УДК 328(091):94(47)

АСТРАХАН В.И.

Формы народного представительства в контексте российской политической традиции

В статье характеризуются формы народного представительства, возникавшие в России в рамках различных политических традиций; обосновывается вывод о влиянии той или иной политической традиции на динамику форм народного представительства.

Ключевые слова: политическая власть, политическая традиция, классификация политических традиций, форма народного представительства.

Феномен политической власти, генезис которого политическая наука связывает с определённым этапом развития социума, предполагает наличие форм реализации власти. При этом ведущей формой является государство, которое возникает и функционирует как «организация политической власти»[1]. Модели подобной организации варьируются в зависимости от самых разнообразных условий. Но в любом случае присутствует некий вектор развития государственно-властных институтов, или, иными словами, политическая традиция.

В контексте предмета настоящей публикации определим *политическую традицию* как чётко выраженную *тенденцию, устойчиво проявляющуюся в процессе оформления и реализации политической власти*. С одной стороны, политическая традиция – это элемент политической культуры, а с другой – явление, обладающее собственной системностью. Она отражает, во-первых, исторически сложившийся политический менталитет народа, во-вторых, опыт развития механизма государства и, наконец, в-третьих, взятый опять же в исторической динамике политический режим.

Каждый из перечисленных аспектов может рассматриваться в качестве основания (критерия) для *классификации политических традиций*. Например, выделенные Н.А. Барановым три субкультуры (традиции) – патриархальная, подданническая и активистская[2] – представляют собой классификацию на основе трансформации политического менталитета народа. Разработанная В.Н. Протасовым классификация форм организации государственной власти – бюрократия и демократия[3] – отражает разные взгляды на механизм государства. Напротив, предложенное Г.П. Артёмовым разделение традиций на демократические и автократические[4] по своему критерию ближе всего к содержанию понятия «политический режим».

Рассмотрим *степень влияния отечественных политических традиций на развитие* одного из важнейших государственно-правовых институтов – *института народного представительства,* а точнее, *его конкретных форм*, присущих каждому из прошедших этапов истории российской государственности. Для этого воспользуемся классификацией политических традиций, предпринятой Г.П. Артёмовым. Что касается исторической ретроспективы внутренней организации форм народного представительства в России, то осуществим её, основываясь, в частности, на результатах исследований П.А. Астафичева[5].

Истоки *демократической традиции* коренятся во временах зарождения восточнославянской государственности (VII–VIII вв. н.э.).

Наивысшей ступенью развития первобытно-общинного строя у восточных славян были союзы племен, характерной формой управления для которых являлась *военная демократия*. Среди признаков этой формы: участие всех членов (мужчин) племенного союза в решении важнейших общественных проблем; особая роль народного собрания как высшего органа власти; всеобщее вооружение населения (народное ополчение). Это означало, с одной стороны, равенство всех социально значимых членов общества, а с другой – их участие в реализации политической власти[6]. Таким образом, *военную демократию можно определить как первоначальную форму народного представительства*, характерную для восточнославянских племенных союзов предгосударственного периода.

Военную силу союза племен составляли наиболее боеспособные мужчины. Впоследствии часть из них группировалась вокруг предводителя (князя) в качестве его дружины. Военная демократия постепенно перерастала в военно-иерархическое правление – княжеское. Таким образом, развивался *процесс преобразования органов самоуправления в государственные структуры*. Формировался государственный строй, важным признаком которого было появление отделенной от народа публичной власти, со специальным аппаратом управления и распространяющейся на определенную территорию[7]. Вместе с тем становление раннефеодальной монархии с достаточно сильной монархической властью *не означало перехода к автократической политической традиции*. Это подтверждается наличием в Древнерусском государстве таких органов власти, как феодальный съезд и вече.

Феодальные съезды являлись особой структурой в государственном управлении. На съездах князья согласовывали политику, обсуждали законы, изгоняли со столов нерадивых, принимали решения о войне и мире, заключали союзы. Так, первый съезд состоялся после смерти Ярослава Мудрого в 1054 г., последний – накануне битвы при Калке в 1223 г. Особо известен Любечский съезд 1097 г., фактически узаконивший политическую раздробленность своим решением, что каждый князь «держит отчину свою». *Феодальный съезд весьма условно*, но всё же *можно причислить к органам народного представительства* в Древней Руси с важной оговоркой – «в рамках отношений сюзеренитета-вассалитета».

Органом народного представительства в собственном смысле было *вече*, возникшее у славян в глубокой древности. Можно думать, что вечевые собрания созывались князем крайне редко ввиду процедурной сложности, ведь надо было собрать в одном месте дружину, родоплеменную знать, свободных жителей города, а затем принять на этом сборище какие-то важные решения. Скорее всего, делалось это методом вопросов и ответов: «да» или «нет». Известно, что городское вече было высшим органом государственной власти в Новгородской феодальной республике (XII–XV вв.). Этот орган принимал законы, утверждал международные договоры, решал вопросы войны и мира, выбора князей, высших должностных лиц. В вечевых собраниях участвовали только взрослые свободные мужчины[8].

