

Орлинская Ольга Михайловна

кандидат политических наук,
доцент кафедры теории политики
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ ДО 1993 Г.

Аннотация:

В статье рассмотрены основные исторические этапы развития институтов парламентаризма в России, роль и место законодательных учреждений в системе государственного управления, исторические традиции прямого политического участия народа, особенности трансформации структуры управления в период кризиса российской государственности. Автор приходит к выводу, что взаимодействие органов народного представительства с другими политическими институтами в рассматриваемый временной период не позволило режиму добиться окончательной легитимации, такое второстепенное положение данных структур стало в определённой мере устоявшейся политической практикой современности.

Ключевые слова:

парламентаризм, вече, Государственная Дума, Государственный совет, представительство интересов, бикамерализм.

Orlinskaya Olga Mikhaylovna

PhD in Political Science,
Assistant Professor,
Political Theory Department,
Nizhny Novgorod State University

THE MAIN STAGES OF PARLIAMENTARIANISM EVOLUTION IN RUSSIA UNTIL 1993

Summary:

The article covers the main historical stages of parliamentarianism institutions' development in Russia, role and place of legislative institutions in the system of public administration, historical traditions of direct political participation of the people, features of transformation of the management structure during crisis of the Russian statehood. The author believes that cooperation between the representatives of the people with other political institutions during the considered period of time didn't result in ultimate legitimization of the regime, and such a minor status of these structures has become well-established in the current political practices.

Keywords:

parliamentarianism, veche (popular assembly), State Duma, State Council, representation of interests, bicameralism.

Роль и место органов народного представительства в политической системе России невозможно понять без осмысления многовековой истории законодательных учреждений, существовавших в нашей стране.

Вече как собрание всех свободных жителей – исторически первая форма непосредственного участия народа в решении государственных дел. Многочисленные летописи упоминают о вечевых собраниях как особых институтах во всех древнерусских княжествах [1, с. 100]. Уже это говорит о том, что к раскрытию заявленной темы применим как исторический, так и институциональный подход.

Кроме того, во всех русских землях действовали княжеские думы. Князь, как правило, не предпринимал никакого серьезного решения, не обсудив его со своими боярами. Довольно часто в таких думах участвовали и представители духовенства, но их участие не было постоянным.

В большинстве русских земель вечевые собрания исчезли после монголо-татарского нашествия. При этом в Новгороде, Пскове и Смоленске вече просуществовало дольше, так как эти княжества не были разорены кочевниками. Здесь вечевые собрания играли огромную роль в общественной жизни [2, с. 387–389]. Только после насильственного включения данных земель в состав Московского государства вече там было распущено [3, с. 242–243]. В самом же Московском царстве прямым продолжением княжеской думы явилась Боярская дума, без совета с которой не обходился ни один государь.

Боярская дума, разумеется, редко играла самостоятельную роль, и почти всегда действовала вместе с царем, составляя совместно с ним единую верховную власть. Данное единство особенно ясно проявлялось в делах законодательства и в международных отношениях. В XVI в. Дума была политическим органом притязательного боярства, а в XVII в. стала главным правительственным учреждением. Боярский совет ведал всеми сторонами государственной жизни: вырабатывал законодательные формы, являлся высшей судебной инстанцией и центральным административным учреждением, наконец, вел все дипломатические отношения. Думе были подчинены органы центрального управления – приказы [4, с. 463].

Собственно Боярская дума просуществовала до конца XVII в. Особое значение в переломные эпохи русской истории имела Верховная дума. Так, именно Пятархия (Совет из пяти

вельмож), составленная умирающим Иваном IV, приняла государственную власть после смерти царя [5]. Но постепенно характер деятельности Думы менялся. Сокращалось ее значение как высшего законодательного органа, расширялись непосредственно исполнительные функции. Это отразилось и на численном росте ее членов.

