

© С.В. КОНДРАТЬЕВ

Тюменский государственный университет
skondratiev@utmn.ru

УДК 94(470+571)

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

THE HISTORY OF PARLIAMENTARISM IN RUSSIA

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется процесс становления парламентаризма в России. Автор обращает внимание на проблему истоков представительного народоуправления, на экстраполяцию европейского опыта и его адаптацию в России. Отмечается, что идеи представительной демократии были привнесены в Россию в XVII-XVIII вв., после проведения петровских реформ, благодаря заимствованию учений, социального опыта и технологий. Автор приходит к выводу, что российская элита больше ориентировалась на британский, эволюционный опыт, опасаясь повторения французского и американского революционного сценария. Но в России существовали серьезные силы, которые отвергали полностью европейские практики парламентаризма.

Появление Государственной Думы в начале XX в. стало важнейшим шагом по реализации идеи народного представительства в России. Советская система, установившаяся после Октябрьской революции, считает автор, прервала естественный процесс расширения участия населения в управлении. Советы, по мнению автора, следует рассматривать, как представительство без народоуправления. Упразднение советской системы в 1993 г. позволило восстановить естественный ход вещей и вернуть Россию к представительной демократии.

SUMMARY. The article analyzes the process of the parliamentarism formation in Russia. The author turns to the origins of the parliamentarism in Russia, the extrapolation of the European experience and its adaptation in Russia. The idea of the representative democracy were introduced to Russia in the XVII-XVIII centuries after Peter the Great's reforms due to adopting theories, social experience and technologies. The author comes to the conclusion that the Russian elite were mostly oriented towards the British evolutionary experience since they didn't want a repetition of French and American revolutionary scenario. But Russia had some influential forces which totally rejected the European parliamentarism practices.

Establishment of the State Duma in the beginning of the XX century contributed greatly to implementing the idea of representation of the people in Russia. The author proves that the Soviet system established after the October revolution broke off the natural process of broadening participation of the people in governing the country. The author claims the soviets should be considered as a representation without people taking part in governing the party. After the Soviet system collapse in 1993, the natural order was restored and Russia turned to the representative democracy again.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Парламент, парламентская демократия, Государственная Дума, Конституция, народное представительство, политические партии, всеобщее избирательное право.

KEY WORDS. Parliament, parliamentary democracy, the State Duma, the Constitution, representation of the people, political parties, universal suffrage.

Парламент является основным институтом и главным символом современной демократии, а парламентаризм — основным каналом народного представительства или, по точному замечанию М.М. Ковалевского, народоправства [1]. Известно, что уровень демократии любого политического режима измеряется степенью соучастия граждан в принятии политических решений. Во второй половине XVIII в. Жан-Жак Руссо, просветитель и известный поборник народных прав, после мучительных поисков и раздумий по поводу желательности непосредственного, прямого участия народа в управлении, которое успешно функционировало в родных ему кантонах Швейцарии, пришел, в конце концов, к выводу о невозможности такой формы демократии в государствах с многомиллионным населением и занимающих обширные пространства. «Любитель вольности» решительно заявил, что большим государствам соответствует и подходит представительная демократия. Надо сказать, и Руссо, и Вольтер, и Монтескье и многие другие французские просветители подолгу жили в Британии, и английская парламентская демократия, где к началу XIX в. всего лишь 2,6% населения обладали правом голоса [2; 10], будила их воображение и вдохновляла на смелые построения.

Франция, однако же, не имела и этого, ибо орган сословного представительства страны — Генеральные штаты — перестал созываться королем после 1614 г. Мечты просветителей опирались также на опыт греческих античных полисов и Древнего Рима, где высшим органом власти являлось народное собрание, которое объединяло всех граждан и было, таким образом, органом прямой демократии, из которой, впрочем, долгое время были исключены сначала плебеи и всегда — переселенцы и рабы.

Английский парламент, опыт которого, трансформируясь, изменяясь, адаптируясь к условиям и культурам разных народов, экстраполировался по всему миру, возник в XIII в. после череды феодальных войн и сразу как представительный орган. Это было собрание представителей графств и городских коммун, которое позднее стало двухпалатным [3], [4].

