

ИСТОКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

© 2022 г. Ю. Л. Шульженко

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: constitution@igpran.ru

Поступила в редакцию 20.12.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена анализу истоков отечественного конституционализма – важнейшего атрибута таких отправных показателей, например, как правовое, конституционное государство, разделение властей, конституционализм. Представлены его лаконичное определение, характеристика. Выделяются три основных периода возникновения и развития российского парламентаризма. Первый – до Октября 1917 г. Важнейшим результатом буржуазно-демократической революции в России 1905–1907 гг. стало создание впервые парламента. Это – и начало отечественного практического парламентаризма. Второй период – 1917–1991 гг., характеризующийся отказом от парламентаризма, его критикой в капиталистических государствах. Третий – с 1992 г. по настоящее время.

Ключевые слова: бюджетное право, истоки парламентаризма, конституция, министр, министерство, парламент, парламентаризм, парламентская ответственность, правительство.

Цитирование: Шульженко Ю.Л. Истоки парламентаризма в России // Государство и право. 2022. № 3. С. 164–172.

DOI: 10.31857/S102694520019172-0

THE ORIGINS OF PARLIAMENTARISM IN RUSSIA

© 2022 Yu. L. Shulzhenko

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: constitution@igpran.ru

Received 20.12.2021

Abstract. The article is devoted to the analysis of the origins of domestic constitutionalism – the most important attribute of such starting indicators, for example, as a legal, constitutional state, separation of powers, constitutionalism. Its concise definition and characteristics are presented. There are three main periods of the emergence and development of Russian parliamentarism. The first – until October 1917. The most important result here is the bourgeois-democratic revolution in Russia of 1905–1907. It was the creation of the parliament for the first time in our country. This is the beginning of domestic practical parliamentarism. The second period – 1917–1991, characterized by the rejection of parliamentarism and its criticism in capitalist states. The third is the modern period, from 1992 to the present day.

Key words: Budget Law, the origins of parliamentarism, constitution, minister, ministry, parliament, parliamentarism, parliamentary responsibility, government.

For citation: Shulzhenko, Yu. L. (2022). The origins of parliamentarism in Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 164–172.

Парламентаризму отведена особая роль в любом прогрессивном обществе. Именно он один из основных гарантов верховенства народного представительства. Он также является важнейшим атрибутом таких фундаментальных показателей общества, как, например, правовое, конституционное государство, конституционализм, разделение властей. В отечественной науке представлено большое количество определений парламентаризма, подходов к ним, в основу которых заложены самые различные критерии. Так, в Российской Империи их авторами были А.С. Алексеев, А.А. Жилин, В.В. Ивановский, С.А. Котляревский, С.А. Корф, Ф.Ф. Кокоскин, Н.И. Лазаревский, Я.М. Магазинер, Л.И. Петражицкий, К.Н. Соколов. Особо отметим здесь позицию К.Н. Соколова — автора, пожалуй, наиболее известного труда по интересующей нас проблематике — «Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя», вышедшего в свет в 1912 г.¹ В нем парламентаризм фактически впервые в отечественной правовой литературе наиболее полно и всесторонне охарактеризован с самых различных сторон — в качестве «института обычного конституционного права», «своеобразной конституционной системы», «особой формы представительного строя», «режима смягчения разделения властей» и др.²

Значительно активизировалась научная деятельность начиная с 90-х годов прошлого века. Палитра весьма и весьма разнообразна. Парламентаризм определяется в качестве специальной системы управления обществом, в основе которой лежит разделение властей, верховенство парламента (О.Е. Кутафин, К.И. Козлова); основным критерием парламентаризм называется не верховенство парламента, а его формирование, функционирование на основе принципа разделения властей (И.В. Гранкин); в качестве основы функционирования парламентаризма — верховенство закона, а его цели — реализация закрепленного в конституции полномочия народа (О.Н. Булаков); как системы управления в государстве, форм руководства государством с выделением различного рода сторон их проявления (Т.Я. Хабриева)³ и др. Проведенный анализ дает также возможность представить наиболее удачную, лаконичную характеристику, определение парламентаризма⁴.

¹ См.: *Соколов К.Н.* Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912.

² См.: там же. С. 71, 411, 425, 432.

³ См.: *Козлова К.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2010. С. 410; *Гранкин И.В.* Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 27; *Парламентское право: учеб.* / под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 59; *Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой.* М., 2013. С. 15, 16.

⁴ См.: *Шульженко Ю.Л.* Российская теория парламентаризма. М., 2018. С. 3.

Истоки, начала российского парламентаризма напрямую связаны с историей его возникновения и развития, его судьбой, которая была весьма сложной, неоднозначной, разнообразной как в практическом, так и теоретическом плане. По нашему мнению, в этом процесс достаточно четко прослеживаются три основных периода. Первый — самый продолжительный и завершается известными событиями Октября 1917 г.; второй — советский (октябрь 1917 г. — 1991 гг.); третий — российский, с 1992 г. по настоящее время.