На рубеже XIII–XIV веков сформировались предпосылки для объединения русских земель в централизованное государство. По мере централизации *феодальная демократия обретает несколько иные формы*.

Во главе Русского государства стоял великий князь, который с конца XV в. становился не первым среди равных, сюзереном, а реальным главой государства, обладающим большими правами в области законодательства, управления и суда и распространяющим свою власть на всю территорию сложившейся единой Руси, то есть «государем всея Руси».

В практической политике в интересах государства действия монарха тем не менее, согласовывались с аристократическими кругами общества. Являясь верховным исполнителем военных, дипломатических, судебных и иных функций, государь широко использовал в качестве совещательного органа *Боярскую думу*, выросшую из прежнего совета бояр. Права Боярской думы никаким законом не определялись, здесь действовало обычное

право. Как орган верховной власти, она обладала правом назначения центральных и местных начальников (воевод, судей, приказных чинов и др.), руководила приказами и другими органами управления, в ней сосредоточивались судебные дела. Принадлежала ей и законодательная инициатива, как и право принимать и утверждать законы[9].

Таким образом, *Боярская дума* была постоянно действовавшим органом, решавшим вместе с князем основные вопросы управления, законодательства, внешней политики и суда, т. е. *являлась в определенном смысле представительным органом родовой аристократии в системе государственного управления*. Это было отражением продолжающейся демократической политической традиции.

А что же *феодальные съезды*? Они продолжали созываться как в период феодальной раздробленности, так и на раннем этапе становления централизованного государства. Однако по мере изменения характера взаимоотношений великого князя с князьями удельными значение этого типично раннефеодального органа падало и постепенно было сведено на нет.

Демократическая традиция в формировании и функционировании органов публичной власти на этом этапе проявлялась не только на высшем, но и на местном уровне. *Местное управление* до конца XV века составляла старая система кормления. Но с централизацией Русского государства она не могла ни обеспечить управления всей территорией государства, ни защитить интересы господствующего класса (особенно мелких и средних феодалов). Поэтому в конце XV в. власть кормленщиков была ограничена выборной администрацией. Стали появляться дворянские и земские органы – *губные и земские избы*, на которые возлагались карательные, а затем и управленческие функции.

Это был *очередной этап развития феодальной демократии*, но скорее промежуточный, переходный к сословно-представительной монархии, элементы которой сформировались в России к XVI в. В условиях становления сословно-представительной монархии происходило дальнейшее юридическое оформление сословий (обязанностей и привилегий). Правящий класс достаточно четко делился на феодальную аристократию (бояр) и служилое сословие (дворян). С начала правления Ивана IV Грозного активно формируется *новая политическая традиция – автократическая*.

Как же трансформировались формы народного представительства на фоне становления новой традиции?

Автократическая традиция формировалась одновременно с идеей абсолютизма, социальной опорой которого могло стать только служилое сословие. Поэтому, несмотря на то, что *Боярская дума* продолжала оставаться прежде всего органом родовитой боярской аристократии, ее социальный состав изменился в сторону усиления представительства дворянства. В число думных дворян и дьяков стали вводиться и представители верхушки городского населения.

В течение XVI в. между Думой и великокняжеской властью шел довольно бурный «диалог» за политический приоритет, за право участвовать в управлении, ограничивать самовластье единодержавного монарха. Государи предпринимали все возможные меры, вплоть до самых радикальных (опричнина), чтобы оттеснить представительный боярский орган от кормила государственной власти[10]. При первых Романовых компромисс царя с Думой был достигнут. О решениях правительства говорили: «царь указал, бояре приговорили». Боярская дума стала важной составной частью сословно-представительной монархии как постоянно действующий высший государственный орган и как верхняя палата (своеобразная палата лордов) русского парламента – Земского собора. Членство в ней давалось за особые заслуги перед государством и являлось пожизненным.

Органом сословного представительства стали *Земские соборы*, действовавшие в России чуть более ста лет: первый – Собор «примирения» – был созван в 1549 г. Иваном IV после венчания на царство в интересах достижения общественного согласия после долгих лет боярской «смуты» времен его малолетства; последний, собравшийся в 1682 г., решил вопрос об от-

мене местничества. От имени всего населения страны Земский собор принимал решения по важнейшим проблемам текущей жизни, а затем цари приводили эти решения, как бы санкционированные всеми сословиями, в исполнение. Земский собор состоял из трех частей: *Освященного Собора* (верхушка духовенства), *Боярской думы* – верхней палаты Собора – и *выборных* или *естественных* представителей служилого дворянства, городских посадов и частично черносошного крестьянства. Прерогативами Земского собора являлись: утверждение новых законов, решение вопросов о войне и мире, введение новых налогов, избрание царей и пр.[11]

В контексте нашего предмета важное значение имеет также предпринятая Иваном IV реформа *местного управления*, которая заключалась в том, что система кормления была постепенно отменена и заменена органами губного и земского самоуправления – *губными избами во главе с выборными губными старостами*[12]. Кроме губной реформы в середине XVI в. была проведена также земская, в результате которой были созданы *органы земского самоуправления*, выбиравшиеся из среды населения посада и зажиточных слоев черносошного крестьянства.

