

ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В.А. Шеховцов*

ЗАРОЖДЕНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПАРЛАМЕНТА: ПЕРВЫЕ ШАГИ

***Аннотация.** Статья посвящена анализу двух направлений процесса зарождения отечественного парламента: предпарламентским органам государственной власти, их структуре, формам деятельности и проектам создания парламента в царской России. Многоэтапный, противоречивый процесс становления отечественного парламента охватывает создание, организацию работы предпарламентских органов государственной власти и зарождение, развитие идей парламентаризма. Русское (Киевское) государство, образованное в IX в., относится к типу раннефеодальной монархии, оно сохраняет в составе органов государственной власти народное собрание (вече). Вече — собрание полноправных жителей города мужского пола — считалось юридически высшим органом власти в Новгороде, осуществляло законодательные, управленческие и судебные функции; от Новгородского веча принимали полномочия и были подотчетны другие носители власти: князь, владыка, посадник и тысяцкий. Для исследования первых признаков зарождения представительных (законодательных) органов власти в России большой интерес представляет Боярская дума. С середины XVI до середины XVII вв. деятельность Боярской думы дополнялась Земскими соборами. С начала эпохи «просвещенного абсолютизма» императрицы Екатерины II в Россию с Запада проникают либеральные идеи, теории разделения властей, естественного права, общественного договора и др. Органы государственной власти, предпарламентские формы работы, идеи учреждения парламента в России были теми родниками, ручейками, истоками, слияние которых в результате многовековой эволюции привело к созданию парламента РФ, становлению российского парламентаризма.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, законодательный процесс, государство, Дума, Земский собор, Соборное уложение, государь, парламента, проект Конституции, государственная власть, органы.*

Многоэтапный, противоречивый процесс становления отечественного парламента развивался по двум направлениям: создание, организация работы предпарламентских органов государственной власти и зарождение, развитие идей парламентаризма. Государство создавалось в сложных условиях: огромная

территория, суровый климат, небольшая плотность населения, необходимость борьбы с воинственными соседями. Эти и некоторые другие причины обусловили сильную великокняжескую (позже царскую, императорскую) власть, снижающую роль демократических начал и не допускающую ограничения своей власти.

© Шеховцов Виктор Афанасьевич

* Кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета
[gos_i_admin-pravo@mail.ru]

690950, Приморский край, г. Владивосток, ул. Октябрьская, д. 25.

Вместе с тем социальные традиции догосударственного периода развития восточнославянских племен подтверждают наличие демократической тенденции. Византийский писатель П. Кесарийский (VI в.) отмечал, что славянские племена не управляются одним человеком, издревле живут «в народоправстве», вся жизнь и узаконения у них одинаковы¹.

Русское (Киевское) государство, образованное в IX в., относится к типу раннефеодальной монархии, сохраняет в составе органов государственной власти народное собрание (вече). Интересно отметить, что этимологически термин «вече» (равно как и парламент) происходит от слова «говорить» (вече — вещать, говорить). В древней Руси слово «вече» означало также всякое совещание, разговор, переговоры, а не только народное собрание, народную думу².

В IX–XI вв. в Новгороде сформировалась республика. Новгород не испытал в полной мере характерной для Руси княжеской власти. Это создало благоприятные возможности для развития демократических форм управления, одной из которых было Новгородское вече. На основе анализа большого исторического материала удалось выделить его наиболее важные полномочия: заключение и расторжение договора с князем; избрание и смещение посадников, тысяцких, владык; назначение новгородских воевод, посадников и воевод в провинции; контроль за деятельностью князя, посадников, тысяцких, владыки и других должностных лиц; законодательство, примером которого служит Новгородская Судная грамота; внешние сношения, решение вопросов войны и мира, торговые отношения с Западом; распоряжение земельной собственностью Новгорода в хозяйственном и юридическом отношении, пожалование земель; установление торговых правил и льгот; установление повинностей населения, контроль за их отбыванием; контроль за судебными сроками и исполнение решений; в случаях, волновавших весь город, непосредственное разбирательство судебных дел; предоставление судебных льгот³.