Само слово «парламент» (parliament), как писали английские антиквары XVI — начала XVII вв., происходит либо от французского глагола «parler» («говорить», «выражать мнение»), либо от соединения двух латинских слов «parium» («равные») и «lamentum» («жалобы», «печали», «горести») и, таким образом, означает место, где представители сословий и король обсуждают «язвы» государства и ищут средства (законы) для их врачевания [5].

К началу XVII в. английский парламент стал важнейшим каналом коммуникации власти с элитами страны. Сформировалась политическая культура, которая императивно требовала парламентского представительства городов и графств. Эта культура опиралась на причудливую мифологию, согласно которой история происхождения парламента восходит к запятым временам заселения острова бриттами, и там же берут свое начало независимые от власти вольности английского народа.

Отказ королевской власти созывать парламент стал одной из причин революции в Британии середины XVII в., после чего установилась регулярность парламентских выборов и стали формироваться конкурирующие за симпатии и голоса избирателей политические партии. Парламент в Британии укрепил свои позиции представительного, законодательного и контролирующего органа

в XVII в., т.е. именно в то время, когда власть повсюду упраздняла органы сословного представительства. В этот кризисный век мятежей, революций и войн перестают собираться Генеральные штаты во Франции, кортесы в Испании, собрание сословий в Дании, Земские соборы в России.

В ходе революции в Британии была сформулирована идея о введении всеобщего избирательного права, которая, однако, будет впервые реализована не в Британии, а в Америке в конце XVIII в., когда Североамериканские колонии Британии после войны за независимость отделились от метрополии. Британский парламентаризм, поражающий многих европейцев, долгое время оставался ограниченным. По традиции, от участия в выборах отстранялась основная масса населения. Жителям небольших городов, контролируемых знатными и богатыми патронами, накануне выборов нередко отправлялись повеления «по добровольному согласию избрать» на принадлежащие места в парламенте их креатур. Священник, писатель и политический памфлетист Джонатан Свифт давал в «Путешествиях Гулливера» довольно едкие характеристики английской парламентской системы.

В XVIII в. Россия, по выражению А.С. Пушкина, «прорубила окно в Европу», через которое стали принимать не только европейские товары и технологии, но и европейский образ жизни и идеи Просвещения. Известно, что многие просветители состояли в переписке с Екатериной II и даже пытались сочинить конституцию для России. Россияне получали в Европе образование и все чаще задумывались о переносе на родину некоторых европейских политических практик и институтов.

Во второй половине XVIII в. о желательности появления в России представительного сословного органа пишут князь М.М. Щербатов, историк В.Н. Татищев, а также вернувшийся из Британии после изучения римского права С.Е. Десницкий. Первый российский правовед, следуя Джону Локку, выступает сторонником разделения властей и за создание всесословного, избираемого на основе имущественного ценза Сената.

О необходимости преобразований все чаще задумывалась сама российская самодержавная власть. В составленном М.М. Сперанским по повелению Александра I «Введении к Уложению государственных законов», т.е. плане реформ общественно-политического строя России, прямо предлагалось создание законодательного органа, названного впервые Государственной думой, и фактическое превращение самодержавной монархии в конституционную. И хотя М.М. Сперанский вскоре лишился должности государственного секретаря и попал в опалу, идея ненасильственной трансформации России в конституционную монархию и создание представительного органа получала все более широкое признание. После ужасов и террора Великой французской революции и на фоне революций 1830, 1848 и 1871 гг. во Франции эволюционное и поступательное развитие Британии все больше привлекало просвещенную часть российского общества. Британия казалась образцом стабильности, традиционализма и здравого реформирования, где монархия не исключала парламент, а дополнялась им.

Сама Британия в течение XIX в. несколько раз меняла избирательное законодательство, давая возможность все новым и новым слоям населения участвовать в парламентских выборах. В результате реформ 1832, 1867, 1884 гг. число избирателей возросло многократно с 717 тыс. до 5,7 млн. К концу XIX в.

6 из 10 взрослых мужчин имели право голоса. Конечно, в США к этому времени уже более ста лет существовало всеобщее избирательное право. Но русскую интеллигенцию и бюрократию больше привлекал именно британский опыт: хотелось идти не французским или американским, т.е. революционным, а британским путем: достигнуть политических изменений с сохранением монархии и без потрясений. Даже славянофилы, отвергавшие европейский парламентаризм за процедурность и внешний формализм, которые якобы подавляют внутреннее чувство совести и справедливости, делали иногда исключение для Британии.

