

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ  
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
СИБИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ УНИВЕРСАЛЬНАЯ  
НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

# ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Материалы Всероссийской научно-практической  
конференции, посвященной 100-летию начала деятельности  
первой российской Государственной думы

*Красноярск, 18 мая 2006 года*

КРАСНОЯРСК 2006

УДК 9(с) + 348 (947)  
ББК 63.3(2) + 67.620.611  
П 18

**Редакционная коллегия:**

*Гришаев В.В.*, доктор исторических наук (отв. редактор)  
*Курдюков В.Г.*, профессор (зам. отв. редактора)  
*Смотрицкий В.Я.*, кандидат исторических наук (отв. за выпуск)  
*Гордеев О.Ф.*, доктор исторических наук  
*Княгинин К.Н.*, кандидат юридических наук  
*Прядко И.А.*, профессор  
*Ермаков И.В.*

**П 18 Парламентаризм в России:** исторический опыт и современные проблемы: мат. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию начала деятельности первой российской Государственной думы. Красноярск, 18 мая 2006 года / В.В. Гришаев (отв. ред.); В.Г. Курдюков (зам. отв. ред.); ред. кол. – Красноярск: Красноярский писатель, 2006. – 292 с.

Редколлегия предупреждает, что не несет ответственности за публикуемые авторские тексты. Достоверность используемого фактического и статистического материала полностью определялась авторами публикаций. В некоторых случаях политические взгляды членов редколлегии и авторов не совпадают.

## СОДЕРЖАНИЕ

### I. ДОКЛАДЫ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ

<i>Усс А.В.</i> Основные итоги и проблемы законотворческой деятельности Законодательного собрания Красноярского края.....	7
<i>Калаишиков И.И., Курас Л.В.</i> Парламентаризм в Республике Бурятия: становление и развитие.....	12
<i>Гришаев В.В.</i> Первая Государственная дума – эпицентр общественно-политической жизни революционной России.....	17
<i>Аникевич А.Г.</i> Новые законы и демократия в России: проблемы несовместимости.....	23
<i>Курманов М.М., Хасанов М.Х.</i> О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в региональном и федеральном законотворческих процессах.....	32
<i>Муромцева Л.П.</i> Сергей Андреевич Муромцев – председатель I Государственной думы.....	39
<i>Лукин Н.Н.</i> О демократии, цивилизации, праве. Социально-философский и философско-правовой анализ.....	45

### II. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

<i>Замышляев В.И.</i> Соборность и самодержавие как традиция в истории власти государства Российского.....	50
<i>Минникес И.В.</i> Периодичность выборов в Российском государстве: ретроспективный анализ.....	55
<i>Гергилев Д.Н.</i> М.М. Сперанский и его проекты.....	61
<i>Приходько М.А.</i> Негласный комитет и вопрос создания представительного учреждения в России в начале XIX в. (к предыстории парламентаризма в России).....	66

<i>Барабанищикова Ю.В.</i>	
Проект реформ М.М. Сперанского: несостоявшийся парламент России.....	70
<i>Гордеев О.Ф.</i>	
Революционное движение в России на рубеже XIX–XX вв. и проблемы местного самоуправления в Сибири.....	75
<i>Константинова М.В.</i>	
Законотворческая деятельность городской думы Красноярска в области хлебной торговли в конце XIX – начале XX вв.....	79
<i>Русакова Е.Б.</i>	
Разработка проблемы парламентаризма российскими либералами в конце XIX – начале XX вв. ....	84
<i>Курдюков В.Г.</i>	
Зрелость условий для политической революции и несозревшие предпосылки для парламентаризма в России в начале XX века.....	89
<i>Ставерова С.С.</i>	
Начало российского парламентаризма.....	96
<i>Федорченко В.И.</i>	
А.А. Половцев – видный государственный деятель, предприниматель, меценат.....	102
<i>Смотрицкий В.Я.</i>	
С.Ю. Витте и I Государственная дума.....	107
<i>Мирошникова Т.И.</i>	
Дума народных надежд (к 100-летию Государственной думы).....	113
<i>Белгородская Л.В.</i>	
Образ С.Ю. Витте в западном массовом историческом сознании.....	117
<i>Бердникова С.Л.</i>	
Выборы депутатов от Енисейской губернии в I Государственную думу.....	122
<i>Гаврин Д.А.</i>	
Деятельность епископа Евлогия в Государственной думе в 1907–1912 гг. ....	127
<i>Гиляшаева М.Н.</i>	
Российский самодержавный конституционализм в Калмыцкой степи. ....	132
<i>Кудряшов В.В.</i>	
Роль ссыльных меньшевиков Восточной Сибири в выборах в IV Государственную думу.....	137
<i>Шиловский М.В.</i>	
Сибирская парламентская группа: опыт отстаивания региональных интересов (1907–1917 гг.).....	145