Таким образом, *в период сословно-представительной монархии развитие феодальной демократии достигло своего пика*. Боярская дума, Земский собор, органы губного и земского самоуправления – наличие этих форм народного представительства свидетельствовало о продолжении и развитии демократической политической традиции. Вместе с тем «набирала обороты» автократическая традиция, выразившаяся прежде всего в укреплении исполнительной власти: развивавшаяся приказная система позволила укрепить позиции самодержавия. Иными словами, со времени правления Ивана Грозного для отечественной политической традиции характерен *дуализм*: демократические основы системы государственной власти сохраняются и даже развиваются в направлении создания новых органов сословного представительства, автократические основы развиваются ещё более динамично, пока не затрагивая или почти не затрагивая демократических.

Глобальное наступление на феодальную демократию, а следовательно, и на систему органов народного представительства связано с процессом становления абсолютизма, который начался в России во второй половине XVII в. Одним из важнейших условий перехода к абсолютной монархии было *прекращение созыва Земских соборов*, существенно ограничивавших власть монарха, и *падение значения Боярской думы*. Петровская *реформа центрального управления* состояла, в частности, в том, что около 1700 г. он *упразднил Боярскую думу*, заменив ее Конзилией министров, или Ближней Канцелярией. В 1711 г. был учрежден Правительствующий Сенат, члены которого (первоначально – 9) назначались царем. Позднее состав Сената был расширен за счёт «членов по должности»: в него стали входить президенты основных коллегий, а с 1722 г. – по два «комиссара» от каждой губернии[13]. Таким образом, Сенат с Канцелярией заменили собой не только Боярскую думу, но и Земский собор: из системы высших органов государственной власти уже на первых этапах становления абсолютизма был искоренён элемент народного представительства.

Но абсолютизму, опирающемуся на сословный строй, нельзя было вовсе обойтись без органов самоуправления, хотя бы на местном уровне. Предпринятая Петром I *реорганизация местного управления* преследовала главную цель – создать механизм стимулирования предпринимательских слоев населения. Для этого нужно было свести в одних и тех же органах государственные и выборные (муниципальные) элементы управления. Ещё в 1699 г. в Москве появилась *Бурмистерская Палата* – выборный орган, которому были подчинены земские избы в городах. Органы эти ведали доходами, сбором налогов, осуществляли местное самоуправление и суд. Но уже в 1702 г. функции эти были переданы воеводам. Однако реформа местного управления продолжалась. В 1708 г. Бурмистерская Палата под новым названием – *Ратуша* – возобновила свою деятельность, превратившись в финансовый центр, сосредото-

чивший в своих руках функции всех ранее действовавших финансовых органов. Но одновременно в России было введено *губернское правление*. Губернии делились на провинции и дистрикты во главе с воеводами, которым передавались функции губных старост[14]. Позиции местного самоуправления были потеснены. Демократическая и автократическая традиции, сосуществуя, всё чаще вступали в конфликт.

После окончания Северной войны городские органы самоуправления вновь подверглись реорганизации. В городах были созданы *магистраты,* а в Петербурге – *Главный магистрат,* состоявшие из выборных чиновников с теми же полномочиями, что и у прежних бурмистров: сбор податей, руководство торговлей и промышленностью, суд. Однако после смерти Петра I местное самоуправление захирело, и все управленческие дела сосредоточились у назначаемых царём губернаторов.

Возобновила традицию Екатерина II, которая в 1775 г. реорганизовала трехчленное деление империи (губерния – провинция – уезд) в двучленное (губерния – уезд). При этом если во главе губернии стоял назначаемый губернатор (над несколькими губерниями – генерал-губернатор), то во главе уезда – *земский исправник,* избираемый дворянством уезда[15].

Получила развитие и городская система самоуправления. В 1782 г. создается новый орган полицейского управления – *Управа Благочиния* в составе 5-ти должностных лиц, 2 из которых – *ратманы* (советники) – избирались собранием горожан. Города в полицейском отношении делились на части во главе с частными приставами, на кварталы во главе с квартальными надзирателями, а также *квартальными поручиками*, избиравшимися горожанами из своей среды[16].

Как видим, уже при организации администрации на местах к участию в ее работе привлекались *выборные представители сословий.* При этом главную роль в процессе формирования новой генерации чиновничьей бюрократии играло дворянство, сильно разросшееся за счет выходцев из других сословий уже к середине XVIII в. Большую роль в укреплении положения дворянства сыграл Указ о единонаследии от 23 марта 1714 г., закрепивший окончательное слияние вотчины и поместья и превративший поместья в наследственную собственность. По Указу о подушной переписи от 26 января 1718 г. было законодательно закреплено привилегированное положение дворянства как неподатного сословия. Важное значение для усиления дворянской диктатуры имела Табель о рангах (1722 г.), учредившая в числе прочего механизмы приобретения служилыми людьми личного и потомственного дворянства; таким образом, класс дворян пополнялся, и вскоре все руководящие должности в государственном аппарате были заняты ими. По манифесту Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) дворяне освобождались от установленной Петром I обязательной пожизненной военной и государственной службы. Но наиболее важным актом, имевшим целью консолидацию и закрепление привилегий дворянского сословия, явилась «Жалованная грамота дворянству» 1785 г., в которой подтверждалось освобождение дворян от обязательной службы и предоставлялось *право создавать свои сословные организации*[17].