Определить роль веча и его соотношение с властью князя позволяет анализ текста нормативного акта, принятого вечем, — Новгородской Судной грамоты. В ней упоминаются

все элементы политической системы Новгорода: вече, посадники, тысяцкие, боярский совет, владыка, князь. Каждому должностному лицу отведено определенное место в иерархии власти. Княжеская власть ограничена: «без посадника ти, княже, суда не судити»; то же и с другими должностными лицами. Лишь вече представляет собой орган, всех объединяющий: «посадники, тысяцкие, бояре, житий люди, купцы, черные люди, все пять концов, весь государь Великий Новгород на вече на Ярославле дворе» принимают решение⁴.

Вече — собрание полноправных жителей города мужского пола считалось юридически высшим органом власти в Новгороде. Оно осуществляло законодательные, управленческие и судебные функции; от Новгородского веча принимали полномочия и были ему подотчетны другие носители власти: князь, владыка, посадник и тысяцкий. В рассматриваемый период Новгород в определенной мере представлял собой прообраз, аналог парламентской республики.

Участниками веча были все свободные жители Новгорода, представители всех социальных групп⁵. Однако по мере роста богатства феодальной верхушки ее давление на зависимые слои населения нарастало, а обострение социальных противоречий требовало использования подкупа, различных форм давления, предварительного сговора и лоббирования решений, принимаемых на вечевых сходах.

Правы историки, которые считают, что вече было высшим органом власти лишь с формально-юридической точки зрения. Реально власть в городе принадлежала совету, формируемому из бояр и высших чиновников новгородской администрации: посадника, тысяцкого, бывших посадников и тысяцких, старост городских концов. Возглавлял этот орган владыка.

Народовластие, вече, государственная самостоятельность Новгорода были утрачены 14 декабря 1477 г., когда новгородцы были вынуждены принять ультиматум стоявшего в предместьях города во главе московских войск Ивана III⁶.

Для исследования первых признаков зарождения представительных (законодатель-

¹ См.: Материалы к истории древних славян // Вестник древней истории. 1941. № 2 (14). С. 273.

² См.: Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Кн. II. Т. 3. М., 1988. С. 27.

³ См.: Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. М., 1992. С. 175–176.

⁴ Новгородская Судная грамота // Российское законодательство X–XX вв. Т. 1. М., 1984. С. 304.

⁵ См.: Шумилов И.Г. Великий Новгород: специфика социально-экономического и юридического статуса города-республики // История государства и права. 2012. № 17. С. 24.

⁶ См.: Петров А.В. Вечевой Новгород // История России: народ и власть. СПб., 1997. С. 95–132.

ных) органов власти в России большой интерес представляет наряду с вече Боярская дума.

В X в. в состав Боярской думы входили две группы советников князя: бояре — высшие служилые люди и старцы или старейшины земель (земские бояре). В XI в. произошло слияние служилых бояр с земскими.

Боярская дума заседала обычно в том составе, «который был сведущ в разбираемом вопросе, то есть определенными комиссиями в составе двух-пяти человек. Только в особо важных случаях требовалось присутствие всех членов Думы»⁷.

Права Боярской думы не определялись каким-либо правовым актом, а регламентировались нормами обычая. Однако в Судебниках 1497 и 1550 гг., а также в тексте Соборного уложения 1649 г. закреплены нормы, позволяющие судить об объеме полномочий Боярской думы и ее месте в системе органов государственной власти Русского государства.

В Судебнике 1550 г. впервые оговаривается участие Боярской думы в законодательном процессе: «А которые дела новые, а в сем Судебнике не написаны, и как те дела с государева доклада и со всех бояр приговору вершатся, и те дела в сем Судебнике приписывати» (ст. 98). Обсуждение закона происходило в Боярской думе, а его действие санкционировалось царем.

По социальному составу Боярская дума представляла собой довольно узкую корпорацию, в которую входили далеко не все представители правящего класса. Причем состав Боярской думы не был представительством в современном понимании, поскольку его формирование, особенно на поздних этапах развития, осуществлялось по воле царя путем назначения.