<i>Колесник Э.Г.</i>	
Почему не состоялся Предпарламент в октябре 1917 г.?	148
<i>Погребной Г.И.</i>	
Первые демократические выборы в России	153
<i>Северьянов М.Д.</i>	
Сельская община как орган самоуправления крестьян	158
<i>Савинкова О.Н.</i>	
П.А. Сорокин о выборах в Учредительное собрание	165
<i>Прядко И.А.</i>	
Красноярский Совет и городская дума как выборные органы власти и местного самоуправления в условиях политического противостояния 1917–1918 гг.	170
<i>Рогачев А.Г., Канин С.В.</i>	
Местное управление и самоуправление в Енисейской губернии в 1917–1919 гг.	174
<i>Емцов Г.Н.</i>	
Судьбы российского парламентаризма в годы Гражданской войны (1917–1920 гг.)	180
<i>Бакшеев А.И.</i>	
Сибирские органы государственного контроля в системе советской власти (1920–1922 гг.)	187

### III. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ КОНЦА XX – НАЧАЛА XXI ВЕКА

<i>Безруков А.В.</i>	
Преобразование конституционной ответственности законодательных органов субъектов РФ	193
<i>Ширко К.Н.</i>	
Научно-образовательный интернет-проект «Томск и томичи в истории российского парламентаризма»	198
<i>Кулаковский Р.К.</i>	
Взаимодействие ветвей региональной власти: проблема восприятия населением	201
<i>Кондрашев А.А.</i>	
Правовые проблемы реализации регионального законодательного процесса в Красноярском крае	207
<i>Козюк М.Н.</i>	
Административная ответственность в муниципальном праве: анализ возможностей дебюрократизации	212
<i>Князева Е.Н.</i>	
Императивный мандат	218

<i>Княгинин К. Н.</i>	
Объединение субъектов Российской Федерации: проблемы правового регулирования.....	223
<i>Кудряшова А. Р.</i>	
Участие населения северных городов Восточной Сибири в избирательных кампаниях 1987–1991 гг.....	229
<i>Кашио В. С.</i>	
Эволюция института отзыва как формы ответственности депутатов.....	237
<i>Олейников И. В.</i>	
Эволюция стратегии и тактики ЛДПР во время избирательных кампаний 1993–2003 гг.....	241
<i>Серебренникова А. С.</i>	
Некоторые направления законодательного регулирования межмуниципального взаимодействия в условиях развития местного самоуправления в России на современном этапе.....	246
<i>Суслов Е. В.</i>	
Трансформация представительной демократии в «представительскую»: конфигурация явления.....	251
<i>Путинцева М. А.</i>	
Состав Законодательного собрания Красноярского края первого созыва (1994–1997 гг.).....	253
<i>Якимова Е. М.</i>	
Некоторые проблемы правового регулирования процедуры проведения парламентских расследований.....	259
<i>Васильева Л. В.</i>	
Формирование избирательных комиссий различных уровней. <i>Казаченко С. С.</i>	
Политическая ситуация в Красноярске накануне выборов в I Государственную думу Российской Федерации.....	263
<i>Княгинин Д. К.</i>	
Подотчетность как институт парламентского права.....	269
<i>Харламова Ю. В.</i>	
Деятельность думских фракций по реализации программных положений политических партий (1993–2005 гг.).....	278
<i>Усманова Р. М.</i>	
Референдум как форма непосредственной демократии в системе местного самоуправления. ....	286

## **I. ДОКЛАДЫ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ**

---

---

### **ОСНОВНЫЕ ИТОГИ И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ**

*Усс А.В., председатель  
Законодательного собрания Красноярского края*

Законодательное собрание третьего созыва, в отличие от первого и второго созывов, резко усилило законодательную активность, в целях создания современной, непротиворечивой, отвечающей интересам жителей края системы краевого законодательства. При этом именно в прошедшие годы по инициативе Федерации были запущены целый ряд общенациональных реформ (местного самоуправления, монетизация льгот, бюджетная, административная), которые потребовали от регионального законодателя увеличения интенсивности законопроектной деятельности, а также четкости и контроля за качеством принимаемых законодательных актов.