Дворянскими органами сословного самоуправления стали *уездные* и *губернские дворянские собрания,* на которых избирались *предводители дворянства* и их помощники – *депутаты,* а также *члены дворянских судов*. Дворянские собрания выступали как юридические лица, имели имущественные права, подавали императору и в Сенат жалобы и т. п. Предводители дворянства оказывали серьезное влияние на губернские и уездные органы власти.

Одновременно развивались городские (мещанские) сословные органы. Окончательно оформление сословия мещан произошло в 1785 г. По «Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской империи» Екатерины II городские обыватели, удовлетворявшие возрастному и имущественному цензу, объединялись в *градское общество*, собрание членов которого избирало *городского голову* и *гласных* (депутатов) *городских дум.* В *общую думу* посылали своих избранников все шесть разрядов городского населения, в

шестигласной думе для исполнения текущих дел трудились выбранные общей думой 6 представителей каждого разряда. Главным полем деятельности было городское хозяйство и все то, что «служит к пользе и нужде города»[18]. Павел I отменил Жалованную грамоту, но его преемник Александр I уже в 1801 г. восстановил все «права и выгоды» горожан и екатерининские городские учреждения.

Подводя итог этому периоду развития народного представительства в России, можно сказать, что Петр I, утверждая автократическую политическую традицию, по сути, сокрушил феодальную демократию в России. Вместе с тем в эпоху становления абсолютизма были заложены *основы развития сословных органов дворянского и мещанского (городского) самоуправления*.

С середины XIX в. кризис феодально-крепостнического строя стал очевидным. Попыткой его преодоления явились буржуазные реформы, проведенные в правление Александра II. Составной частью начавшихся преобразований стали *реформы местного самоуправления*, в ходе которых государство попыталось привлечь к управлению экономикой на местах формирующиеся предпринимательские слои дворянства, крестьянства, городских жителей.

Земская реформа («Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г.) создала в губерниях и уездах систему представительных органов – *уездные и губернские земские собрания.* Их члены назывались «гласными» и избирались в ходе двустепенных выборов, в которых участвовало все местное население, разделенное на три избирательные курии: землевладельцев, городских собственников и представителей крестьянских обществ, выдвинутых на волостных сходах[19]. Эти курии выдвигали выборщиков, а выборщики на своих собраниях избирали *депутатов (гласных) в уездные собрания*; последние, в свою очередь, избирали *членов губернского собрания*. Председателем земского губернского собрания по должности являлся *предводитель дворянства*[20].

Городская реформа проводилась по принципу земской (*«Городовое положение»* утверждено в 1870 г.). В городах создавались бессословные *городские думы* – распорядительные органы – и *городские управы* в качестве их постоянного исполнительного органа. Функции и подконтрольность этих органов были аналогичны земским. Строились они на сугубо буржуазной, цензовой основе, без учета сословной принадлежности. *Городской голова,* возглавлявший управу, и *члены* ее избирались Думой и получали жалованье. В компетенцию городского управления входили благоустройство, попечение о развитии торговли, устройство больниц, школ, противопожарные меры и городское налогообложение[21].

Избирательное право, введенное в России реформами, еще не было прямым, всеобщим и равным. Оно покоилось на разделении избирателей по полу, имущественному (для собственников) и возрастному цензу, многостепенности (для крестьян). И все же оно стало более демократичным, чем прежде. В частности, избирательным правом наделялись освобождённые помещичьи крестьяне, для которых создавалась *система органов крестьянского самоуправления* с низшим звеном в виде возглавляемого старостой *сельского схода*. В волостях, объединявших несколько сел, создавались *волостной сход*, *волостное управление* и *сословный крестьянский волостной суд*. Контролировались эти органы специальными учреждениями: *мировыми посредниками* (из родовитых и богатых помещиков), *уездными съездами мировых посредников* и *губернскими присутствиями по крестьянским делам*[22].

Экономическая и социально-политическая ситуация в России на рубеже XIX–XX вв. претерпевала существенные изменения, связанные с развитием капиталистических отношений. Однако становление капитализма тормозилось сохранением существенных пережитков крепостничества, что породило глубочайшие *противоречия*, предопределившие возникновение в стране *революционной ситуации*. Революция 1905–1907 гг., бывшая по целям буржуазно-демократической, вынудила правительство пойти на существенные изменения в государственном строе.

В августе 1905 г. Николаем II был издан Манифест об учреждении *Государ-*

ственной думы – представительного органа, поначалу обладавшего только правом законодательной инициативы, исключая основные законы государства. Впоследствии компетенция Думы изменялась. Манифестом от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» законодательные права Думы были расширены, ей также предоставлялось право контроля за исполнительными органами государства. Новое Положение о Государственной думе от 20 февраля 1906 г. наделяло Думу законодательными, а не законосовещательными правами, но законопроекты, принятые ею, подлежали утверждению Государственным Советом и императором. Одобренные Госдумой законодательные предположения в виде «мнения» поступали в Государственный Совет и после одобрения или отклонения им – к императору, который выносил окончательное решение[23].