Родоначальником парламентаризма по праву считается Англия. Достаточно часто так же и парламент Великобритании называют прародителем всех парламентов мира. Он возник в 1265 г. Но это не соответствует реальности. Так, первое упоминание о представительных органах — кортесах в Испании, в Кастилии имело место в 1137 г.; альтинг в Исландии — в 930 г.; Польского Сейма по мнению ряда авторов в 1180 г. Фактическое появление парламента в России произошло сравнительно поздно, в первое десятилетие XX в. Вместе с тем зачатки парламентаризма мы встречаем фактически с первых дней русской государственности. В раннефеодальной монархии таковыми являлись вече — народное собрание. Первоначально оно занималось законодательными, управленческими, судебными вопросами. Но постепенно вече сосредоточилось исключительно лишь на верховном управлении, например, назначение князей, принятие законов, верховный суд. В литературе высказаны самые различные точки зрения о его статусе — постоянно действующий государственный орган, военный совет, совещание правителей города и др. К XV в. сформировалась Боярская дума. Она занималась законодательной, управленческой, судебной деятельностью. Будучи органом управления, она смыкалась с приказами, которые со временем стали монопольными органами центрального управления.

Значительная специфика была характерна для Новгородского, Псковского государств, сложившихся на северо-западе Руси. Здесь был представлен особый государственный строй — феодальные, боярские республики. Управление осуществлялось через общегородское вече — в столице, вечевые собрания — в отдельных частях городов. Организационные органы вече — боярские советы. Высшие должностные лица в Новгороде — посадник (исполнительный орган вече), тысяцкий, архиепископ, князь. Аналогичной была государственная организация в Пскове, но вместо тысяцкого были два степных посадника. Обратим внимание на позицию, высказанную в отечественной научной литературе о том, что в Новгороде, Пскове имели место зародыши разделения властей: законодательной — вече,

исполнительной — боярский совет, судебной — особые учреждения⁵.

С середины XVI в. появился специфический орган государственной власти данного периода — Земский собор. Он состоял из царя, Боярской думы, Освященного собора и чиновников, которые менялись. Данные соборы созывались московским государем, в ряде случаев представителями высшего класса. Они рассматривали важнейшие вопросы — избрания царя, войны и международных отношений, реформ управления, выборов патриарха, суда над государственными преступниками и др. Их статус в научной литературе также определялся по-разному: народное представительное собрание; форма участия населения в решении государственных дел, высший орган государственной власти, центральный орган власти и др. Земские соборы «в определенной степени также можно оценивать и как зачатки представительной (правда, сословной) демократии, представительных органов»⁶. В литературе указывается на 20 относительно полных соборов, семь неполных, пять фиктивных⁷. Особо часто соборы созывались и активно работали во второй половине XVI — первой половине XVII в. В конце XVII в. они уже не собирались.

В 1711 г. при Петре I был создан чрезвычайный орган — Правительствующий Сенат. Первоначально он должен был временно замещать царя, но позднее приобрел статус постоянного органа. К Компетенции Сената были отнесены: судебная деятельность, финансовый, налоговый контроль, внешняя торговля, кредитные полномочия. При Сенате действовал обер-фискал, который используя систему фискалов наделялся правом надзора за функционированием государственного аппарата. В соответствии с Указом «О должности Сената» данный орган имеет право издания своих указов. С 1720 г. они стали обязательными для коллегий лишь в письменном виде. Таким образом, налицо сочетание в Сенате как законодательных, так и исполнительных полномочий. В соответствии с реформами 1722 г. Сенат стал высшим органом центрального управления, который занял позицию верховенства над всем государственным аппаратом. В дальнейшем статус Сената претерпевал существенные изменения. Так, в период правления Ивана Антоновича и Анны Леопольдовны роль Сената снижается, а при Елизавете Петровне резко возрастает, через передачу ему всех вопросов государственного управления и части законодательных, судебных полномочий. С 1763 г. Сенат — высший

административно-судебный орган, с 1801 г. — высшая судебная инстанция. В 1803 г. он лишается права предоставления своих замечаний по законопроектам, отчеты министров стали поступать не ему, а в Комитет министров, сузилась и его надзорная деятельность.