«Ближняя дума», возникшая при Михаиле Федоровиче во второй половине XVII в., начала формироваться в учреждение, приобретая постоянный состав. Вошло в практику «пожалование» – назначение отдельных думных в «комнату». Таким образом, из членов Боярской думы и введумных чинов постепенно складывался совет при царе, игравший роль своеобразного кабинета. В 1681 г. из Думы выделилась еще одна составная часть – Расправная палата в составе 15 членов. Она рассматривала апелляции на дела, уже решавшиеся в приказах или местных учреждениях. Расправная палата действовала при Федоре Алексеевиче, Софье и, возобновив работу сразу после свержения царевны в 1689 г., просуществовала до 1694 г. [6].

Новыми государственными учреждениями, в которых *представительное начало* играло заметную (а на пике их деятельности и определяющую) роль, стали совещания боярства, духовенства, представителей служилого класса и купечества, которые созывались царями с середины XVI по семидесятые годы XVII вв. Они получили название Земских Соборов. С 1549 г., когда Иван Грозный собрал первое собрание такого рода, чтобы призвать к мировому соглашению всех, находившихся в тяжбе, и заявить о своем прощении прежних вин боярства, и до 1684 г., когда был распущен Собор, созданный для обсуждения вопроса о мире с Речью Посполитой, было проведено 57 Земских Соборов. Уже первый из них, куда вошли указанные представители, обсудил программу преобразований политической системы государства [7, с. 84].

Земские соборы с 1613 до 1650-х гг. включали в себя Боярскую Думу, Освященный Собор, дворян, представителей посадов, купечество, торгово-ремесленных людей. С.Ф. Платонов называл Земский собор, с одной стороны, «советом представителей всей земли», а с другой стороны, – «случайным, экстренным органом, помогавшим верховной власти в деле управления».

Земские Соборы рассматривали вопросы войны и мира (1566, 1580, 1591, 1598, 1604, 1616, 1621, 1653 гг.), принимали законоуложения (1648 г.), «под цареву руку» новые территории (1651 и 1653 гг. – решение о присоединении Украины) и решали такие деликатные вопросы, как, например, освобождение населения от присяги, принесенной самозванцу (1607 г.). При этом Соборы устанавливали налогообложение, и, наконец, в 1649 году именно собором было утверждено Соборное уложение – единый кодифицированный документ, впервые (!) возложивший на государство обязанность защиты любого жителя России [8].

Следует отметить, что функции и сферы ведения Земских Соборов достаточно точно совпадают с перечнем проблем и вопросов, которые рассматривались сословными парламентами стран Западной и Центральной Европы. Однако по мере укрепления царской бюрократии (к концу XVII в. и далее) Соборы фактически «сошли на нет». При Екатерине Великой отголоском деятельности Земских Соборов стала работа Уложенной комиссии – собрания депутатов всех сословий, земель и народностей России для выработки законодательного уложения (впрочем, попытка оказалась безрезультатной). Правда, с 1769 г. более или менее регулярно стал действовать Императорский совет, состоявший из ближайших к императрице и влиятельных сановников [9, с. 284].

Во время правления Александра I трудами выдающегося государственного деятеля М.М. Сперанского (с учетом идей С.Е. Десницкого, А.Н. Радищева) были разработаны контуры двухпалатного всесословного представительного органа, который должен был состоять из Государственной думы и Государственного совета. Законодательные функции в нем сосредоточивались в Государственной думе, а Государственный совет (члены которого не избирались, а назначались императором) наделялся правом предварительного рассмотрения законов до их внесения в Государственную думу [10]. Государственный совет, действительно учрежденный в 1801 г., через девять лет (с 1 января 1810 г.) в преобразованном виде стал высшим законосовещательным учреждением Российской империи, где все законы и законодательные акты должны были обязательно обсуждаться перед утверждением их императором [11].