Так, Законодательным собранием края за период с 2002 г. были приняты 715 законов, причем почти две трети в 2004–2005 гг. В сфере законодательной компетенции края практически не осталось неурегулированных областей. Система правовых актов Красноярского края охватывает все отрасли, характерные для регионального законодательства, – о государственном строительстве, муниципальное, финансовое, налоговое, социальное законодательство.

К числу особенностей осуществления законодательного процесса на современном этапе работы Законодательного собрания края следует отнести неравномерность работы представительного органа (значительная часть нагрузки приходится на последние месяцы года), жесткие рамки принятия краевых законодательных актов, вытекающие из требований федерального законодателя, а также необходимость постоянно вносить поправки в уже принятые законы.

Значительный рост числа законов, которые вносят изменения и дополнения в ранее принятые правовые акты, не является исключительно региональным явлением. Указанная тенденция (получившая название «поправочное законодательство») характерна и для федерального уровня. Для края эта тенденция означает выпуск законов недостаточно проработанных, не в полной мере совместимых с ранее принятыми законами, что связано со спешкой при их подготовке (факт принятия закона важнее его содержания).

Необходимость срочного введения законов края в действие обуславливает и такую проблему, как слабое информирование органов местного самоуправления и населения края о принятых законах. Подчас депутаты местных Советов и муниципальные служащие обращаются с просьбами о разъяснении того или иного закона, который на поверку оказывается отмененным или существенно измененным, о чем на местах не было известно.

Другой негативной тенденцией является неоправданное разрастание нормативного массива, повторение одних и тех же правовых предписаний в разных законах, регулирование одного и того же вопроса несколькими законами, нестыковки и прямые противоречия как внутри принимаемых законов, так и между разными законами края.

Проанализируем теперь основные направления законотворческой деятельности и начнем с обновления актов в **системе социального законодательства**. Как известно, значительное количество льгот ранее на федеральном уровне только декларировались, а в реальности не осуществлялись, или же существовала весьма значительная задолженность по их исполнению. Рекомендованная же для регионов «монетизация льгот» для ряда льготников де-факто означала их отмену, так как в краевом бюджете было недостаточно средств для компенсации реальных льгот. Именно поэтому в крае было принято решение по основополагающим мерам социальной поддержки льготы сохранить в натуральном выражении (жилищные субсидии, транспортная). В результате согласно краевым законодательным актам меры социальной поддержки оказываются почти 6-ти категориям граждан. При этом дополнительно к федеральным гарантиям депутатами дополнительно введен и ряд краевых льгот.

Краевым законодательством установлены жилищные субсидии, право на получение которых имеет почти половина жителей края (48,9%), причем не только в зависимости от уровня доходов, но и, для отдельных категорий граждан, в зависимости от социального статуса, состояния здоровья, места осуществления своих функций (сельская местность, Север) и вида деятельности. Субсидии выделяются не только краевым льготникам, но и федеральным. Указанная система является нашим краевым «ноу-хау», которую заимствовали и другие субъекты Российской Федерации, что говорит о качестве и проработанности указанных правовых инициатив.

Еще одно направление совершенствования законодательства – установление социальных льгот для семей с детьми. Краевым законом увеличен размер детского пособия на ребенка почти на 50%, с 70 до 100 рублей. С 2001 г. в Красноярском крае действует закон о школьном питании для детей из малообеспеченных семей (в отличие от большинства субъектов РФ, где такое питание вообще не было предусмотрено). Например, с 2005 г. расходы на школьное питание в расчете на одного ребенка увеличены до 3 рублей 90 копеек, а с 2006 г. – до 7 рублей.



**Законодательство в сфере местного самоуправления** также претерпело значительные изменения за последние 2-3 года. Как известно, реформирование местного самоуправления основывается на положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который на территории края применяется с 1 января 2006 г. в полном объеме.