В определенные моменты истории Боярская дума оказывала решающее воздействие на ход событий. Например, роль Думы возросла после смерти Василия III, когда малолетний Иван IV и вдовствующая великая княгиня Елена не могли оказывать серьезного влияния на государственные дела. Власть сосредоточилась в Боярской думе, создались условия для острейшего конфликта с великокняжеской властью. Во времена Смуты начала XVII в. роль Думы вновь возросла, бояре в отсутствие монарха решали важнейшие государственные дела.

Но в большинстве случаев Боярская дума представляла собой учреждение несамостоятельное, вспомогательное, с определенными совещательными функциями при государе.

По мере усиления власти царя в сословно-представительной монархии значение коллегиального органа — Боярской думы — падало, она постепенно превращалась в патриархально устаревшее учреждение и была ликвидирована при Петре I.

Нередко заседания Боярской думы плавно переходили в совещания, собрания, соборы, к участию в которых привлекались выборные, «советные» люди, представители земель. В наиболее важных случаях жизни государства с середины XVI до середины XVII вв. деятельность Боярской думы дополнялась Земскими соборами, имевшими то же значение для верховной, царской власти временно, что и Боярская дума — постоянно. Впрочем, и соборная деятельность в первой половине XVII в. была постоянной.

Земские соборы находятся в связи с вечем как по идее (участие народа во власти), так и фактически (Соборы иногда заменяются вечем царствующим г. Москвы), но не состоят с ним в связи исторической последовательности; по своему составу вече и Соборы — явления противоположные. В исторической последовательности Соборы Московского государства находятся в тесном соотношении с Боярской думой в ее распространенном составе.

Появление Земских соборов «было обусловлено идущей от вечевого строя традицией участия народа в законодательной власти и управлении»⁸, потребностями власти знать положение дел в стране, получить поддержку представителей народа.

Необходимо различать понятия «собор» как собрание, совещание, организационная форма работы и «Собор» как высшее законосовещательное учреждение, представительный орган государственной власти, который наиболее часто именуется «Земский собор». Известные ученые употребляли также названия: Н.М. Карамзин — Великий Собор, «Дума земская», Государственный Собор⁹; С.М. Соловьев — Земский Совет¹⁰; С.Г. Пушкирев — Уложенный Собор (принявший Соборное уложение 1649 г.)¹¹ и другие наименования.

Земские соборы занимали особое место в системе государственных органов. В состав Собора входили Боярская дума, Освященный

⁷ Штамм С.И. Судебник 1497 г. М., 1955. С. 13.

⁸ Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008. С. 138.

⁹ См.: Карамзин М.Н. История государства Российского. Кн. 4. Т. 10. М., 1997. С. 112–113.

¹⁰ См.: Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. М., 1990. С. 105.

¹¹ См.: Пушкирев С.Г. Обзор русской истории. М., 1991. С. 170.

Собор (церковные иерархи) и выборные представители земель, дворянства и посадов.

Целью созыва Иваном Грозным 27 февраля 1549 г. первого Земского собора было ослабление власти боярства и усиление власти царя. В формально-юридическом смысле Собор преследовал цель «общественного примирения» в условиях нестабильности, вызванной боярской смутой. Царь созвал людей «избранных всякого чина и состояния» и произнес на Красной площади речь с Лобного места, просил народ забыть неправды бояр и обещал впредь «сам» быть судьей и защитой. Вероятно, это было только актом открытия Земского собора, который потом занимался обсуждением внутренних дел государства и предварительно одобрил содержание Судебника 1550 г. (за этим в 1550–1552 гг. последовал ряд больших реформ и законодательных актов). Собрание на площади свидетельствует о тесной связи первых Соборов с вечевой формой.