Великие реформы (1861-1874) Александра II, в ходе которых в европейской России были учреждены выборные губернские и уездные земские собрания, стала важным шагом по созданию народного представительства на местном уровне. Земские собрания формировали у населения ощущение сопричастности и соучастия в управлении территорией. Они предполагали и постепенное появление новой культуры политического поведения и политической ответственности. Однако земские собрания избирались на основе высокого имущественного ценза, для крестьян выборы были многостепенными, что отсекало от участия в выборах в земства большую часть населения. Земские собрания созывались все раз в год, что также снижало их значение, но будило все новые надежды на продолжение реформ, возможность введения в России более демократического народного представительства. Казалось, еще немного и последуют новые преобразования, в ходе которых в стране, наконец, появятся не только гласные (выборные) местных представительных органов, но и депутаты общегосударственного парламента. Все чаще стали звучать слова о необходимости создания представительного органа или хотя бы возобновления созывов Земских соборов. Наиболее отчетливо эта идея была представлена в сочинениях М.М. Ковалевского и Б.Н. Чичерина, полагавших, что вся история человеческого прогресса связана с расширением соучастия людей в управлении (народоуправство) и увеличением веса представительного органа (парламента) в жизни государства и общества. По их мнению, лучшей формой государственного устройства, наиболее приемлемой и для России, является конституционная, парламентарная монархия. Народное представительство, полагал Б.Н. Чичерин, при этом будет не помехой, а опорой и поддержкой правительства. Благодаря представительству власть «приобретет новые силы», ибо сможет «яснее видеть состояние общества, глубже вникнуть в его потребности <...>, сможет действовать решительнее, опираясь на доверие народа и на общую готовность поддерживать меры, одобренные выборными людьми» [6; 40]. Парламентская трибуна и депутатская деятельность позволят выявиться способным людям, в результате такой селекции сформируется кадровый резерв для рекрутирования бюрократии. Б.Н. Чичерин не исключал разнóй степени политического участия разных групп населения, т.е. был готов обуславливать право участия в различных органах представительства имущественным и образовательным цензом.

После убийства Александра II, по меткому выражению Александра Блока, «Победоносцев над Россией простер совиные крыла», т.е. наступила пора реакции. Сам К.П. Победоносцев, ставший на 26 лет обер-прокурором Синода и имевший влияние на царя, был решительным противником парламентаризма и считал парламент чем-то вроде ярмарки многочисленных тщеславий и честолюбий. И хотя разговоры о желательности или опасности создания общегосу-

дарственного представительного органа и расширения полномочий земств продолжались, но только начавшаяся в 1905 г. революция заставила царизм перейти от разговоров к делу.

6 августа 1905 г. император Николай II издал Манифест, который учреждал в России Государственную Думу. Таким образом, через сто лет было реализовано предложение М.М. Сперанского. Затем всероссийская октябрьская стачка побудила царя издать манифест от 17 октября 1905 г., предоставивший населению основные права и свободы — свободу совести, свободу слова, свободу собраний и свободу союзов. Манифест от 17 октября открыл возможность создавать политические партии. К возникшим ранее нелегальным левым партиям, таким, как Российская социал-демократическая рабочая партия (1898), Партия социалистов-революционеров (1902), сразу присоединилась возникшая (тоже левая) Трудовая народно-социалистическая партия, а также добавился букет вновь учрежденных правых (Союз русского народа, Русский народный союз имени Михаила Архангела, Русская монархическая партия и др.), либеральных (Союз 17 октября, Конституционно-демократическая партия и др.) и великое множество национальных партий.

Так в России возник двухпалатный представительный орган. Нижняя палата — Государственная Дума — избиралась. Верхняя — Государственный совет — наполовину избиралась, наполовину назначалась царем. Палатам принадлежала законодательная власть. За императором сохранилось право роспуска Думы и право блокировать ее решения своим вето. Это было представительное народоправство, которое, однако, оставалось сильно дозированным, неравным и подлежащим фильтрации.

Избирательный закон 1905 и 1907 гг. касался только мужчин, выборы не были равными и прямыми. Избирательная система устраивалась многоступенчатой, избрание проводилось по куриям, которые формировались на основе имущественного ценза. Депутатов, в конечном счете, выбирали ранее избранные на собраниях разного уровня выборщики. В 1907 г. только 15% населения России могли пользоваться избирательным правом. Многие современники видели изъяны этой электоральной системы и упрекали ее за недостаточный демократизм. Но тот же европейский опыт свидетельствовал, что расширение численности электората вполне возможно и достижимо с течением времени. До революции 1917 г. Россия пережила четыре избирательных кампании, возникла политическая устойчивость, привычными стали политические партии.