Этот федеральный закон коренным образом изменил компетенцию субъектов РФ по вопросам местного самоуправления. Теперь Законодательное собрание может принимать в этой области те законы, на которые прямо указал данный федеральный закон. Это требование федерального закона существенно сократило круг вопросов в области местного самоуправления, которые могут быть решены на уровне края. Именно поэтому с 1 января 2006 г. Законодательное собрание было вынуждено прекратить действие целого списка законов края по вопросам местного самоуправления, в том числе «О местном самоуправлении в крае», «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», «О статусе главы муниципального образования», «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» и ряда других. Это решение федерального законодателя вызывает наибольшее количество вопросов у органов местного самоуправления, поскольку указанные законы предусматривали социальные гарантии для депутатов, работавших на штатной основе, и глав муниципальных образований (например, прекращена выплата среднего заработка в течение года при устройстве на новое место работы, потеряно право на доплату к государственной пенсии). Теперь статусы депутатов и глав муниципальных образований регулируются исключительно федеральным законом, что, конечно, ослабляет гарантии их правового статуса, так как федеральный законодатель определил их весьма упрощенно, точнее сказать, ограничил различные формы правовой защиты их статуса.

Но при этом вопросы оплаты труда работников органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий Федеральный закон отнес к компетенции самих муниципалитетов. Они теперь определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Лишь дотационные муниципальные образования (т.е. те, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности ниже среднего по краю и дает основание для предоставления им дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования) обязаны соизмерять свои условия по оплате труда с предельными нормативами, установленными законом субъекта РФ.

Федеральный закон оставил за субъектами РФ в сфере муниципального права, в основном, вопросы установления границ, статуса муници-

пальных образований, а также наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и порядком расчета субвенций, передаваемых для их исполнения.

В области **межбюджетных отношений** также имеют место существенные новации. В бюджете 2006 г. были учреждены 5 фондов по межбюджетным отношениям. Известный ранее фонд финансовой поддержки муниципальных образований трансформировался в два – фонд финансовой поддержки муниципальных районов и фонд финансовой поддержки поселений. Следующий фонд – софинансирования социальных расходов. Его цель – финансовая помощь муниципальным образованиям по вопросам местного значения (повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, обустройство школьных дворов, ремонт автомобильных дорог и т.п.).

Еще один значимый фонд – фонд компенсаций на реализацию переданных государственных полномочий. И наконец, вновь образованный в этом году фонд муниципального развития, из которого будут профинансированы капитальный ремонт муниципального жилищного фонда, переселение граждан из ветхого жилья и др.

Большие изменения произошли и в **области бюджетного законодательства**. В основе бюджетной реформы – поправки, внесенные в Бюджетный Кодекс Федеральным законом от 20.08.04. № 120-ФЗ. Главный инструмент реформы – институт расходных обязательств. Главный принцип – кто устанавливает расходное обязательство, тот его и финансирует. Нормативно был определен порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности субъектов с целью перераспределения федеральной финансовой помощи. В целом, и бюджетный процесс, и бюджетные документы стали более прозрачными, доступными для широкого круга лиц и в высокой степени формализованными, то есть вопрос определения расходов и доходов связан с правилами, установленными законом, а не с субъективными решениями отдельных лиц. Правда, следует отметить, что последний вывод о нормативности критериев нельзя распространить в полной мере на межбюджетные отношения «РФ – субъект РФ», а также по оси «муниципальный район» – «поселение».

Очень много вопросов и проблемы вызывает **тема объединения Красноярского края, Эвенкийского и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономных округов в единый субъект – Красноярский край**. Принципиальное значение здесь имеет работа над принятием нового Устава объединенного субъекта. Каждый его раздел – основа для целого направления деятельности. Именно Уставом края предстоит определить особенности правового статуса территорий округов. Одну особенность для населения округов определил федеральный конституционный закон. В частности, как известно, население округов будет иметь в Законодательном собрании по два своих представителя, а не по одному, как в настоящее время. Полагаю, что над структурой возможных особенностей следует задуматься уже сейчас. Безусловно, она затронет и межбюджетные

отношения, и те, которые обусловлены природно-климатическими особенностями, сохранением самобытности и своеобразия культуры коренных народов Крайнего Севера.