Изначально выборы в Государственную думу проходили по трем куриям: уездных землевладельцев, городских избирателей и крестьян-домохозяев. Для первых двух курий был установлен высокий имущественный ценз, третья формировалась по сословному принципу. Цензовая система лишала избирательных прав рабочих, батраков, мелкую и среднюю буржуазию, интеллигенцию. Манифест от 17 октября 1905 г. предоставил избирательные права всем классам населения. В декабре 1905 г. был опубликован Указ об изменении порядка выборов в Думу, по которому избирательные права (очень ограниченные) предоставлялись рабочим, а в курию городских избирателей были допущены средняя и мелкая буржуазия, служащие и интеллигенция. 3 июня 1907 г., после роспуска II Думы, был издан новый избирательный закон, во многом перечеркнувший положения Манифеста от 17 октября 1905 г. и Основных государственных законов. Новое Положение о выборах серьезно сокращало представительство в Думе крестьян и рабочих; существенные изменения (в пользу крупной буржуазии) были внесены в порядок выборов от городской курии; вместе с тем значительно выросло число выборщиков от землевладельческой курии.

Депутаты Государственной думы избирались населением на пять лет в создаваемых согласно избирательному закону округах тайным голосованием.

Государственная дума созывалась указами императора два раза в год. Для рассмотрения обсуждаемых в ней вопросов действовало общее собрание Думы и образовывались комиссии и комитеты. Во главе Думы стояли выборный *Председатель* и два его товарища, избиравшиеся на один год. Секретарь Думы и его товарищи избирались на весь срок полномочий Думы (5 лет). Депутаты считались независимыми от народа и обладали *депутатской неприкосновенностью*[24].

Несмотря на весьма неровный процесс становления статуса Государственной думы, ее появление в системе высших органов власти императорской России означало изменение формы государственного правления: абсолютная монархия трансформировалась в ограниченную. Государственная дума, пусть и с урезанными полномочиями, была реально действующим всесословным органом, появление которого открыло *новый этап развития института народного представительства в России*. Развёртывался и более глубокий процесс – *возрождение* (теперь на высшем государственном уровне) *демократической политической традиции*.

В определенном смысле представительным органом в этот период был *Государственный совет*, который, в соответствии с Основными законами 1906 г., наполовину комплектовался на выборных условиях. Половина его состава назначалась императором, *другая половина избиралась* сроком на 9 лет при обновлении 1/3 состава каждые три года. Выборные члены избирались через Синод от духовенства православной церкви, от губернских земских собраний, от дворянских обществ, от Академии наук и университетов, от промышленности и торговли[25].

Новая *трансформация механизмов народного представительства* содержательно связана с этапом создания буржуазного государства и перехода к диктатуре пролетариата (февраль 1917 г. – январь 1918 г.).

В результате начавшихся 23 февраля 1917 г. революционных событий в Петрограде, Николай II 2 марта по предложению депутации думцев отрекся от престола. Брат Николая II Михаил, которому был

передан престол, отказался от него и Манифестом от 3 марта передал решение вопроса о форме власти в России будущему Учредительному собранию[26]. В ходе революционных событий депутаты Думы создали *Временный комитет*, который 8 марта был переименован во *Временное правительство* в составе 12 человек, 9 из которых были депутатами Думы.

Поначалу сохранили свое значение и продолжали функционировать *Государственная дума, Государственный Совет,* другие органы прежней России. Но уже в мае оказалась распущенной назначаемая часть членов Госсовета, а в октябре была упразднена и выборная часть. С роспуском в октябре Госдумы остатки высших органов старой власти окончательно ушли в прошлое.

Вместе с тем усиливалось значение органов местного самоуправления. Так, *земские управы и городские думы* были не только сохранены, но *получили более широкую компетенцию*. Земства стали заниматься охраной труда, созданием бирж труда, общественных мастерских, оказывать населению юридическую помощь, бороться с незаконной торговлей спиртом и пр. Однако все их действия контролировал губернский комиссар Временного правительства.

На этом этапе активно действовали *Всероссийский земский союз,* возглавлявший земские учреждения, и *Совет дум,* руководивший деятельностью городских органов самоуправления. Они создавали новые предприятия и рабочие места, используя средства земских собраний, частные пожертвования, собственные доходы.

В мае 1917 г. было создано *волостное земство,* которое взяло на себя обязанности, лежавшие ранее на волостных правлениях и старшинах. *Гласные* волостных земств были избраны на 3 года и работали безвозмездно. Занимаясь повинностями, займами, разного рода сборами, осуществляя пожарные, коммунальные, санитарные мероприятия, *волостные земства* быстро превратились в едва ли не самую главную ячейку земского самоуправления[27].

Почти не была подвергнута реорганизации старая судебная система. *Все судебные органы*, введенные реформой 1864 г., *были сохранены.* Мировые суды даже несколько расширили свою компетенцию. Но были упразднены особые суды: *Особое присутствие Сената* (дела по политическим преступлениям), *институт сословных представителей* в судебной палате (в связи с упразднением сословий), *Верховный уголовный суд* как высшая судебная инстанция по государственным преступлениям.