По окончании Смуты временное правительство пригласило в ноябре 1612 г. выборных от всех частей государства (в том числе Сибири), «крепких и разумных, поскольку пригоже». Они съехались в начале 1613 г. и после долгих прений избрали царем Михаила Федоровича Романова. После этого Земский собор продолжал заседать и участвовать во всех важнейших государственных делах 1613–1615 гг.¹² Этот собор может быть назван «Великим» по важности принятых решений и долговременности заседаний, в нем участвовали и представители «уездных» людей, т.е. крестьяне. На избирательной грамоте царя стоит 255 подписей, в том числе выборных представителей 39 городов.

В первые годы царствования Михаила Романова Земский собор был постоянным атрибутом власти, что позволило некоторым исследователям говорить о действии своеобразных трехлетних сессий: в 1613–1615; 1616–1619; 1619–1622 гг. И все-таки не следует преувеличивать значение деятельности Земских соборов, так как они всегда были законосовещательными органами при государе.

Царь и Боярская дума добровольно смирились с некоторым самоограничением, получая для себя несомненную выгоду. Анализ вопросов, обсуждавшихся на Земских соборах 1613–1619 гг., показывает, что совет выборных людей из разных городов и областей Московского государства был необходим прежде всего для принятия непопулярных решений.

Для характеристики роли Соборов как законодательных, представительных органов

власти принципиальное значение имеет Земский собор 1648–1649 гг. Принятое им знаменитое Соборное уложение 1649 г. в литературе нередко называется кодексом. Трудно переоценить значение этого акта для развития русского права. Первый в истории России систематизированный закон был отпечатан в количестве 2000 экземпляров и разослан по всему государству.

Законопроект готовила специальная комиссия, его целиком и по частям обсуждали члены Земского собора «по палатам» (посословно). В процессе доработки «было добавлено несколько статей, сформулированных на основе челобитных, которые поступали в Собор во время его работы»¹³. Материал был сведен в 25 глав, включающих 967 статей. По своему содержанию Соборное уложение 1649 г. является «многоотраслевым нормативным актом, который включает в себя постановления государственного, судопроизводственного, вещного, уголовного, процессуального и статусного права»¹⁴.

Этот важный законодательный акт стал первым печатным памятником русского права, ознакомление с его нормами в некоторой степени способствовало достижению результатов в противоборстве россиян с приказными дьяками, в то время единственными законодателями. Злоупотребления воевод, бояр и приказных не исчезли, но все же их возможности были несколько ослаблены¹⁵.

Земские соборы — учреждения представительные, этим их состав отличается и от состава древнего веча, и от состава Боярской думы. Вместе с тем Земский собор — не только представительное собрание. Подобно тому, как вече — орган государственного управления, народный элемент власти включало в себя князя и думу, Земский собор включает в себя царя и Боярскую думу. Общеземский орган — собор не был элементом власти, противоположным власти царя и Думы.

Царь, члены Боярской думы, высшее духовенство составляли как бы верхнюю палату Земского собора, члены которой не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым в государстве положением. Вторую составную часть представителей можно назвать нижней палатой Земского собора. Представительство могло быть без выбора: представителями стрельцов были их головы

¹³ История отечественного государства и права / отв. ред. И.А. Исаев. М., 2012. С. 94–95.

¹⁴ Ситникова А.И. Соборное уложение 1649 г. как законодательный правовой памятник // История государства и права. 2010. № 22. С. 24–26.

¹⁵ См.: Маньков А.Г. Уложение 1649 г. – кодекс федерального права России. Л., 1980. С. 55.

¹² См.: Зенин С.С. Роль и значение Земского Собора 1613 г. // История государства и права. 2013. № 3. С. 12.

и сотники, представителями черных сотен и слобод — их старосты и сотские.

Важное значение Соборов заключалась в праве подачи соборных петиций, заявлений, которое являлось в определенной степени и правом законодательной инициативы (представления проектов законов), и правом контроля деятельности правительственных и местных органов власти.

Реформы Ивана Грозного были проведены с учетом заявлений Земского собора 1550 г., мысль о подготовке и принятии общего закона (Уложения) также вызвана обращением, просьбой Собора.