В марте 1818 г. Александр I поручил группе своих советников во главе с Н.Н. Новосильцевым разработать проект конституции для России. Уже в 1819 г. такой проект под названием «Государственная уставная грамота Российской империи» был представлен государю и одобрен им. Конституция предусматривала создание представительного органа (Государственного сейма или Думы), состоявшего из двух палат (Сената и Посольской палаты). Сенат формировался царем из членов императорской фамилии и сенаторов. Посольская палата назначалась императором из числа кандидатов, избранных дворянскими собраниями и горожанами. Закон считался принятым, если после обсуждения в палатах он утверждался царем [12, с. 227–228].

Данный проект был шагом назад в сравнении с проектом Сперанского: система назначения в Думу вместо выборности, дополнение имущественного ценза сословным принципом. Однако на реализацию этого проекта царь тоже не решился. Только после 1864 г., в период Земской реформы, данная идея начинает осуществляться на практике. Она едва не воплотилась в жизнь в последние годы жизни Александра II.

На местном и региональном уровнях уже были созданы представительные учреждения – уездные и губернские земские собрания, ставшие школой и кузницей кадров для будущего парламента. Сам проект Конституционного акта, за разработку которого отвечал министр внутренних дел Лорис-Меликов, был в принципе одобрен императором за несколько дней до своей гибели от рук народовольцев 1 марта 1881 г. [13]. Последовавшие за этим контрреформы Александра III задержали движение России по пути создания парламента. Однако сам вектор этого движения уже был задан.

В самом начале XX в. требование создать в России общегосударственный представительный и законодательный орган стало всеобщим. Наконец, оно было реализовано царскими манифестами и указами осенью 1905 – зимой 1906 гг.: законодательная функция возлагалась на учреждаемую для этой цели Государственную Думу и реформированный Государственный совет (действовавший к тому времени уже более 100 лет). Первоначально разработка законопроектов об учреждении Государственной Думы была поручена министру внутренних дел А.Г. Булыгину. В июле 1905 г. им был представлен проект создания высшего законосовещательного органа. Предусматривалось, что Дума будет обсуждать законы, сметы министерств и главных управлений, государственные доходы и расходы, дела о постройке железных дорог и т.п. [14].

Манифест 6 августа 1905 г. об учреждении Государственной думы был опубликован одновременно с еще двумя документами: «Учреждение Государственной Думы» (устав и устройство) и «Положение о выборах в Государственную Думу». Изначально, действительно, предполагалось придать думе только законосовещательный характер. Устанавливался порядок выборов в Думу по губерниям, областям и крупным городам. Выборы на окраинах должны были осуществляться на основе особых правил, а высокий избирательный ценз лишал права участия в выборах рабочих, значительную часть малоимущих горожан, безземельных крестьян и батраков. Однако развитие революции осенью 1905 г. заставило императора Николая II уже в октябре обещать созыв Думы, а в декабре того же года – изменить Положение о выборах.

Но новому закону от 11 декабря 1905 г. были утверждены четыре избирательные курии: от помещиков, городского населения, крестьян и рабочих. Земледельческая курия направляла одного выборщика от 2 тыс. чел., городская – от 7, крестьянская – от 30, рабочая – от 90. При этом по-прежнему были лишены избирательных прав женщины, солдаты и матросы, учащиеся, безземельные крестьяне, батраки и некоторые «инородцы». Члены Государственной Думы избирались сроком на 5 лет [15].

Манифестом 20 февраля 1906 г. было установлено, что со времени созыва Государственного совета и Государственной Думы закон не сможет «воспринять силы» без одобрения Совета и Думы. Они должны были ежегодно созываться и распускаться императорскими указами, причем обе палаты наделялись правом самостоятельно проверять полномочия своих членов. Действовал порядок, согласно которому одно и то же лицо не могло одновременно быть членом Государственного совета и Государственной Думы. Палаты в одинаковой мере пользовались правом законодательной инициативы.