В начале XIX в. по инициативе М. М. Сперанского создается Государственный совет. В организационном плане он был в значительной мере скопирован с наполеоновского Совета. Его председателем был царь, в его отсутствие назначался член Совета, который председательствовал на заседании. Деятельность данного органа была связана с правотворчеством. Он подготавливал, рассматривал различные законы, уставы, учреждения и др. Основная цель обеспечить единообразие всей правовой системы государства. Данную работу в самом Совете осуществлял прежде всего департамент законодательства. Функционировали еще четыре департамента — военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономики, дел Царства Польского. Практическая деятельность данного органа не была однозначной. В 1810 г. он подготовил план финансовых преобразований. Но данный документ вызвал недовольство и не был выполнен. В 1811 г. Государственный совет рассматривает проект плана преобразований Сената, который представляет М. М. Сперанский, и отвергает его. В период Отечественной войны 1812 г. Государственный совет активно занимался рассмотрением гражданского, уголовного уложений, в основу которых был положены французские кодексы 1804, 1810 гг. Данная деятельность была неудачной. Против предложенных мер выступили фабриканты. В ходе реформ 60–70-х годов XIX в. на Государственный совет легла основная нагрузка по рассмотрению большинства законопроектов.

Элементы парламентских органов, парламентаризма обнаруживаются и на территориях, которые в различные периоды, годы находились в составе России. Например, в Армении (IV–V вв.) — собрания в Антишате, Агванице; в Белоруссии (XI–XII вв.) — вече в Полоцке, Турове; в Казахстане (XV–XVI вв.) — народное собрание.

На ряде территорий России были созданы и реально действовали парламенты. В 1809 г. к России присоединяется Финляндия. Тогда же по шведскому образцу создается ее парламент — сословный Сейм. Он имел право законодательной инициативы. Без его согласия не мог быть принят, изменен ни один финский закон. С 1809 г. исполнительная власть принадлежала Правительствующему Сенату, состоявшему из 12 человек, который избирался Сеймом. Возглавлял Сенат Император. В 1816 г. во главе данного органа был поставлен назначаемый последним генерал-губернатор. Реально Сейм долгое время

⁵ См.: Рожков Н. Происхождение самодержавия в России. 2-е изд. Пг., 1923. С. 17.

⁶ Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 15.

⁷ См.: Латкин В. Н. Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими учреждениями. СПб., 1885. С. 281, 282.

не созывался. Только в 1863 г. проходят его новые выборы в соответствии с законодательством Швеции 1809 г. 1869 г. — год утверждения нового Сеймового устава. В соответствии с ним Сейм состоял из четырех сословий. 1906 г. — новый Сеймовый устав. Данный орган обновляется. Он становится однопалатным, состоящим из 200 депутатов. Сейм избирается по системе пропорциональных выборов, в соответствии с принципом всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом Финляндия стала первым государством в Европе, которое предоставило женщинам активное и пассивное избирательное право.

В 1795 г. после третьего раздела Польши данное государство прекратило свое существование. В 1815 г. в России на территориях, вошедших в ее состав в результате таких разделов, создается Царство Польское. Оно имело значительную автономию. В 1815 г. Польша даруется своя Конституция, которая была фактически самой либеральной в Европе тех времен. Польша получает статус королевства. Российский Император был польским королем. Он управлял Польшей через наместника. В 1818 г. создается Сейм — парламент государства, состоявший из двух палат — Сената и Палаты депутатов. В состав Сената входили члены императорского дома, епископы, сенаторы, пожизненно назначаемые императором. Палата депутатов состояла из 77 человек — шляхты и представителей общин (горожан). Они избирались воеводскими сеймами, состоящими исключительно из шляхты. По статусу Сейм — законосовещательный орган. Центральное место в исполнительной власти занимал наместник царя, при котором в качестве совещательного органа функционировал Государственный совет. В компетенцию Сейма входило обсуждение законопроектов, которые вносились в него от имени императора или Государственного совета. Сейм созывался в 1820, 1825 гг. После подавления польского восстания в 1830 г. польская конституция была отменена, а Польша объявлялась неотъемлемой частью Российской Империи. Сейм упраздняется. Формой обсуждения важных вопросов становятся созываемые собрания провинциальных чинов.

Обратим внимание и на отечественные конституционные проекты, которые появились в России уже во второй половине XVIII в. Именно в них содержались положения, касающиеся парламентаризма. Заметим при этом, что вопрос о классификации тех или иных документов в качестве конституционных проектов в научной литературе предмет постоянных споров. Их разделяют на несколько основных групп, в соответствии с тем интересе каких слоев населения они отражали. Это прежде всего дворянские проекты. Наиболее яркий его пример — проект графа Н.И. Панина, Д.И. Фонвизина. Он предусматривал верховный орган, ограничивающий

самодержавие — Сенат. Одна часть его членов назначалась бы императором, другая большая избиралась дворянством из своих рядов. Сенат мыслился как орган законодательной власти, император — исполнительной. Наиболее значимый проект просветителей 60–80-х годах XVIII в. С.Е. Десницкого. Здесь законодательная власть сосредотачивалась в руках царя и Сената. Последний в данной области наделялся значительными полномочиями.