С Временным правительством в истории России связан *новый этап в развитии избирательного права.* В течение июля–октября 1917 г. было подготовлено Положение о выборах в *Учредительное собрание*, которое может быть расценено как вершина буржуазной демократии. Положение ликвидировало ограничения в избирательных правах по принципу национальности и вероисповедания. По сути, избирательное право стало всеобщим и равным. В основе выборов лежала *пропорциональная система,* то есть принцип избрания депутатов по партийным спискам. Устанавливалось также *тайное голосование.*

Но Россия, официально объявленная 1 сентября 1917 г. Республикой, не успела воспользоваться этим демократическим законом. 25 октября к власти в результате вооруженного восстания пришли большевики, блокировавшиеся на этом этапе с левыми эсерами. Глава вновь избранного правительства В. И. Ленин выдвинул новую идею – идею *диктатуры пролетариата в виде Республики Советов.* Альтернативой парламентской республике становились *Советы рабочих, батрацких и крестьянских депутатов* по всей стране снизу доверху. В начале января 1918 г. было разогнано Учредительное собрание, в котором партия власти не получила большинства, а 10 июля 1918 г. Пятым съездом Советов была принята *Конституция РСФСР* – первая Конституция России в собственном смысле.

Конституция провозгласила *новую классовую демократию,* лишив избирательных прав городскую и сельскую буржуазию, бывших помещиков, чиновников, духовенство. В выборах участвовали только «трудящиеся», без ограничения по признакам пола, национальности, вероисповедания. Прямыми были выборы только *в сельские и городские Советы*, остальные Советы формировались снизу доверху на съездах путем де-

легирования. При этом представительство разных социальных групп в местных советах было различным. Существенные преимущества устанавливались для рабочих[28], то есть, по сути, *новые органы народного представительства* вновь, по примеру императорской России времён абсолютизма, *становились классовыми, или сословными* в широком смысле.

30 декабря 1922 г. I съезд Советов Союза ССР утвердил *Декларацию об образовании СССР* и одобрил в основном проект *Союзного договора*. В *январе–феврале 1924 г.* II съезд Советов СССР утвердил новую *Конституцию СССР*, которая состояла из двух разделов: Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР. По Конституции *высшим органом власти* в СССР являлся *съезд Советов СССР*, а в период между съездами – *ЦИК СССР*, состоявший из двух палат – *Союзного Совета* и *Совета Национальностей*. Между сессиями ЦИК СССР высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом являлся *Президиум ЦИК*. В основе Конституции 1924 г. лежала политика партийно-директивного централизма. Местные Советы превращались в фасад авторитарного режима[29].

Итог этой политики подвела *Конституция СССР 1936 г.* Она зафиксировала окончательную ликвидацию в стране эксплуататорских классов и победу социалистической системы хозяйства, основанной на социалистической собственности на орудия и средства производства. Конституция 1936 г. внесла изменения в организацию верховной власти в стране. Высшим органом становился *Верховный Совет СССР,* наделенный законодательной властью, на котором избирался *Президиум Верховного Совета.* В перерывах между его сессиями Президиум, издавая указы, осуществлял высшую власть в государстве. Президиум Верховного Совета становился, таким образом, своеобразным *коллективным главой государства, формируемым на выборной основе*.

В 1938 г. была введена *выборность судей населением.* Народные судьи и народные заседатели народных судов отныне избирались на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Судьи и народные заседатели областных, краевых, верховных республиканских судов избирались соответствующими советами, *члены Верховного суда СССР и народные заседатели* этого суда – Верховным Советом СССР. Вместе с тем устанавливался жесткий контроль за деятельностью судов со стороны прокуратуры и Верховного суда. Кроме того, судьями могли быть, как правило, только члены ВКП(б), что давало партийным органам возможность влиять на их решения[30]. *Автократическая традиция вновь доминировала*, пусть и в необычной для России трактовке.

В период Великой Отечественной войны сохранили свои полномочия *высшие органы государственной власти*, в том числе представительные – Верховный Совет, Президиум Верховного Совета, республиканские и местные советские органы[31].

По окончании Великой Отечественной войны *представительные органы* претерпели ряд изменений (повышался возрастной ценз для депутатов в Верховный Совет СССР – 23 года, в республиканские Верховные Советы – 21 год). Устанавливался *возрастной ценз для судей и народных заседателей* – 23 года. После смерти И. В. Сталина стремление к демократизации государственной жизни нашло выражение в мерах, направленных на *повышение роли Советов*. Их главной задачей становилось укрепление связи с населением, вовлечение трудящихся в работу комиссий, массовых самодеятельных организаций. Эти преобразования известны как *период либерализации общественных отношений*.

Развивалась *правовая база деятельности Советов*. Вместе с тем некоторые преобразования в деятельности Советов не соответствовали потребностям жизни. Так, разделение краевых, областных, районных Советов на промышленные и сельские (1962 г.) привело к нарушению единства власти и неразберихе в управленческих структурах, а учреждение Советов народного хозяйства (совнархозов) подрывало основы отраслевого и межотраслевого управления[32].