Предстоит решить и проблемы организации власти. В крае в настоящее время проведены основные мероприятия административной реформы, изменена структура исполнительной власти: вместо управлений и комитетов с бессистемным разграничением полномочий на основе подзаконных актов исполнительная власть организована по правилам, установленным краевым законом о разграничении компетенции в зависимости от статуса органа власти: департамент, служба, агентство.

В связи с учреждением государственной гражданской службы по новым правилам, изменением условий оплаты труда гражданских служащих краевые органы власти перешли на замещение должностей на условиях конкурсного отбора кадров, что позволит повысить качество работы власти.

Требуют своего разрешения и правовые основы деятельности государственных органов края в переходный период, в течение 2007 года. Так, действующие собственно в крае Счетная палата и Уполномоченный по правам человека не имеют своих аналогов в округах. Обсуждению подлежит вопрос о необходимости учреждения и формирования Уставного суда. Предстоит сформировать Избирательную комиссию нового Красноярского края.

Вообще следует сказать, что за последние несколько лет был сделан серьезный шаг на пути формирования полноценной, системной базы краевого законодательства, регулирующей различные аспекты общественных отношений по предметам совместного ведения и исключительного ведения Красноярского края. Законы края охватили многие отрасли российского права, правовое регулирование носит открытый характер, отличается, в целом, ясностью и непротиворечивостью правовых норм. К сожалению, многие проблемы до сих пор не решены, но в основном это связано с политикой федерального центра, основанной на постоянном перераспределении полномочий по предметам совместного ведения в пользу федеральных органов государственной власти. Налицо фактически «дефицит законодательной компетенции» у представительных органов государственной власти субъектов, и с точки зрения практика можно спрогнозировать, что очень скоро Законодательное собрание края (как, впрочем, и представительные органы власти иных субъектов Российской Федерации) столкнется с резким сокращением законодательной активности. По моему мнению, политика федерального центра по смещению центра законодательного регулирования на федеральный уровень ведет к унитаризации государственного устройства России и резкому сокращению полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения.

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

*Калашиков И.И., кандидат исторических наук,  
заместитель председателя Народного хурала  
Республики Бурятия (Улан-Удэ)*  
*Курас Л.В., доктор исторических наук (Улан-Удэ)*

22 февраля 1994 г. высший орган государственной власти Республики Бурятия – Верховный Совет – принял новую Конституцию, в соответствии с которой «высшим постоянно действующим представительным и единственным государственным органом законодательной власти Республики Бурятия» является Народный хурал Республики Бурятия (ст.79). Этот орган состоит из 65-66 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст.80).

Легитимное избрание в июне 1994 г. нового органа (правопреемника прежнего Верховного Совета) не только обеспечило преемственность демократических традиций Верховного Совета, но и позволило депутатам сразу же включиться в работу.

Принятые в 1994–1995 гг. законы («О Народном хурале Республики Бурятия», «О статусе депутата Народного хурала Республики Бурятия», «О Правительстве Республики Бурятия», «О Конституционном суде Республики Бурятия») стали законодательной базой для формирования и функционирования органов государственной власти Республики Бурятия, разграничения их полномочий и установления баланса законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, их конструктивного взаимодействия.

Прочность государственной власти, особенно в переходный период, во многом определяется способностью создавать условия, приемлемые для жизни людей, защищать интересы своих граждан, сохранять баланс общественных сил и обеспечивать развитие гражданских, демократических тенденций. В условиях динамичных социальных перемен требуется власть, способная своевременно и гибко реагировать на происходящие изменения. Основным критерием эффективности власти является соответствие конкретных управленческих действий общественным запросам. Народный хурал Республики Бурятия в своей повседневной деятельности стремится соответствовать этим требованиям. Используя делегированную ему обществом власть для развития правовых и социальных институтов, трудовых и территориаль-

ных ассоциаций, семьи и каждого гражданина, Народный хурал в течение первого созыва принял 130 законов, отражающих новые социально-экономические реалии.

