при этом традиционалистские политические организации теряли социальную поддержку, социалистические партии, напротив, преодолевая временные спады активности, расширяли свою социальную базу. Основной причиной эволюции политических предпочтений была неспособность власти решать острые социально-экономические и политические проблемы. Таким образом, эволюционный сценарий политической модернизации при Николае II (1894–1917 гг.) также остался несбыточным проектом, хотя общественную атмосферу переполняли требования политических свобод, конституционализма и парламентаризма.

Попыткой автократической модернизации, не увенчавшейся успехом, стала большевистская революция, идеологи которой ставили задачу построить в России общество лучше, чем на Западе, путем ускоренной индустриализации страны[14]. Основным элементом политической системы провозглашались Советы и правящая партия. Советы на практике превратились в инструмент политики большевистского руководства с преобладанием в них членов Компартии.

Несмотря на то, что Советская Конституция (1918 г.) декларировала введение политических свобод (слова, печати, митингов, собраний, шествий), на практике были нивелированы политическое многообразие, многопартийность. Долгое время сохранялась многоступенчатость выборов, избирательного права лишались представители т.н. эксплуататорских классов, служители религиозных культов.

Такая "модернизация" неизбежно вела к концентрации власти в одних руках. Этому способствовал ряд обстоятельств: традиции сильной, персонифицированной власти в России; вождистский тип руководящей партии; централизованная организация экономики; большевистская мораль принудительной мобилизации[15]. В итоге любая оппозиция подавлялась. Сталинские времена отличались массовыми репрессиями. В результате нарастали негативные тенденции во всех сферах общественной жизни, обусловившие кризис экономической и общественно-политической систем.

Очередной в истории России попыткой модернизации политической системы стала перестройка. Она началась под лозунгами "новое мышление, ускорение, человеческий фактор, демократия, гласность"[16]. Политические реформы предусматривали оптимизацию системы государственного управления, совершенствование законодательства, изменение избирательной системы. Содержание перестройки политической системы сводилось к утверждению системы Съездов народных депутатов, который наделялся функциями высшего представительного органа государственной власти.

Закон о выборах предоставлял право выдвижения неограниченного числа кандидатов, исключалась практика разнарядок, объявлялось право выдвижения кандидатов избирателями по месту жительства, утверждался принцип всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и т.д.[17]. Проведение выборов на альтернативной основе демонстрировало реальность свободы выбора.

Среди дарованных политических свобод следует отметить право на участие в митингах, демонстрациях, шествиях, проводимых в т.ч. с целью критического отношения к тем или иным мероприятиям государства; право на участие в деятельности политических партий, движений, организаций; использование демократических институтов на выборах народных депутатов. В результате к концу 80-х гг. в стране действовали десятки массовых демократических движений, партий, фронтов. Гласность СМИ, отмена шестой статьи Основного закона о ведущей роли партий фактически венчали конец монополии единственной партии – КПСС – на власть[18].

Существенную роль в трансформации авторитарного политического режима сыграли также ослабление цензуры, официальное признание политического и идеологического плюрализма, многообразие форм собственности[19]. Однако разразившийся экономический кризис, обострившиеся противоречия между центром и республиками в составе СССР, индифферентность власти, ее бесконечные политические дискуссии вызывали к жизни открытую, публичную борьбу за власть в виде организованной парламентской оппозиции, образованной радикально-демократическим крылом (А.Д. Сахаров, Б.Н. Ельцин и др.), волну протестов в виде "уличной демократии". Коммунистическая партия катастрофически теряла свою легитимность; страну поразили межнациональные конфликты. Результатом потери управляемости власти стали радикализация действий оппозиции, роспуск Компартии, катастрофический распад Советского государства – СССР.

Происшедшие катаклизмы не имеют однозначных научных объяснений. Одни ученые объясняют неудачи перестройки фатальностью краха тоталитарной системы; другие связывают их с фактором субъективизма, не способного консолидировать общество, несмотря на прогрессивную направленность преобразований. Третья группа исследователей склонна считать, что причиной несостоявшихся коренных реформ стали социально-экономический кризис, утрата общенациональной идентификации[20].

Разумеется, каждая из названных точек зрения имеет право на существование, однако наиболее адекватно, на наш взгляд, суть рассматриваемой проблемы отражает комплексный подход, учитывающий совокупность объективных и субъективных факторов в оценке феномена перестройки. Трагизм состоит в том, что идея демократического государственного устройства была рассчитана лишь на модернизацию социализма, которую не разделяло большинство социально-политических сил.