Эти основы были восстановлены в середине 1960-х гг., а в правовом отношении закреплены *Конституцией СССР 1977 г.*

Конституция СССР 1977 г. сохранила прежнюю систему органов государственной власти и управления, разве что представительные органы стали называться *Советами народных депутатов*. Срок полномочий Верховного Совета СССР был увеличен с 4 до 5 лет, а местных Советов – с 2 до 2,5 года, что обеспечило связь их деятельности с народнохозяйственным планом. Возрастной ценз для избрания депутатами в Верховный Совет был снижен с 23 до 21 года, в Верховные Советы союзных и автономных республик – с 21 до 18. Впервые была сделана попытка регулирования правового положения народного депутата, а также закреплено правовое положение *органов народного контроля*.

Но стагнационные процессы, характерные для 1970-х гг., становились необратимыми. Смена руководства СССР в середине 1980-х гг. и новый курс, обозначенный как «*перестройка и ускорение темпов социально-экономического развития*», привёл к необходимости конституционной реформы, которая в первую очередь коснулась институтов народного представительства. В 1988 г. была введена двухуровневая система высших представительных органов власти в лице *Съезда народных депутатов* и Верховного Совета. Съезд народных депутатов СССР становился высшим органом государственной власти в стране. Этот орган наделялся полнотой власти, имея право принять к рассмотрению любой вопрос. Съезд состоял из 2250 депутатов, третья часть из которых избиралась по территориальным округам, другая треть – по национально-территориальным округам, а третья – от общественных организаций. Первый Съезд народных депутатов СССР (всего съездов было 5) проходил с 25 мая по 9 июня 1989 г., последний состоялся 3–5 сентября 1991 г. С деятельностью Съезда связано начало осуществления коренных преобразований общественного и государственного строя.

В соответствии с изменениями в Конституции *Верховный Совет СССР* потерял роль органа, олицетворяющего полновластие Советов. Теперь он становился постоянно действующим высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти в стране. Отныне его палаты избирались на съезде по определенным правилам. Так, Совет Национальностей избирался от депутатов, избранных на съезд от национально-территориальных округов и от общественных организаций.

Вместе с тем в СССР усиливались центробежные тенденции. Вслед за объявлением независимости Прибалтийских республик I Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. провозгласил *государственный суверенитет РСФСР*, что повлекло за собой «парад суверенитетов» в других республиках. Возникла необходимость в новом *Союзном договоре*, первоначальный проект которого был опубликован уже в июле 1990 г. В 9-ти союзных республиках 17 марта 1991 г. состоялся *референдум о сохранении СССР*, за что высказалось большинство голосовавших, а граждане РСФСР, кроме того, высказались за *учреждение в России поста президента* (первые президентские выборы состоялись 12 июня 1991 г.). В апреле 1991 г. руководителями 9-ти республик было достигнуто соглашение о необходимости заключения нового Союзного договора.

Однако дальнейшие события в корне изменили обстановку в стране. Августовский путч 1991 г., организованный сторонниками возврата к прежним авторитарным методам управления союзным государством, закончился провалом. Он дал толчок к суверенизации всех союзных республик, сорвав подписание подготовленного проекта договора об их конфедеративном союзе. 8 декабря 1991 г. в Беловежской пуще руководители России, Украины и Белоруссии приняли совместное заявление о *прекращении существования СССР* и образовании *Содружества Независимых Государств (СНГ)*.

После провозглашения России суверенным государством была проведена *демократизация ряда институтов конституционного права*. Был введен институт президентства, учреждены двухпалатный Верховный Совет и Конституционный суд. Расширились права местных органов вла-

сти, избирательная система приобрела демократический характер.

В то же время разделение властей было проведено непоследовательно. В 1992–1993 гг. между Президентом и Верховным Советом стали назревать серьезные разногласия, которые завершились острым *конституционным кризисом*. На всенародное голосование была вынесена новая *Конституция, принятая 12 декабря 1993 г.* Одновременно были проведены выборы в новые органы государственной власти – *Государственную Думу* и *Совет Федерации*[33]. Начался *новый, современный этап развития российской государственности и в том числе форм народного представительства*.

Таким образом, обзор истории становления институтов народного представительства, предшествовавших современным, позволяет сделать некоторые выводы, касающиеся взаимосвязи этих институтов с доминированием той или иной политической традиции.

1. *Демократическая политическая традиция является изначальной* для России. Её влияние на генезис представительных органов очевиден: первые века становления российской государственности – от племенной военной демократии до централизованной монархии – характеризуются наличием целого *спектра форм народного представительства*, как узкосословных (феодальный съезд, Боярская дума), так и всесословных (вече, Земский собор).

2. Возникновение *автократической политической традиции* в период централизации и её *усиление на этапе становления абсолютизма* привело к ликвидации органов народного представительства в системе центральной власти. Вместе с тем реалии сословного общества (в частности, укрепление позиций дворянства, а впоследствии и буржуазии) требовали развития сословных органов на уровне местного управления. Это означало *сохранение демократической традиции*, а в широком смысле – *сосуществование двух традиций* в рамках абсолютной монархии (дуализм).