Начало работы депутатского корпуса второго созыва совпало с пиком кризиса российской государственности, когда федеральные власти оказались не в состоянии выполнять элементарные обязательства перед своими гражданами. Самые мрачные прогнозные сценарии дальнейшего развития Российской Федерации, в том числе Республики Бурятия, воспринимались тогда вполне серьезно. Проблема погашения задолженности по заработной плате и дальнейшая ее своевременная выплата стали главной задачей в этот период. Те четыре года можно без преувеличения назвать этапными в новейшей истории Российской Федерации и Бурятии как одного из ее субъектов.

Народный хурал республики начал свою работу с создания собственной бюджетной концепции, суть которой в «прозрачности» бюджета, всех доходов и расходов, понятности расходования бюджетных средств. В числе первых правовых актов Народного хурала второго созыва был закон «О республиканском бюджете на 1999 г.», в котором отражались все долги по заработной плате бюджетников и были заложены нормы отчислений денежных средств для финансовой помощи муниципальным структурам. О переменах, произошедших в социально-экономическом развитии республики, можно судить по тому, что на этот год Народным хуралом был принят первый бездефицитный бюджет, предусматривающий существенное увеличение расходов на инвестиции и социальную сферу.

Смена лидера страны в 2000 г. вселила надежду на свежий ветер перемен. Укрепление вертикали власти, устранение последствий «парада суверенитетов» и формирование единого правового пространства поставили перед субъектами Российской Федерации задачу приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Народному хуралу также пришлось поработать в этом направлении. Этот процесс Народный хурал – **первым** в Российской Федерации – начал со своей республиканской конституции.

Сложность заключалась в том, что в соответствии с Конституцией Бурятии внесение изменений в главы 1, 2 и 10 (в которых зафиксированы основы государственного устройства, права и свободы гражданина и человека и порядок внесения изменений в конституцию Республики Бурятия) относились в то время к исключительной компетенции конституционного собрания Республики Бурятия. Образование этого органа стало тогда первоочередной необходимостью.

Комитетами Народного хурала, его аппаратом была проведена большая работа по подготовке проекта закона «О конституционном собрании Республики Бурятия». Сложность заключалась еще и в том, что ни один субъект Российской Федерации и Российская Федерация в целом

не имели тогда законодательства о конституционном собрании. Пришлось идти «на ощупь», разрабатывая свой вариант законопроекта. В конечном счете 4 октября 2000 г. Народным хуралом был принят закон «О конституционном собрании Республики Бурятия», были внесены изменения в Конституцию Республики Бурятия. В статье 1 Конституции было зафиксировано: «Республика Бурятия есть демократическое правовое государство, субъект Российской Федерации».

В связи с изменениями, внесенными в Конституцию РБ в декабре 2003 г., конституционное собрание республики было упразднено.

После многочисленных дебатов вокруг понятия «суверенитет республики» Народный хурал пришел к конструктивному и единственно правильному решению – носителем суверенитета может быть только Российская Федерация. Так законодательно была поставлена точка в этом споре.

В соответствии с изменениями, внесенными в конституцию республики, Народный хурал Республики Бурятия осуществляет свою деятельность, руководствуясь полномочиями, предоставленными ему ст. 86 Конституции республики.

К ведению Народного хурала относятся в первую очередь разработка и принятие законов республики. Законодательная деятельность Народного хурала осуществляется в соответствии с законом «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» и программой законопроектной работы, разрабатываемой на год при участии всех субъектов права законодательной инициативы. Зачастую на рассмотрение Народного хурала вносятся законопроекты, не включенные в план законопроектных работ. Их рождение является реакцией на требования времени и вызывается необходимостью урегулирования назревших экономических, социальных или политических отношений, например, вопросы социальной сферы и налогообложения.

В законотворческой деятельности Народного хурала большое место занимает прогнозирование, что дает возможность определять главные направления и приоритеты, рационально организовывать работу по подготовке законопроектов и придавать ей системный характер. В результате Народный хурал ежегодно принимает от 40 до 50 законов.

Принятию каждого закона на сессии Народного хурала предшествует кропотливая работа в комитетах. Именно на этом этапе, путем детального изучения законопроекта специалистами комитетов, каждым депутатом, при их совместном обсуждении принимается согласованное решение, которое позволяет прогнозировать как политико-экономические, так и социальные последствия закона. Кроме того, каждый закон проходит правовую и лингвистическую экспертизу.