Поступательное развитие России было прервано Первой мировой войной и революцией 1917 г. Пришедшие в России к власти после октябрьского переворота 1917 г. большевики имели собственные взгляды на представительство. В.И. Ленин в программной работе «Государство и революция» (1917) в самых резких выражениях высказался за отказ от парламентаризма как формы народного представительства. «Буржуазный», по выражению В.И. Ленина, парламентаризм не рассматривался им как универсальная форма представительной демократии. Идя за Марксом, лидер большевиков считал парламентскую демократию одним из инструментов господствующего класса по «обману» и «подавлению» народа. В республике рабочих и крестьян, по его мнению, следует создать совершенно особые представительные учреждения — Советы, которые станут работающими корпорациями, где не будет разделения «труда законода-

тельного и исполнительного», где исчезнет депутатство, как профессиональная деятельность [7; 262-265]*.

В результате на месте несовершенного, находящегося в становлении и развитии, российского парламентаризма большевики создали советскую систему представительства, вершину которой венчал сначала Съезд советов, а позднее Верховный совет народных депутатов. Это представительство исключало конкуренцию за голоса избирателей, депутаты советов не расставались со своей профессией, депутатская деятельность не оплачивалась, депутаты контактировали между собой только во время коротких сессий. Отдельные элементы советская система заимствовала от ругаемой большевиками дореволюционной России, ведь те же земские собрания созывались нечасто. Советы довольно быстро превратились в демократический фасад, за которым размещалась реальная власть, находящаяся в руках Коммунистической партии. Партийная бюрократия держала в своих руках все нити государственного управления, осуществляла тотальный контроль за страной, и советы не были исключением. Советы, конечно, остались представительством, но это представительство, несмотря на все декларации о народе, было устроено так, чтобы полностью исключить народоправство. Безальтернативных кандидатов на депутатские мандаты подбирали партийные организации, и выборы превратились в периодически повторяемый и скучный акт легитимации бюрократической селекции. Если демократия — это соучастие народа в управлении, то советская система его полностью исключила, трансформировав в ритуальные сессии и собрания.

В 1985 г. в Советском Союзе началась перестройка, которая предполагала более широкое вовлечение масс населения в преобразования, что вылилось, в конечном счете, в демонтаж системы советов. Отметим, что руководство КПСС во главе с М.С. Горбачевым не собиралось отказываться от советов. Но те не смогли пережить испытание народоправством. Эмпирический и хаотичный поиск наиболее приемлемых форм управления огромной и многонациональной страной фактически привел и к разрушению самой страны, и, как следствие, системы советов.

Законы от 1 декабря 1988 г. и 27 октября 1989 г. воссоздали Съезд народных депутатов, но главное — превратили Верховный Совет народных депутатов в постоянно действующий законодательный и представительный орган и восстанавливали конкурентные выборы парламентариев. В стране также учреждалась президентская форма правления. Первые конкурентные, альтернативные выборы позволили созвать в 1990 г. Съезд и сформировать Верховный совет, в котором, как обычно происходит в постоянно действующем представительном органе, быстро началась политическая фрагментация, выделились оппозиционные группировки, что уже в 1991 г. привело к созданию новых партий. Так, в стране началось реальное восстановление парламентаризма. Аналогичные процессы проходили в союзных республиках, которые стали претендовать на суверенитет и на отделение.

* *Примечательно, что воспроизводимый раздел имеет характерный подзаголовок «Уничтожение парламентаризма». В работе «Государство и революция» В.И. Ленин развивает идеи, ранее изложенные Марксом в 1871 г. в брошюре «Гражданская война во Франции».*

Попытка августовского путча и беловежские соглашения декабря 1991 г. привели к распаду Советского союза. 1992-1993 гг. стал для обретшей суверенитет Российской Федерации не только периодом болезненных экономических реформ, но и острым противостоянием между Верховным Советом и исполнительной, президентской ветвью власти. События 1993 г. привели к окончательному упразднению советской системы.