Среди монархических, правительственных проектов выделим проект графа М.М. Сперанского. Главное в нем — это создание народного представительства, выборные начала в деле управления на местах. Глава государства — император. Ему подчинен Государственный совет. Этот орган мыслился в качестве объединителя законодательной, исполнительной, судебной властей. Государственная дума, создаваемая путем четырехступенчатых выборов, здесь законодательная власть; министерства — исполнительная; Сенат — судебная. Заслуживает внимания и правительственный конституционный проект «Государственная уставная грамота Российской империи» 1820 г., подготовленный по приказу Александра I. Прежде всего закреплялось положение о неразделимости государственной власти и сосредоточении ее в лице монарха. Воспринимается идея народного представительства. Ее выразителем является Государственный сейм (Государственная дума). Его состав — император и две палаты — Сенат (верхняя), Посольская палата (нижняя). Указывалось на то, что Сейм выполняет функцию содействия государю в осуществлении им государственной власти. Органом исполнительной власти был назван Государственный совет. Обратим внимание и на правительственные конституционные проекты второй половины XIX в. Они сводились главным образом к созданию различных совещательных органов при императоре. Их решения носили исключительно рекомендательный характер. Это проекты: Министра внутренних дел П.А. Валуева 1863 г, графа П.И. Шувалова 1881–1882 гг., графа М.Т. Лорис-Меликова 1881 г., графа Р.П. Игнатьева 1883 г.

В качестве примера дворянско-либерального конституционного проекта назовем проект Министра иностранных дел А.В. Бердяева, в соответствии с которым управление должно осуществляться наследственным императором при участии государственных чиновников. Последние для реализации таких целей создают две палаты — Сенат, Собрание депутатов империи. Сюда следует отнести и проект князя П.В. Долгорукова. В соответствии с ним законодательная власть принадлежала императору; Земской думе, состоящей из выборных из всех земств; Боярской думе, состоящей из пожизненных членов, при этом одна их половина назначалась царем, другая избиралась Земской думой. Носителем исполнительной власти являлся император.

Наиболее значительная группа — конституционные проекты представителей революционного движения. Это в первую очередь декабристы. Наиболее выдающийся здесь конституционный документ «Русская Правда» П.И. Пестеля. Он прежде всего выступает как сторонник республики. В ней верховная власть в руках народа. Предусмотрены широкие права и свободы населения России. Сословный строй отменялся. Верховная законодательная власть принадлежала Народному вече, верховная исполнительная — Державной думе. Говорилось и о власти блюстительной, которая вручалась бы Верховному собору. Указывалось и на то, что республиканский строй в России должен вводиться на основе диктатуры временного правительства. Последнее должно строго руководствоваться «Русской Правдой». Отметим и конституционный проект руководителя «Земли и воли» Н.А. Серно-Соловьевича. Он выступал как сторонник крестьянской революции. Ее результат демократическая республика, передача законодательной власти собранию представителей всех сословий. Особо подчеркнуто, что изменение общественного строя, по его мнению, должно идти по пути установления ответственности всех органов управления.

За создание в России парламента высказывались и политические мыслители второй половины XIX в. Например, А.И. Герцен, Н.И. Огарев — сторонники возрождения земских соборов, Земского собора. Последний трактовался как учредительное собрание, первый парламент в России. Народник П.Н. Ткачев, выступая за революционный путь, образование революционного государства в качестве одной из основных целей, называл создание народного представительства.

Какова же была ситуация в теоретическом плане? В России реальная, объемная разработка вопросов парламентаризм началась сравнительно поздно в первом десятилетии XX в. Западные ученые к этому времени здесь ушли далеко вперед, главным образом в Великобритании, Германии, Франции. И вполне естественно, бесспорно, что отечественные подходы, решения, позиции по проблематике парламентаризма основывались в первую очередь на достижениях, результатах ученых зарубежья в данной области. Прежде всего это касалось ряда теорий общего плана. Их весьма удачная классификация была представлена К.Н. Соколовым. В первую очередь были выделены две основные группы теорий парламентаризма — группа теорий, отрицающих нормативную основу парламентаризма, и группа теорий, признающих нормативную основу парламентаризма. Последняя группа, в свою очередь, также была разделена на две группы — теорий конституционной морали и теорий правовых в собственном смысле слова.