3. *Возрождение демократической традиции* в период Первой и Второй русских революций выразилось не только в том, что *всесословный орган (Государственная Дума) был восстановлен в системе высших органов государственной власти*, но и в трансформации самих принципиальных основ народного представительства. *Учредительное собрание*, разогнанное в январе 1918 г., было призвано стать первым в новейшей истории России *бессословным представительным органом*, реализующим волю всего народа. Советская же демократия вернулась к сословным (*классовым*) принципам народного представительства, что явилось отражением *возрождения автократии* – в форме диктатуры пролетариата.

4. Фасадная демократия советского периода, особенно в 1930-е – начале 1950-х гг., весьма условно может быть признана выражением демократической традиции, несмотря на обилие представительных органов народного представительства. *Тоталитарный и авторитарный режимы стали специфическими формами автократии*, характерными для XX в., и ни «оттепель», ни «перестройка» (сопровождавшиеся, в частности, развитием форм народного представительства) не привели к ощутимым изменениям государственного строя. Сосуществование двух традиций на рубеже веков вызвало социально-политический кризис, разрешившийся в новый строй с новыми формами народного представительства.

5. *Современная российская государственность несёт в себе потенциал обеих политических традиций* – и демократической, и автократической. Действующая модель оформления публичной власти, основывающаяся на принципе примата народного суверенитета, – это, бесспорно, новый, более высокий уровень реализации демократической традиции. Что же касается конституционно закреплённого объёма полномочий главы государства (в том числе в отношении органов народного представительства различных уровней), то здесь мы видим проявление иной традиции, не менее характерной для отечественного политического процесса, чем первая.

[1] См., например: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. С. 51.

[2] См.: Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Курс лекций. В 3-х ч. СПб.: БГТУ, 2004.

[3] См.: Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999.

[4] См.: Артемов Г.П. Политическая социология: Учебное пособие. М.: Логос, 2002.

[5] См.: Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г.Н. Комковой. Орел, 2004.

[6] См.: Рогов В.А. История государства и права России IX – начала XX в. М., 1995.

[7] См.: История государства и права России: Учебник / В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев и др.; под ред. Ю.П. Титова. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. С. 12–31.

[8] См.: Егоров С.А. Бедна ли Россия демократическими традициями? (О государственности и праве Великого Новгорода и Пскова) // Государство и право. 1997. № 7.

[9] См.: Белковец Л.П., Белковец В. В. История государства и права России: Курс лекций. Новосибирск: Новосибирское книжное издательство, 2000. С. 51–52.

[10] См.: Зимин А.А. Опричнина Ивана Грозного. М., 1964.

[11] См.: Черепнин Л.В. Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М., 1978.

[12]См.: Голуб И.М. К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления в России X–XVIII веков // История государства и права. 2006. № 8. С. 33–35.

[13] См.: Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. М., 1997.

[14] См.: Савко Е.В. Губернское реформирование Петра I // История государства и права. 2008. № 10. С. 21–22.

[15] См.: Мигунова Т.Л. Особенности административной реформы Екатерины II // История государства и права. 2008. № 16. С. 22–24.

[16] См.: Анисимов Е.В. Дыба и кнут: политический сыск и русское общество в XVIII веке. М., 1999.

[17] См.: Карамышев О.М. Законодательные основы формирования дворянского сословия в Российской империи. СПб., 1998.

[18] См.: Красильников С.В. Формирование органов местного самоуправления и система выборов в Российской империи в XVIII веке // История государства и права. 2008. № 8. С. 13–15.

[19] См.: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993.

[20] См.: Сопов О.Ю. Общественная и государственная теории местного управления и их влияние на земские и городские реформы во второй половине XIX века в России // История государства и права. 2007. № 10. С. 19–20.

[21] См.: История государства и права России: Учебник / В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев и др.; под ред. Ю.П. Титова. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. С. 192–213.

[22] См.: Турищева Н.Ю. Развитие ответственности за преступления против избирательных прав по дореволюционному уголовному законодательству России // История государства и права. 2008. № 7. С. 28–30.

[23] См.: Бернштейн А.Р. Законодательная власть в структуре монархической формы правления в России в начале XX века // История государства и права. 2008. № 9. С. 21–22.

[24] См.: Демин В.А. Государственная Дума России: механизм функционирования. М., 1996.

[25] См.: Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти. Автореферат дис. ... канд. юр. наук. СПб., 1996.

[26] См.: Черменский Е.Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. М., 1976.

[27] См.: Политическая история России: Хрестоматия. В 2-х ч. М., 1995.

[28] См.: Белковец Л.П., Белковец В.В. История государства и права России. Новосибирск: Новосибирское книжное издательство, 2000. С. 196.

[29] См.: Курицын В.М. История государства и права России. 1929–1940 гг. М., 1998.

[30] См.: Белковец Л.П., Белковец В.В. История государства и права России. Новосибирск: Новосибирское книжное издательство, 2000. С. 201–202.

[31] См.: СССР накануне и в годы Великой Отечественной войны. М., 1991.

[32] См.: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. М., 1994.

[33] См.: Верт Н. История Советского государства: 1900–1991. М., 1992.