При этом законодательные предложения рассматривались в Государственной Думе и по одобрению поступали в Государственный совет. Однако законодательные инициативы Государственного совета должны были рассматриваться и одобряться сначала им, и лишь после этого поступать в Государственную Думу. Лишь после одобрения обеими палатами законопроекты поступали на усмотрение императора. Совет и Дума получили также определенные контрольные полномочия. В установленном законом порядке они могли обращаться к министрам и руководителям государственных ведомств с запросами по поводу решений и действий этих ведомств и их чиновников в случае, если их законность вызывала сомнения.

Интересно отметить, что для выборных членов Совета был установлен возрастной ценз в сорок лет. Его члены избирались на 9 лет, но каждые 3 года треть состава (точнее треть каждого разряда) обновлялась. По Положению о Госсовете от 20 февраля 1906 г. он фактически стал второй палатой российского парламента, стоящей над Государственной Думой. Однако первому двухуровневому парламенту был отмерен недолгий век – чуть больше десяти лет. Но и за это время некоторые важные решения принимались в обход палат. Например, 14 марта 1911 г. – во время думских каникул – был подписан именной указ Николая II о создании земств в Западном крае, где помещиками были в основном поляки [16].

27 февраля 1917 г. был создан Временный комитет Государственной Думы (избранный членами четвертой Думы). Одновременно начала складываться новая система представительной власти, основой которой стали Советы. 6 октября 1917 г., в связи с подготовкой к выборам в Учредительное собрание, Временное правительство приняло решение о роспуске Думы. Однако окончательно она была упразднена Декретом Совета народных комиссаров от 18 декабря 1917 г. [17].

В «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», принятой 12 января 1918 г. Третьим Всероссийским съездом Советов, Россия была объявлена Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В дополнение к данной Декларации и на основе ее идей 15 января съезд принял Постановление об основных положениях Конституции РСФСР, где утверждалось: «Высшим органом власти в пределах федерации является Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, созываемых не реже, чем через три месяца» [18, с. 425].

В Союзе Советских Социалистических Республик, в состав которого входила Россия, законодательная и представительная функция де-юре принадлежала Съезду Советов. Для текущей работы он формировал две палаты – Союзный Совет, в котором союзные республики были представлены пропорционально населению каждой из них, и Совет Национальностей. При этом Президиумы обеих палат входили в состав Президиума Центрального исполнительного комитета Съезда Советов.

В Основном законе Союза Советских Социалистических Республик (первой общесоюзной Конституции) говорится: «Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных советских социалистических республик – по 5 представителей от каждой и из представителей автономных областей РСФСР – по одному представителю от каждой. Состав Совета Национальностей в целом утверждается съездом Советов Союза Советских Социалистических Республик. <...> Союзный Совет и Совет Национальностей рассматривают все декреты, кодексы и постановления, поступающие к ним от Президиума Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик, отдельных народных комиссариатов Союза, центральных исполнительных комитетов союзных республик, а также возникающие по инициативе Союзного Совета и Совета Национальностей» [19, с. 455].

Согласно Конституции 1936 г. Верховный Совет СССР являлся высшим органом государственной власти Советского Союза, который, принимая решения по важнейшим вопросам государственного строительства, экономики, социально-культурной сферы, определяя основные направления внешней политики, осуществлял высший контроль за деятельностью государственного аппарата. Именно Верховный Совет СССР избирал Президиум Верховного Совета СССР, формировал Правительство, избирал Верховный Суд СССР, назначал Генерального прокурора. Кроме того, он мог назначать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Согласно Конституции Верховный Совет СССР избирался населением страны сроком на 4 года путем всеобщего, равного и прямого избирательного права. При этом депутатом мог быть избран любой гражданин СССР не моложе 23 лет. Таким образом, были отменены ограничения прав граждан по классовому признаку [20].