Кратко, в чем суть данных теорий. К первой группе теорий, отрицающих нормативную основу

парламентаризма, были отнесены учения, которые характеризовали, связывали появление парламентского строя со статусом короны. Монархический принцип противопоставлялся парламентаризму. При этом в парламентском государстве парламент преобладал над короной. Указывалось здесь и на юридическое равенство парламента и короны (Ф.Я. Шталь)⁸. К данной группе относятся учения, связывающие появление, деятельность парламентаризма со спецификой партийной системы каждого государства. Утверждалось, что к парламентаризму, во-первых, приходят лишь те государства, где есть только две партии; и во-вторых, где одна из них имеет постоянное большинство в парламенте (И. Бартамео). Сюда отнесена и теория, наиболее популярная в те годы на Западе, которая из специфики бюджетного права выводила преобладание парламента в парламентского типа государстве (Ф. Шталь).

Вторая группа, детище Англии, — теории нормативной основы парламентаризма. Она характеризует его в качестве государственного образования, основывающегося на нормах конституционного характера. Вместе с тем такая основа по-разному определялась в Великобритании и на европейском континенте. При этом указывалось на то, что континентальный юрист, основываясь на английском учении о парламентаризме, все равно придет к правовой природе норм парламентаризма, конструировании их в качестве совокупности правил, конституционной морали, конституционных соглашений. Английский подход был в наибольшей степени обоснован И. Остином⁹. Теория правового характера парламентаризма поддерживалась немногими: И. Гатчек, П. Орландо, Л. Пальма — за рубежом; А.А. Алексеев, в общем плане Н.И. Лазаревский, Л.И. Петражицкий — в России. Наиболее активным сторонником данной теории был К.Н. Соколов, который обосновал свой подход к правовой природе парламентаризма. Его базой являлась психологическая теория права, которая определяла основой общества, права, государства индивидуальную и коллективную психику людей.

Весьма плодотворной была разработка за рубежом института ответственности министров, и в первую очередь парламентской — одного из основополагающих институтов парламентаризма. Он связывался в целом с введением на практике конституционного строя. Однако ряд государств перешли к такой ответственности и без этого. К таковым относятся Россия с 1802 г., Пруссия с 1808 г. Родоначальником теории в данной области был Б. Констан. Его подход состоял в разделении исполнительной

⁸ См.: *Stahl Fr.J.* Die Philosophy des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. B. 11. Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1830. S. 373, 374.

⁹ См.: *Austin J.* Lectures on Jurisprudence or of The Philosophy of Positive Law. 3rd ed. London, 1869. P. 88, 89, 273–275.

власти на две самостоятельные власти — королевскую власть и власть министерскую. Выделялась и специальная ответственность, инициатором возбуждения которой и судьей выступал парламент, его палаты, и предмет которой — «деяния министров, совершенные ими в пределах закона, но оказавшиеся гибельными для государства и вредными для граждан, если их не требовало общее благо»¹⁰. Впоследствии данной теории придерживалось большое количество ученых — Л. Гофман, Л. Фон Штейн. А Шербюлье и др.

Теории конца XIX — начала XX в. основывались на том, что специальная ответственность министров исходит из статуса, позиций самой министерской должности в условиях конституционного государства. Главным ее выразителем выступал Т. Писториус¹¹. Суть его подхода состоит в том, что министерская ответственность основывается на институте государственного права. В качестве объекта здесь выступает правонарушение — нарушение основного закона. Отсюда дело общих судов — ответственность за незаконные деяния за исключением нарушений конституции; интерпелляций, постановлений, жалоб палат и др. — нецелесообразные деяния путем политической ответственности министров.

Достаточно глубоко и всесторонне здесь был разработан в первую очередь немецкими учеными вопрос о видах министерской ответственности. Позиции были высказаны самые различные. Например, министерская ответственность подразделялась на моральную и правовую. Последняя на уголовную и гражданскую; моральная — на политическую и парламентскую. В принципе предполагали и государственную, правовую ответственность (Т. Писториус). На основе того, перед кем была ответственность — перед парламентом, монархом, различными судебными органами (Г.Ф. Фриш). В наследство от Запада отечественной теории был оставлен и вопрос о характере политической ответственности при ответственности министров в судебном порядке обозначать ее термином «юридическая». С точки зрения немецких исследователей, политическая ответственность здесь не представляет собой правового института. Английские, французские ученые, правда, весьма туманно, выступали против этого. Отсутствовало какое-либо здесь четкое обоснование.

В качестве основы, исходных положений отечественной теории парламентаризма следует рассматривать и определенные достижения в данной области русской правовой науки. Это относится в первую очередь к разработке во второй половине

XIX — начале XX в. в России проблематики представительства, народного представительства. Это нашло свое выражение в трудах известного ученого-юриста Б.О. Чичерина. Особо отметим здесь его монографию «О народном представительстве», вышедшую в 1899 г. Вопросы парламентаризма, правда, в основном в описательном плане, были в поле зрения отечественных ученых во второй половине XIX — начале XX в. в связи с анализом, характеристикой государственного строя ряда зарубежных стран, и прежде всего Великобритании, Бельгии, США, Франции.