Укрепление царской власти, отсутствие в России социальной и экономической базы для формирования сильной оппозиции, установление абсолютной монархии в конце XVII — начале XVIII вв. привели к тому, что после 12 января 1682 г. (дата созыва Земского собора, отменившего местничество), Соборы в России больше не проводились. Характерным признаком абсолютной монархии в России стала такая форма устройства государства, при которой вся полнота власти — законодательной, исполнительной и судебной — принадлежала царю (с 1721 г. — императору). Более двух веков, до 1906 г. не существовало общероссийских представительных, законодательных органов государственной власти даже с ограниченными правами. Но история свидетельствует, анализ практики показывает, что определенные элементы структуры Земского собора, организационные формы работы, процедурные правила — часть накопленного опыта и Земского собора, и вечевых собраний, и даже Боярской думы — в дальнейшем были использованы в процессе создания, организации работы царской Государственной думы, Съездов народных депутатов и Верховных Советов СССР и РСФСР. В организации и деятельности современного российского парламента — Федерального Собрания РФ — также видны корни, уходящие в глубь отечественной истории.

Неограниченность власти российского монарха, произвол порождали недовольство, противодействие представителей различных социальных групп, вызывали стремление к ограничению власти монарха, в том числе в законодательной области.

Начало установления в России абсолютизма некоторые историки связывают со временем правления Ивана Грозного. Именно в этот период появляются первые проекты ограничения власти царя, написанные бывшим единомышленником государя князем А.М. Курбским.

По мнению князя, ограниченная монархия — лучший вариант организации государ-

ственной власти. Выборный сословно-представительный орган выступает в качестве формы ограничения власти царя, прообраза будущего парламента, наделенного законодательными полномочиями.

С начала эпохи «просвещенного абсолютизма» императрицы Екатерины II в Россию с Запада проникают либеральные идеи, теории разделения властей, естественного права, общественного договора и др. Граф Н.И. Панин разработал проект нового государственного устройства страны, доктрину «законной монархии», основные положения которой были изложены в «Наказе Комиссии о сочинении проекта нового уложения». Предполагалось издание конституционных основ государственного и общественного устройства и ограничение ими императорской власти.

Представляют несомненный интерес идеи профессора Московского университета С.Е. Десницкого, который в феврале 1768 г. направил Екатерине II «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи», где высказал свои взгляды на государственное устройство, отличные от идей «Наказа».

Сторонник конституционной монархии, С.Е. Десницкий отмечал, что законодательной власти «в Российской империи, кроме монархов, никто в полном значении не может иметь», но при монархе должен быть правительственный сенат, которому «дозволяется делать указы вновь, старые поправлять, дополнять или уничтожать так, как надобность и изволение монаршее потребует». Десницкий наделял сенат также правом установления налогов, осуществления контроля за расходами, деятельностью административных и судебных учреждений страны, «войну продолжать и заключение трактатов с соседними державами наблюдать, дабы отечеству предосудительными не были».

Профессор С.Е. Десницкий считал, что «законодательная власть всех прочих высшей поставляется», предлагал сделать Сенат высшей судебной инстанцией. Сенат должен быть выборным и состоять из 600 или 800 членов, избранных на основе имущественного ценза, а не по сословному принципу.

Каждая губерния, провинция, сословие должны иметь «в законодательной власти представителя, заступника и ходатая...». Сенаторы избираются сроком на пять лет, но в совокупности не более чем на три срока. По существу, «Представление» С.Е. Десницкого — один из первых в мировой истории проектов учреждения общегосударственного представительного органа законодательной власти — парламента.

Интересные предложения по реформированию государственной власти в России принадлежат М.М. Сперанскому. В начале октября 1809 г. он завершил работу над «Введением к уложению государственных законов» или, как его называл сам автор, «планом всеобщего государственного образования». В основу реформы был положен принцип разделения властей. М.М. Сперанский исходил из того, что нельзя основать правление на законе, если одна и та же власть будет и составлять законы, и их исполнять. Поэтому он предлагал законодательную власть сосредоточить в руках Государственной думы, исполнительную возложить на Правительствующий сенат и министерства, а судебную — на Судебный сенат.