Историко-политологический анализ показывает, что большинство реформ, начиная с Петровских, были инициированы самой властью. Они проходили в русле одних и тех же тенденций, что порождало ряд

общих характеристик. Во-первых, в силу консерватизма общественного сознания российские реформы запаздывали. Во-вторых, они возникали как реакция на кризис, преодолеть который можно было только за счет усиления роли государственной власти. На этой основе создавались предпосылки для авторитарного режима. В-третьих, политические реформы становились результатом компромисса различных группировок в правящем слое.

Динамика политического развития российского общества учит, что поиск оптимальной модели модернизации должен идти в направлении формирования радикально обновленной политической системы. Такой подход императивно предполагает расширение пространства публичной политики за счет участия всех заинтересованных групп в успешной реализации задуманного модернизационного проекта.

[1] См. в частности: Мезин С.А. Завещание Петра Великого: европейская модернизация и российская реальность // Российская история. 2010. № 5. С. 18–27.; Страда В. Европа и русская идеология // Россия и современный мир. 2001. С. 48–53.

[2] См.: Сырин В.В. Уроки российской истории и современные реформы // Вопросы философии. 2002. № 11. С. 3–23; Савко Е.В. Губернское реформирование Петра I // История государства и права. 2008. № 10. С. 21–22.; Писарькова Л.Ф. Российская бюрократия в эпоху Петра I // Отечественная история. 2004. № 1. С. 18–41.

[3] См.: Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных (1722) // Хрестоматия по истории государства и права России / Сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 191–200.

[4] См.: Савко Е.В. Губернское реформирование Петра I // История государства и права. 2008. № 10. С. 21–22; Указ Петра I (1708) Об учреждении губерний и расписание к ним городов //Хрестоматия по истории государства и права России / Сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 139–140.

[5] Указ Петра I (1714) О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах // Хрестоматия по истории государства и права России / Сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 141–144.

[6] Кульпин Э.С. Альтернативы российской модернизации или реставрация МЭЙДЗИ порусски // Полис. 2009. № 5. С. 168.

[7] Кульпин Э.С. Альтернативы российской модернизации или реставрация МЭЙДЗИ порусски // Полис. 2009. № 5. С. 168.

[8] Асонов Н., Талина Г. Экзогенный путь модернизации политической власти // Власть. 2013. № 2. С. 26–29.

[9] См.: Симуш П. Российская модернизация: философский дискурс // Власть. 2010. № 1; Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (18–нач. 20 в.). В. 2-х тт. Т. 1. СПб., 2003. С. 123–150.

[10] См.: Симуш П. Российская модернизация: философский дискурс // Власть. 2010. №1; Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (18–нач. 20 в.). В. 2-х тт. Т. 1. СПб., 2003. С. 123–150.

[11] См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях (1890) // Хрестоматия по истории государства и права России / Сост. Ю.П.Титов. М., 2005. С. 250–251.

[12] См.: Городовое Положение // Хрестоматия по истории государства и права / Сост. Ю.П.Титов. М., 2005. С. 252.

[13] См.: Власть и реформы: от самодержавия к советской России. СПб., 1996. С. 558–559; Дарчиева С. Модернизационные процессы в Российской империи в 1905–1907 гг.// Власть. 2012. № 9. С. 147–150; Филиппов Ю. Электоральное поведение выборщиков в Государственной Думе начала XX века // Полис. 2003. № 4. С. 142–151.

[14] См.: M"Daniel. Autocrracy, Capitalism, and Revolution in Russia. Berkelcy, 1988. P. 14–16.

[15] Модернизация: зарубежный опыт и Россия (В.А. Красильщиков и др.). М., 1994. С. 71.

[16] См.: Горбачев М.С. Новое политическое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987. С. 48.

[17] Закон СССР от 01.12.1988 г. "О выборах народных депутатов СССР" // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

[18] См.: Горбачев М.С. Новое политическое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987. С. 48.

[19] См.: Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета СССР. М., 1991. № 16. Ст. 443.

[20] См., в частности: Бутенко А. Особенности крушения тоталитаризма коммунистических цветов // Общественные науки и современность. 1995. № 5; Межуев Б.В. Перспективы политической модернизации в России // Полис. 2010. № 6. С. 15–16; Пастухов В.Б. Перестройка – второе издание и контрреволюция в России // Полис. 2011.