Важнейшим результатом реформ, проводившихся в ходе буржуазно-демократической революции в России 1905–1907 гг., стало создание впервые двухпалатного парламента. Изменяется позиция Государственного совета — он стал фактически верхней палатой парламента. Одна его часть — это выборные члены. Они избирались в различном порядке, от различных слоев населения сроком на девять лет. Другая часть назначалась императором. Она была несменяемой. Государственному совету предоставляются значительные полномочия. Прежде всего в правотворчестве — одобрение новых законов, законодательная инициатива. Он осуществлял также определенную административную, судебную деятельность. Важное значение имело и его право запроса к министрам, главноуправляющим. Это касалось также и незаконных действий подчиненных им лиц. Государственный совет в лице его канцелярии выполнял полномочия, связанные с разработкой, изданием Свода законов, Полного собрания законов. Это относилось и к местным узаконениям Российской Империи.

Особо важное, судьбоносное значение имело создание верховного народного представительства, второй палаты российского парламента в лице Государственной думы. Ее численный состав 442 человека. Еще четыре члена от населения Финляндии вводятся в 1910 г. Формирование состава Думы первоначально регулировалось Положением о ее выборах 1905 г., в соответствии с которым избирается ее первый и второй состав; далее — Положением о ее выборах 1907 г. Активное право предоставлялось всем лицам, оплачивающим какой-либо имущественный налог; всем крестьянам, приписанным к сельским обществам; рабочим, служащим заводов, фабрик, железнодорожных мастерских, где общее число рабочих мужчин было не менее 50 человек. Ряд категорий лишались активного избирательного права. Например, женщины, лица моложе 25 лет, учащиеся учебных заведений. Аналогичным было и пассивное избирательное право. В результате более половины взрослого населения были лишены активного, пассивного избирательного права. Прямые выборы проводились в городах, для большинства избирателей они были двухзвенными, для рабочих, мелких уездных землевладельцев — трехзвенными, для

¹⁰ Constant B. Cours de politique constitutionnelle // De la responsabilité des ministres. Paris, 1815. P. 405, 409, 425.

¹¹ См.: Pistorius T. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891. S. 164, 165.

крестьян — четырехзвенными. Голосование в подавляющем большинстве стадий было тайным.

К полномочиям Государственной думы были отнесены вопросы, касающиеся принятия законов, штатов, их изменения, отмены, дополнения приостановки; государственная роспись доходов, расходов (право рассмотрения, утверждения сметы на предстоящий бюджетный период) вместе с финансовыми сметами министерств, главных управлений; отчет исполнения государственной росписи; отчуждения части государственных доходов, имущества, которые утверждаются императором; переустройства дорог за счет казны; учреждение компаний по акциям, когда встает вопрос об изъятии из действующего закона; дела, направленные в Думу императором. Главенствующую роль играла законодательная деятельность Государственной думы. Здесь она имела право вносить поправки в рассматриваемые ею законопроекты, отвергать их. Субъектами законодательной инициативы были император, министры, главноуправляющие, члены Государственного совета, члены Государственной думы. Обратим внимание на важное для рассматриваемой нами проблематики — праве Государственной думы обращения к министрам, главноуправляющим отдельными частями, которые подчинены Правительствующему Сенату с запросом. Он должен был касаться их действий, действий подведомственных им лиц, учреждений представляющих незаконными. При этом к запросу предъявлялись определенные требования: письменная форма, подпись не менее 30 членов Государственной думы.

Таким образом, создание в России парламента, и прежде всего верховного народного представительства в лице Государственной думы, имело огромное значение. С установлением новой формы правления в России — конституционной монархии, продолжением существования самодержавия возникли, начали свое функционирование, развитие представительные учреждения. Это важнейшие составные правового, конституционного государства, практического конституционализма. Это и начало реального функционирования в России последнего. Практическая деятельность Государственной думы в дальнейшем носила сложный во многом противоречивый характер. Один из важнейших показателей этого, ее четырехкратный роспуск царем.

Все это стало и основой, важнейшими источниками для дальнейшего развития отечественной теории парламентаризма. В период конституционной монархии особое место здесь отводилось анализу, учету российской специфики в данной области. Особо отметим то, что сопоставление с разработками западных ученых, главным образом Англии, Германии, США, Франции, свидетельствует о более широком использовании у нас прежде всего исторического и сравнительного методов, что давало

возможность более широкого и всестороннего исследования наисложнейших научных проблем. Более разнообразным у нас был и охват теоретических вопросов парламентаризма.