В проекте предлагалось привлечь население (на основе имущественного ценза) к участию в исполнительной, законодательной и судебной власти посредством системы четырехстепенных выборов¹⁶. Монарх имел статус главы государства, без санкции которого не могла действовать ни одна из ветвей власти. Предполагалось создание Государственного совета — совещательного органа при императоре, который бы координировал деятельность законодательной и исполнительной власти. «В порядке государственных установлений, — писал М.М. Сперанский во «Введении к уложению государственных законов», — Совет представляет сословие, в коем все действия властей: законодательной, судебной и исполнительной в главных их отношениях соединяются и через него восходят к державной власти и от нее изливаются»¹⁷. Члены Государственного совета должны были не избираться, а назначаться императором. Все подготовленные законы предварительно рассматриваются в Государственном совете, а затем утверждаются государем.

Следующая, вновь неудачная попытка преобразований в области системы государственной власти, в России связана с деятельностью декабристов. В проектах конституции Н.М. Муравьева и Русской правды П.И. Пестеля предлагались два варианта решения вопросов организации и деятельности представительного, законодательного органа государственной власти России. Проекты различались по принципиальному вопросу — форме правления. Конституция Н.М. Муравьева закрепляла конституционную монархию, а Русская правда П.И. Пестеля — республику. Вместе с тем эти документы имеют много общего: оба проекта исходят из федеративного

принципа организации государства, провозглашают народ источником власти, закрепляют принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Вопросы организации и деятельности законодательных органов власти более подробно регламентируются в проекте Конституции Н.М. Муравьева. Согласно ст. 59 Конституции законодательная власть принадлежит Народному вече, состоящему из двух палат: Верховной думы и Палаты народных представителей. Палаты отличаются по способам формирования, что позволяет разделить их на верхнюю и нижнюю. Верховная дума обладает значительно большими правами по сравнению с Палатой народных представителей: ей принадлежит право суда над министрами, верховными судьями и другими сановниками (ст. 77).

Палата народных представителей состоит из 450 чел., избираемых населением непосредственно от 15 держав (губерний) России по принципу 1 представитель от 50 000 избирателей (ст. 60, 69). В отличие от нее Дума, меньшая по численности, состоит из представителей, избираемых правительственными сословиями держав и областей.

В проекте Конституции подробно описывается процедура принятия законов. Законопроект должен пройти в обеих палатах процедуру трех чтений. Каждое чтение завершается «рассуждениями», на которые отводилось не менее трех дней.

Законопроект, принятый Народным вече, представляется императору. После его одобрения, выраженного в виде подписи, он становится законом (ст. 89). В случае неодобрения государь возвращает проект со своими замечаниями. Проект конституции предусматривал меры для преодоления традиционного российского бюрократизма: если император не подписывает и не возвращает законопроект, он по истечении десяти дней становится законом (ст. 90).

Императору предоставлено право отлагательного вето (запрета), которое относительно легко преодолевается: в Верхней думе — двумя третями голосов, в Палате народных представителей для преодоления вето достаточно половины голосов (ст. 89).

Вето одной из палат преодолеть сложнее: если законопроект отвергнут одной из палат Народного веча, то повторное рассмотрение проводится на следующем съезде (ст. 91). Необходимо заметить, что в проекте Конституции не оговаривается, как часто проводятся съезды, является ли законодательный орган постоянно действующим или собирается периодически. По общему правилу, заседания Народного веча — публичные (ст. 81), однако по предложению им-

¹⁶ См.: Чибиряев С.А. Великий русский реформатор. М., 1993. С. 78–90.

¹⁷ Сперанский М.М. Проекты и записки. М., 1961. С. 217.

ператора оно вправе провести закрытое заседание. Верховная дума совместно с императором участвует в заключении мира, в назначении судей верхних судебных мест, главнокомандующих и других военачальников.