В мае-июне 1989 г. на Первом съезде народных депутатов СССР был избран постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет СССР, председателем которого стал М.С. Горбачев. Реформа политической системы тогда связывалась с превращением Советов в главный источник власти, что на политическом языке и означало необходимость отмены ст. 6 Конституции СССР, закреплявшей ведущую роль КПСС [21, с. 779–800]. В 1990 г. довольно активно стали работать Съезды народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР.

За тот год было принято свыше 150 законодательных актов, сформировавших основу рыночных реформ. Был законодательно закреплен принцип частной собственности. Появились новые формы собственности и хозяйственной деятельности, причем законы утвердили их полное равенство. В стране начала складываться конкурентная среда. 12 июня 1990 г. еще в рамках СССР была принята Декларация о суверенитете РСФСР. Таким образом, демократизация политического процесса привела к утверждению в политической системе РСФСР принципа разделения властей, причем законодательная власть принадлежала Верховному Совету РСФСР [22].

Медленная и неоднозначная эволюция российского парламентаризма в дореволюционный этап представляет возможность выделения в ней двух условных периодов. Первый – поисково-теоретический – со второй половины XVIII столетия до начала XX в. и поисково-практический – с 5 августа 1905 – 6 октября 1917 гг., где поиск таит в себе и позитивные, и негативные потенциалы развития феномена. Первый из указанных периодов характеризуется адаптацией теории парламентаризма, контекстом которой можно считать благоприятные условия для распространения идей западных мыслителей в эпоху правления Екатерины II, особое место

среди которых заняли теория естественного права, общественного договора (в том числе федеративного) и теория разделения властей.

Начало XX в. в политической истории России ознаменовано учреждением Государственной думы и законов о новой системе политической власти, частью которой стал законодательный орган. Однако ее роль в большей степени была скорее политической. Недовольство самодержавием и жажда перемен вызвали в обществе мощные движения (земские движения, народничество, складывающиеся политические партии), что не могло не ускорить ответную реакцию верховной власти империи. В сложившейся ситуации «становящаяся» Дума не смогла реализовать свое основное предназначение как ведущего органа в законодательной и представительной сфере. Реальная власть в российском государстве того времени оставалась в руках императора. Впоследствии, когда самодержцу и формируемому им правительству удалось получить необходимое парламентское большинство, Государственная дума превратилась в выборный, но формально действующий, управляемый законодательный (представительный) орган власти Российской империи.

С точки зрения институционального подхода, парламент – это сложная формальная организация. Основные идеи и практики развития парламентаризма в России до 1993 г. убедительно свидетельствуют, что представительные органы на разных этапах истории страны законодательствовали в партнерстве с правящими группами. Но ни один из других существующих институтов при этом не способен (был) успешнее выполнять такие важнейшие для государства задачи как представление политического сообщества в его многообразии и легитимацию режима.

Ссылки:

1. Платонов С.Ф. Лекции по русской истории. М., 1993. 736 с.
2. Ключевский В.О. Русская история // Полный курс лекций в 3 кн. Кн. 1. М., 1993.
3. Бушуев С.В., Миронов Г.Е. История государства Российского: историко-библиограф. очерки. Кн. 1. IX–XVI вв. М., 1991.
4. Пименов И. Представительные и законодательные учреждения в дореволюционной России и СССР. Идеи и практика. Исторический обзор // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1997.
5. Карамзин Н.М. История государства Российского. В 4 кн. Кн. 4 (Т. X–XII). Ростов н/Д., 1994.
6. Там же. С. 612–613.
7. Деревянко А.П., Шабельникова Н.А. История России. М., 2006.
8. Платонов С.Ф. Указ. соч. С. 14.
9. Малов Л.В., Цимбаев Н.И. История России XVIII–XIX веков. М., 2008.
10. Платонов С.Ф. Указ. соч. С. 223–224.
11. Пименов И. Указ. соч. С. 655.
12. Дворниченко А.Ю., Тот Ю.В., Ходяков М.В. История России. М., 2006. 472 с.
13. Малов Л.В., Цимбаев Н.И. Указ. соч. С. 776.
14. Деревянко А.П., Шабельникова Н.А. Указ. соч. С. 229.
15. Там же. С. 229.
16. Дворниченко А.Ю., Тот Ю.В., Ходяков М.В. Указ. соч. С. 308.
17. Деревянко А.П., Шабельникова Н.А. Указ. соч. С. 425.
18. Постановление III Всероссийского съезда Советов об основных положениях Конституции РСФСР 15 января 1918 г. // Хрестоматия по истории России / А.С. Орлов и другие. М., 2004.
19. Из Основного закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик 31 января 1924 г. // Хрестоматия по истории России / А.С. Орлов и другие. М., 2004.
20. Деревянко А.П., Шабельникова Н.А. Указ. соч. С. 311.
21. Барсенков А.С., Вдовин А.И., Воронкова С.В. История России XX – начала XXI века. М., 2009.
22. Деревянко А.П., Шабельникова Н.А. Указ. соч. С. 444.