Немаловажен и тот факт, что российскими учеными-государствоведами в период конституционной монархии были представлены ряд новых подходов, выводов, решений, позиций по рассматриваемой проблематике. Мы уже отмечали их особый вклад в разработку понятия «парламентаризм», чего реально не было в зарубежной науке; фактически своей собственной теории о правовой природе парламента, основанной на психологической теории права, автор которой К.Н. Соколов. Выделим в качестве примера и ряд конкретных позиций отечественных ученых, представляющих большую научную ценность, актуальность и ныне. Это в первую очередь весьма удачное обоснование преимуществ парламентаризма через основные политические показатели парламентского строя, вычленения того что парламентаризм нельзя рассматривать как смешение властей. Он представляет собой режим относительного смягчения разделения властей, обеспечивающий самостоятельность высшего законодательного органа и правительства (Н.К. Соколов). Обратим внимание на положение о том, что функция участия парламента в управлении служит делу укрепления связи между парламентом и правительством. В упорчении в государстве парламентаризма виделась большая солидарность его министров (С.А. Котляревский).

Много внимания уделялось тесно примыкающему к парламентаризму институту ответственности министров, и в первую очередь парламентской ответственности. Здесь указание на то, что она основывается на том, что министерская должность соединяет в себе три главные стороны — министра в качестве высшей административной инстанции, особого конституционного органа, высшего политического фактора (А.А. Жилин). Характеризовалось и отличие парламентской ответственности от судебной сути, которой сводится к тому, что парламентская ответственность предполагает целесообразность действий министра и когда в большинстве случаев отвечает один министр, нарушивший закон или ответственности подлежит все министерство как единое целое, обязанное перед нижней палатой известной политической программой (С.А. Корф). Разрабатывалась теория дуалистического государства, к которым относились те государства, в которых самой их организацией государственной власти образуется дуализм, отрицание обязательного единства (В.В. Ивановский).

Обратим внимание и на отношение к будущему парламентаризма. Прежде всего он ни в коей мере не трактовался как самый лучший, универсальный вариант. Ему отводилась промежуточная роль в процессе развития государства, его возможное отсутствие,

необязательность. Парламентаризм связывался исключительно с теми государствами, которые основывались на демократии, на представительной ее форме. В конечном счете будущее парламентаризма связывается с его отмиранием, с моментом, когда он завершит выполнение своей исторической роли. Его место должна занять какая-то более совершенная политическая, государственно-правовая форма (Н.К. Соколов).

После Февральской революции 1917 г. прекратил свое существование отечественный парламент, российский практический парламентаризм. Вместе с тем в дальнейшем ряд политико-правовых решений, мероприятий в той или иной мере были связаны с данным институтом. Это прежде всего деятельность по подготовке, принятию в сентябре 1917 г. Положения о выборах в Учредительного собрания. Это был акт достаточно высокого уровня, в значительной мере более демократичный по сравнению с аналогичными избирательными законами зарубежья. Предполагаемое Учредительное собрание можно характеризовать как орган парламентского типа, который наделялся полномочиями по решению важнейших вопросов. Данный орган начал свою работу 5 января 1918 г., уже после событий Октября 1917 г. Он в большинстве своем не поддержал советскую власть, реально выступил против нее. В соответствии с Декретом ВЦИК, принятым в ночь с 6 на 7 января 1918 г., Учредительное собрание было распущено.

Вопросы парламентаризма нашли свое отражение в документах Особой комиссии по составлению проекта Основных законов Российской республики, действовавшей до Октября 1917 г. Она смогла обсудить пять из восемнадцати титулов. Комиссия не определила четкую структуру конституции, а констатировала лишь перечень урегулирования ею вопросов. К ним, в частности, были отнесены: народное представительство; двухпалатность; иммунитет, содержание членов палат, совместимость с государственной службой, сессии, роспуски, конституирование, публичность; организация администрации, министры, их значение, ответственность министров, отношение к палатам; Совет Министров; компетенция законодательных учреждений. Все это вопросы в большей или меньшей мере относятся к парламентаризму, наличие которого, следовательно, предполагалось в новом государстве.

Отметим и деятельность в период с 20 сентября по 25 октября 1917 г. Временного Совета Республики. Он состоял из представителей земского и городского самоуправления. Его статус — совещательный орган при Временном правительстве. Главная задача — обсуждение законодательных предложений, по которым Правительство хотело иметь заключения; подготовка собственных законодательных предложений, передаваемых затем в Правительство. Временный Совет нельзя отнести к полноценному

парламенту, хотя он и имел его определенные элементы. Это непрерывность, публичность заседаний; фракции, комиссии в структуре; неприкосновенность членов Совета и получение ими жалования за работу в данном органе.

Существенно, кардинально меняется отношение к парламентаризму в период социализма — полное его отрицание, отказ от него. На это была направлена и вся теоретическая мысль. Центральное место здесь занимает жесткая критика парламентаризма в капиталистических государствах.