Народный хурал Республики Бурятия в своей законотворческой деятельности опирается на информационную поддержку ученых и специалистов, внедряет новые формы работы, широко практикует проведение

«круглых столов» по тематике обсуждаемого законопроекта с участием членов экспертно-аналитического совета.

В практику деятельности Народного хурала внедрена форма обсуждения законопроектов на парламентских слушаниях, на которых анализируются концепции наиболее важных законов, актуальные вопросы политической, экономической и социальной жизни республики. Особенно хочется отметить значение парламентских слушаний при обсуждении законов «Об образовании», «О защите населения Республики Бурятия от туберкулеза». Дважды проводились парламентские слушания по концепции государственной национальной политики Республики Бурятия. Если при первом слушании высказывались диаметрально противоположные мнения, то при втором слушании удалось принять взвешенное, оптимальное решение.

Практикуются также выездные парламентские слушания, выездные заседания комитетов и совета Народного хурала, что позволяет изучать ситуацию на местах, приближает деятельность Хурала к повседневным нуждам населения. Оперативность в решении назревших вопросов обеспечивается участием в выездных мероприятиях членов правительства республики, руководителей министерств и ведомств.

Некоторые парламентские слушания проводились совместно с Государственной думой РФ (при обсуждении проектов федерального закона «Об охране озера Байкал», концепции государственной национальной политики Республики Бурятия).

В третьем созыве, согласно новому регламенту Народного хурала, в последний день сессии проводится «правительственный час».

Важнейшей конституционной функцией Народного хурала является контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Бурятия. Главным объектом парламентского контроля был и остается республиканский бюджет. Большую работу по контролю за исполнением бюджета проводит счетная палата, впервые образованная в 1995 г. как контрольный орган Народного хурала (с 1999 г. – счетная палата Республики Бурятия). Счетная палата проводит проверки министерств, ведомств и других организаций на предмет нецелевого использования бюджетных средств. В результате проверок в бюджет республики обеспечивается возврат значительных сумм, контролируется расходная часть бюджета и более эффективно используется республиканская собственность. По материалам счетной палаты за 1999–2002 гг. хуралом было принято около 40 постановлений. Отчеты правительства об исполнении республиканского бюджета всегда вызывают острую дискуссию на сессиях Народного хурала.

Особое внимание Хурал уделяет контролю за выполнением программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2002–2004 гг., впервые принятой в виде республиканского закона. Проект программы был предварительно обсужден на съезде депута-

тов Народного хурала, работников органов местного самоуправления, депутатов Госдумы и членов Совета Федерации от Бурятии (декабрь 2001 г.).

Детищем Народного хурала стала ассоциация парламентов Республики Бурятия, Агинского и Усть-Ордынского Бурятских автономных округов (создана в марте 1999 г.). В октябре 2001 г. «ассоциация трех» стала «ассоциацией пяти» после вхождения в нее Иркутской и Читинской областей. Приоритетными направлениями деятельности ассоциации являются вопросы экономического и социально-гуманитарного развития (от статуса бурятского языка до экологии и водохраны Байкала).

В деятельности Народного хурала большое место уделяется расширению и укреплению межпарламентских связей. За последние годы подписаны соглашения о сотрудничестве с Агинской Бурятской окружной думой, думой Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, законодательным собранием Иркутской области, Читинской областной думой, государственным собранием (Ил Тумэн) Республики Саха-Якутия, государственным советом Республики Татарстан, Хуралом гражданских представителей Селенгинского аймака Монголии. Подписан также протокол о межпарламентских связях с Великим государственным хуралом Монголии.

Много внимания Народный хурал уделяет проблемам местного самоуправления. С 1995 г. с председателями и постоянными комиссиями районных Советов проводятся семинары по актуальным вопросам их деятельности. В помощь органам местного самоуправления специалистами аппарата Народного хурала издаются брошюры по проблемам местного самоуправления, опыту отдельных муниципальных образований республики.

По инициативе Народного хурала в 2001 г. был образован совет представительных органов местного самоуправления при Народном хурале республики, ставший координатором деятельности депутатов по формированию нормативно-правовой базы.