References:

1. Platonov, SF 1993, *Lectures on Russian history*, Moscow, 736 p.
2. Klyuchevskiy, VO 1993, 'Russian history', Full lectures in 3 books, book 1, Moscow.
3. Bushuyev, SV & Mironov, GE 1991, *History of the Russian State: Historical-bibliographic essays*, book 1, IX-XVI centuries, Moscow.
4. Pimenov, I 1997, 'Representative and legislative institutions in pre-revolutionary Russia and the USSR. Ideas and practices. Historical overview', *State authorities of the Russian Federation*, Moscow.
5. Karamzin, NM 1994, *History of the Russian State*, in 4 books, book 4 (vol. X-XII), Rostov-on-Don.
6. Karamzin, NM 1994, *History of the Russian State*, in 4 books, book 4 (vol. X-XII), Rostov-on-Don, p. 612-613.
7. Derevyanko, AP & Shabelnikova, NA 2006, *History of Russia*, Moscow.
8. Platonov, SF 1993, *Lectures on Russian history*, Moscow, p. 14.
9. Malov, LV & Tsimbaev, NI 2008, *History of Russia in XVIII-XIX centuries*, Moscow.
10. Platonov, SF 1993, *Lectures on Russian history*, Moscow, p. 223-224.
11. Pimenov, I 1997, 'Representative and legislative institutions in pre-revolutionary Russia and the USSR. Ideas and practices. Historical overview', *State authorities of the Russian Federation*, Moscow, p. 655.
12. Dvornichenko, AY, Tot, YV & Khodyakov, MV 2006, *History of Russia*, Moscow, 472 p.
13. Malov, LV & Tsimbaev, NI 2008, *History of Russia in XVIII-XIX centuries*, Moscow, p. 776.
14. Derevyanko, AP & Shabelnikova, NA 2006, *History of Russia*, Moscow, p. 229.
15. Derevyanko, AP & Shabelnikova, NA 2006, *History of Russia*, Moscow, p. 229.
16. Dvornichenko, AY, Tot, YV & Khodyakov, MV 2006, *History of Russia*, Moscow, p. 308.

17. Derevjanko AP Shabelnikova NA Ordinance. Op. S. 425.
18. Resolution III All-Russian Congress of Soviets of the main provisions of the Constitution of the Russian Federation 15 January 1918 // Reader on the history of Russian / AS Eagles and others. Moscow, 2004 .
19. Of the Basic Law (Constitution) of the Union of Soviet Socialist Republics, January 31, 1924 // Reader on the history of Russian / AS Eagles and others. Moscow, 2004 .
20. Derevjanko AP Shabelnikova NA Ordinance. Op. S. 311.
21. Barsenkov AS, Al Vdovin , S. Voronkov History of Russia XX - beginning of XXI century. Moscow, 2009 .
22. Derevjanko AP Shabelnikova NA Ordinance. Op. S. 444.