С 1992 г. Российская Федерация вступает в новый социально-экономический период. Он характеризуется, в частности, обращением, возвращением к ряду категорий, институтов из прошлого нашей страны, имеющих место и за рубежом, и подтвердивших, прежде всего на практике, свою необходимость, жизненность. Это в полной мере относится к парламентаризму. Начался процесс его возрождения. Истоки современного российского парламентаризма все те же, и в первую очередь богатейший отечественный дореволюционный практический и теоретический опыт в данной области. Ярким свидетельством этого являются и Поправки к Конституции РФ 2020 г. Их характер, сущность, объем свидетельствуют о том, что мы сегодня имеем фактически новую редакцию Конституции РФ 1993 г.

Одна из их основных целей данных Поправок — более полное, рельефное отражение в Конституции РФ исторических идеалов, традиций российского общества, государства. Они направлены и на усиление верховенства парламента, совершенствование парламентаризма. Так, в отечественной научной литературе, в частности, отмечается, что установленная поправками «решающая роль парламента в назначении большинства федеральных министров, не характерная для государств с президентской формой правления, усиливает начала парламентаризма и народного представительства в России»¹². Это нашло свое выражение, например, в расширении полномочий Федерального Собрания по формированию Правительства РФ. Государственная Дума имеет право утверждения его Председателя, заместителей последнего, федеральных министров исключая тех, руководство которыми осуществляет Президент РФ. Президент РФ консультируется с Советом Федерации в связи с назначением руководителей силовых федеральных органов исполнительной власти. Существенно повышается и роль важнейшей составной парламентаризма, весьма мощной, эффективной функции парламента — контрольной.

¹² Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 135.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гранкин И. В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 27.
2. Козлова К. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2010. С. 410.
3. Латкин В. Н. Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими учреждениями. СПб., 1885. С. 281, 282.
4. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 15, 16.
5. Парламентское право: учеб. / под ред. О. Н. Булакова. М., 2006. С. 59.
6. Рожков Н. Происхождение самодержавия в России. 2-е изд. Пг., 1923. С. 17.
7. Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912. С. 71, 411, 425, 432.
8. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 135.
9. Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 15.
10. Шульженко Ю. Л. Российская теория парламентаризма. М., 2018. С. 3.
11. Austin J. Lectures on Jurisprudence or of The Philosophy of Positive Law. 3rd ed. London, 1869. P. 88, 89, 273–275.
12. Constant B. Cours de politique constitutionnelle // De la responsabilite des ministers. Paris, 1815. P. 405, 409, 425.
13. Pistorius T. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891. S. 164, 165.
14. Stahl Fr. J. Die Philosophye des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. B. 11. Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1830. S. 373, 374.

Сведения об авторе

ШУЛЬЖЕНКО Юрий Леонидович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

REFERENCES

1. Grankin I.V. The essence of Russian parliamentarism // Constitutional and Municipal Law. 2005. No. 4. P. 27 (in Russ.).
2. Kozlova K.I., Kutafin O.E. Constitutional law of Russia: textbook. 4th ed. M., 2010. P. 410 (in Russ.).
3. Latkin V.N. The Zemsky Sobor of Ancient Russia, their history and organization in comparison with Western European institutions. SPb., 1885. P. 281, 282 (in Russ.).
4. Parliamentary Law of Russia / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2013. P. 15, 16 (in Russ.).
5. Parliamentary Law: textbook / ed. by O.N. Bulakov. M., 2006. P. 59 (in Russ.).
6. Rozhkov N. The origin of autocracy in Russia. 2nd ed. Pg., 1923. P. 17 (in Russ.).
7. Sokolov K.N. Parliamentarism. Experience in the legal theory of parliamentary government. SPb., 1912. P. 71, 411, 425, 432 (in Russ.).
8. Khabrieva T. Ya., Klishas A.A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FCL “On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authority”. M., 2020. P. 135 (in Russ.).
9. Shulzhenko Yu. L. Domestic constitutionalism. Historical and legal research. M., 2010. P. 15 (in Russ.).
10. Shulzhenko Yu. L. Russian theory of parliamentarism. M., 2018. P. 3 (in Russ.).
11. Austin J. Lectures on Jurisprudence or of The Philosophy of Positive Law. 3rd ed. London, 1869. P. 88, 89, 273–275.
12. Constant B. Cours de politique constitutionnelle // De la responsabilite des ministers. Paris, 1815. P. 405, 409, 425.
13. Pistorius T. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891. S. 164, 165.
14. Stahl Fr. J. Die Philosophye des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. B. 11. Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1830. S. 373, 374.

Authors' information

SHULZHENKO Yuri L. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, chief researcher, Acting Head of the Sector of the Constitutional Law and Constitutional Justice of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenska str., 119019 Moscow, Russia