Конституция 1993 г. воссоздавала в стране двухпалатное представительное Федеральное Собрание, нижняя палата которого вновь должна была именоваться Государственной Думой и формироваться в результате прямых и равных выборов населением Российской Федерации. Само название — Государственная Дума — говорило о том, что Конституция 1993 г. стремится возродить традиции парламентаризма, которые закладывались в России в начале XX в., а также то, что основной закон идет дальше, допуская самое широкое участие народа в формировании представительного органа. Аналогично на уровне субъектов Российской Федерации законодательная и представительная власть была отнесена к избираемым населением думам* субъектов, городов и районов.

За прошедшие 20 лет со дня принятия Конституции 1993 г. Государственная Дума Российской Федерации избиралась 6 раз, Тюменская областная дума избиралась 5 раз. За этот период парламентаризм в России приобрел устойчивость, сформировалась и развивается партийная система, укрепились парламентские процедуры.

Таким образом, в современной Российской Федерации помыслы о представительном народоправстве, которые укоренились в российском обществе с XVII — XVIII вв., проросли в полной мере. Две палаты Федерального Собрания представляют субъекты Российской Федерации, ее многонациональный народ, обладают законодательной властью и контрольными функциями. Аналогично Тюменская областная дума представляет население Тюменской области, издает региональные законы и контролирует их исполнение. 26 сентября 2013 г. С.Е. Нарышкин, Председатель Государственной Думы Российской Федерации, говоря о 20-летию Конституции, отметил: «Появление со всеми атрибутами классической модели представительной демократии стало <...> в начале 90-х годов символом возрождения демократических традиций, прерванных в начале 20-х годов». За двадцать лет своего существования российский парламентаризм, подчеркнул С.Е. Нарышкин, не только укрепился, но и плодотворно функционирует, ибо парламент сумел создать «в новой России принципиально новое законодательство» [8].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ковалевский М.М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. СПб., 1906. Т. I-III.
2. Пью М. История Великобритании: 1789-2000. Oxford, 2001.
3. Петрушевский Д.М. Очерки из истории английского государства и общества в средние века. М., 1937.
4. Гутнова Е.В. Возникновение английского парламента. М., 1950.
5. Кондратьев С.В. Парламент в политико-правовой мысли предреволюционной Англии // Правоведение. 1998. № 4.

* На уровне субъектов РФ представительные органы иногда носят другие названия.

6. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866.
7. Ленин В.И. Государство и революция // Избранные произведения. М., 1976. Т. 2.
8. Выступление Сергея Нарышкина на научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции России // Парламентская газета. 26.09.2013.

REFERENCES

1. Kovalevskii, M.M. *Ot priamogo narodopravstva k predstavitel'nomu i ot patriarkhal'noi monarkhii k parlamentarizmu* [From the grass-roots democracy to representative governing and from the patriarchal monarchy to parliamentarism]. St-Petersburg, 1906. Vol. 1-3. (in Russian).
2. Pew, M. The history of Great Britain: 1789-2000. Oxford, 2001. (in Russian).
3. Petrushevskii, D.M. *Ocherki iz istorii angliiskogo gosudarstva i obshchestva v srednie veka* [Documentaries from the history of the English state and society in Middle Ages]. Moscow, 1937. (in Russian).
4. Gutnova, E.V. *Vozniknovenie angliiskogo parlamenta* [Establishment of the English Parliament]. Moscow, 1950. (in Russian).
5. Kondrat'ev, S.V. Parliament in the legal aspect in the prerevolutionary England. *Pravovedenie — Legal science*. 1998. № 4. (in Russian).
6. Chicherin, B.N. *O narodnom predstavitel'stve* [About the popular representation]. Moscow, 1866. (in Russian).
7. Lenin, V.I. State and revolution // *Izbrannye proizvedeniia. T. 2* [Selections. Vol. 2]. Moscow, 1976. (in Russian).
8. Sergey Narishkin's report at the research conference devoted to 20 years anniversary of the Russian Constitution. *Parlamentskaia gazeta — Parliament journal*. 26.09.2013. (in Russian).

Автор публикации

Кондратьев Сергей Витальевич — директор Института истории и политических наук, профессор кафедры новой истории и международных отношений Тюменского государственного университета, доктор исторических наук

Author of the publication

Sergey V. Kondratiev — Dr. Hist. Sci., Professor, Director of the Institute of History and Political Sciences, Department of Modern History and Internationals Relations, Tyumen State University