Проект Конституции Н.М. Муравьева — зрелый документ, предусматривающий систему сдержек и противовесов для обеспечения реального разделения властей. Несмотря на некоторые недочеты, проект Конституции в целом отличается высоким уровнем юридической техники, вобрал в себя идеи российского либерализма и соответствует уровню развития демократии в странах Европы начала XIX в. В этом проекте предусмотрено реальное участие народного представительства в законодательном процессе и, несмотря на сохранение императорской власти, впервые установлен баланс властей и даже определенное преимущество представительного, законодательного органа государственной власти.

В связи с тем, что в дошедших до исследователей двух редакциях текста Русской правды отсутствует гл. VI, в которой были изложены вопросы организации верховной власти, ученые были вынуждены ограничиться анализом Конституционного государственного завета, подготовленного П.И. Пестелем в 1823 г.

Вся законодательная власть в России, согласно п. 9 этого документа, «обретается» в Народной вече (этот орган вопреки российской традиции в документах П.И. Пестеля именуется в женском роде).

В отличие от проекта Н.М. Муравьева Народная дума П.И. Пестеля имеет однопалатную структуру и состоит из Народных представителей, избираемых сроком на пять лет. Одна пятая состава Народной думы подвергается ежегодной ротации. В Завете подчеркнуто: «Никто не может распустить Народную думу. Она представляет волю в государстве, душу народа»¹⁸.

Первая конституция за всю многовековую историю России получила название «Уставная грамота Российской империи», ее проект был готов в 1820 г., он отличался многими консервативными для своего времени положениями. Достаточно сказать, что в проекте русской конституции основополагающий принцип всех европейских конституций — суверенитет народа, признание его источником государственной власти — заменен суверенитетом императорской власти: «Государь есть источник всех властей гражданских, политических, законодательных и военных» (ст. 12).

В конституции провозглашалось создание принципиально нового для России, буржуазного по своей сути органа — двухпалатного парламента, без рассмотрения и одобрения которого монарх не мог издать ни одного закона.

Законодательная инициатива принадлежала исключительно императору, он же являлся главой исполнительной власти («государь есть верховная глава общего управления империи»). Существенным новшеством было предусмотренное конституцией федеративное устройство страны, которая делилась на так называемые «наместничества», где также создавались двухпалатные парламента. Назначаемый царем наместник вместе с парламентом осуществлял всю полноту власти в «наместничестве»¹⁹.

Как известно, Александр I отказался от конституции. Осуществлению намеченных реформ помешало мощное сопротивление подавляющей части дворянства. В этот период времени в России отсутствовала возможность эволюционным путем принять конституцию, создать парламента и установить парламентаризм.

После упорного 20-летнего отрицания идеи общественного представительства император Александр II готов был принять проект конституции.

На особом совещании в феврале 1881 г. все подготовительные мероприятия, проведенные М.Т. Лорис-Меликовым, и его идеи о том, чтобы «скрепить благотворительную связь между правительством и лучшими силами общества», были одобрены. На журнале Совещания в начале первой страницы рукою Александра II было начертано: «Исполнить. С.-Петербург. 17 февраля 1881 г.». Далее проект должен был обсуждаться в Совете министров. Несмотря на ограниченность этого проекта, он являлся завершением принятых в связи с отменой крепостного права реформ и предусматривал создание российского парламента. После убийства Александра II в 1881 г. на долгое время наступила реакция. Контрреформы 80 — начала 90-х гг. оказались еще одной преградой наметившейся демократизации государственного строя России.

Рассмотренные органы государственной власти, предпарламентские формы работы, идеи учреждения парламента в России были теми родниками, ручейками, истоками, слияние которых в результате многовековой эволюции привело к созданию парламента РФ, становлению российского парламентаризма.

¹⁸ Документы по истории восстания декабристов. Т. VII. М., 1958. С. 214–215.

¹⁹ См.: Парламентское право России / отв. ред. А.А. Кокотов. Екатеринбург, 2008. С. 52–58.

Библиография:

1. Документы по истории восстания декабристов. Т. VII. — М., 1958.
2. Зенин С.С. Роль и значение Земского Собора 1613 г. // История государства и права. — 2013. — № 3.
3. История отечественного государства и права / отв. ред. И.А. Исаев. — М., 2012.
4. Карамзин М.Н. История государства Российского. Кн. 4. Т. 10. — М., 1997.
5. Маньков А.Г. Уложение 1649 г. — кодекс федерального права России. — Л., 1980.
6. Мартышин О.В. Вольный Новгород. Общественно-политический строй и право феодальной республики. — М., 1992.
7. Материалы к истории древних славян // Вестник древней истории. — 1941. — № 2 (14).
8. Парламентское право России / отв. ред. А.А. Кокотов. — Екатеринбург, 2008.
9. Петров А.В. Вечевой Новгород / История России: народ и власть. — СПб., 1997.
10. Пушкирев С.Г. Обзор русской истории. — М., 1991.
11. Ситникова А.И. Соборное уложение 1649 г. как законодательный правовой памятник // История государства и права. — 2010. — № 22.
12. Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. — М., 1990.
13. Сперанский М.М. Проекты и записки. — М., 1961.
14. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга II. Т. 3. — М., 1988.
15. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 2008.
16. Чибиряев С.А. Великий русский реформатор. — М., 1993.
17. Штамм С.И. Судебник 1497 г. — М., 1955.
18. Шумилов И.Г. Великий Новгород: специфика социально-экономического и юридического статуса города-республики // История государства и права. — 2012. — № 17.

References (transliteration):

1. Dokumenty po istorii vosstaniya dekabristov. T. VII. — M., 1958. — S. 214–215.
2. Zenin S.S. Rol' i znachenie Zemskogo Sobora 1613 g. // Istoriya gosudarstva i prava. — № 3/2013. — S. 12.
3. Istoriya otechestvennogo gosudarstva i prava: uchebnik / otv. red. I.A. Isaev. — M.: Prospekt, 2012. — S. 94–95.
4. Karamzin M.N. Istoriya gosudarstva Rossiyskogo. Kn. 4. T. 10. — M., 1997. — S. 112–113.
5. Man'kov A.G. Ulozhenie 1649 goda-kodeks federal'nogo prava Rossii. — Leningrad: Nauka, 1980. — S. 55.
6. Martyshin O.V. Vol'nyy Novgorod. Obschestvenno-politicheskiy stroy i pravo feodal'noy respubliky. — M., 1992. — S. 175–176.
7. Materialy k istorii drevnih slavyan // Vestnik drevney istorii. — 1941. — №2 (14). — S. 273.
8. Novgorodskaya Sudnaya gramota / Rossiyskoe zakonodatel'stvo H-HH vekov. T. 1. — M., 1984. — S. 304.
9. Parlamentskoe pravo Rossii / otv. red. A.A. Kokotov. — Ekaterinburg, 2008. — S. 52–58.
10. Petrov A.V. Vechevoy Novgorod / Istoriya Rossii: narod i vlast'. — SPb., 1997. — S. 95–132.
11. Pushkarev S.G. Obzor russkoy istorii. — M., 1991. — S. 170.
12. Sitnikova A.I. Sobornoe ulozhenie 1649 g. kak zakonodatel'nyy pravovoy pamyatnik // Istoriya gosudarstva i prava. — 2010. — № 22. — S. 24–26.
13. Solov'ev S.M. Chteniya i rasskazy po istorii Rossii. — M., 1990. — S. 105.
14. Speranskiy M.M. Proekty i zapiski. — M., 1961. — S. 217.
15. Solov'ev S. M. Istoriya Rossii s drevneyshih vremen. Kniga I. T. Z. — M., 1988. — S. 27.
16. Chibiryayev S.A. Velikiy russskiy reformator. — M., 1993. — S. 78–90.
17. Shtamm S.I. Sudebnik 1497 g. — M.: gosud. izd. yurid. lit., 1955. — S. 13.
18. Shumilov I.G. Velikiy Novgorod: specifika social'noekonomicheskogo i yuridicheskogo statusa goroda-respubliki // Istoriya gosudarstva i prava. — 2012. — № 17. — S. 24.

Материал поступил в редакцию 27 мая 2013 г.