В новых социально-экономических и политических условиях становится закономерностью гласность в работе органов государственной власти. Изучению общественного мнения и в некоторой степени его формированию способствуют средства массовой информации, взаимодействие с которыми осуществляет пресс-служба Народного хурала. Письменные обращения граждан регистрируются в приемной. Следует отметить, что наряду с личными проблемами граждане поднимают и социально значимые проблемы, требующие нормативного урегулирования.

Большую повседневную организаторскую работу проводит постоянно действующий совет Народного хурала, который создается на первой сессии каждого созыва для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Хурала.



Народный хурал нынешнего (третьего) созыва пытается сохранить лучшие традиции своих предшественников. Активизировалась его законотворческая деятельность. Только за 2003 г. было принято 76 законов и 311 постановлений, в том числе 50 актов о внесении изменений и дополнений в ранее принятые законы и постановления о президенте РБ, порядке его выборов, о Народном хурале, статусе депутата Народного хурала, местном референдуме, статусе многодетных матерей, квотировании рабочих мест для несовершеннолетних и др. Эта работа проводится в соответствии с федеральным законодательством.

Таково сегодня лицо Народного хурала Республики Бурятия. Можно с уверенностью сказать, что парламентаризм в Республике Бурятия состоялся.

## ПЕРВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА — ЭПИЦЕНТР ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ РЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

*Гришаев В.В., доктор исторических наук  
(Красноярский государственный университет)*

Первая Государственная дума, созванная под натиском взбунтовавшихся против самодержавия народных масс, вошла в историю России как первое представительное законодательное учреждение с самым коротким сроком функционирования в 72 дня и фактически нулевым конечным результатом законотворческой деятельности.

Но именно первая Дума еще до ее созыва превратилась в эпицентр общественно-политической жизни России и продолжала оставаться им после роспуска вплоть до созыва второй Государственной думы.

После обнародования Манифеста 17 октября 1905 г. в России возникло несколько десятков политических партий, союзов и групп различной ориентации, некоторые начали издавать и распространять свои легальные печатные издания. На их страницах развернулась жестокая борьба за депутатские места в Думе. На предвыборных собраниях, где выдвигались депутаты, принимали участие представители всех политических партий, в том числе большевики, меньшевики и эсеры.

Таким образом, первая Государственная дума еще на стадии формирования ее состава в ходе предвыборной кампании становилась эпицентром общественно-политической жизни России, взбудораженной революционными событиями октября – декабря 1905 г.

Главный инициатор и разработчик конструкции Думы С.Ю. Витте обещал Николаю II, что в связи с ее созывом ограничения самодержавной власти будут минимальными, но они позволят «успокоить» Россию. С великим трудом С.Ю. Витте и его сторонникам удалось уговорить Николая II дать согласие на включение в Манифест 17 октября 1905 г. положения о придании будущей Думе статуса законодательного органа власти. Согласившись на созыв I (виттевской) Государственной думы, Николай II остался ее противником из принципиальных соображений. Он считал, что власть ему дана от Всевышнего и не подлежит какому-либо ограничению.

Николай II внес весомую лепту в то, чтобы созданная Дума из законодательного органа власти с ограниченными полномочиями превратилась во всероссийскую трибуну, эпицентр общественно-политической жизни неуспокоившейся России. Николай II и правительство не реагировали на публикацию «всепопданнейших писем» официального «Правительственного вестника», в котором Дума подвергалась жесточайшей критике как «инородная выдумка», «чужеродное изобретение», вредное и бесполезное учреждение, которое следует немедленно разогнать.

Дума даже сделала специальный запрос правительству: на каком основании в его официальном органе ведется антидумская пропаганда? Ответ П.А. Столыпина был столь же прост, сколь неубедителен: подданные монарха вправе печатать свои письма к нему где угодно. Правительство всеми способами подчеркивало свое пренебрежение к Думе, демонстративно не считалось с нею. Подавать проекты законов в Думу оно не спешило, читать в войсках ее стенограммы запретило. Как сообщил на заседании один из депутатов-крестьян, он вышел послушать, что говорится на митинге, собравшемся под окнами думского общежития, и его, несмотря на депутатскую неприкосновенность, избили<sup>1</sup>.

Превращению Думы в эпицентр общественно-политической жизни России во многом способствовали такие акции, как отказ императора принять делегацию думцев во главе с ее председателем, известным ученым-юристом, профессором Московского университета С.А. Муромцевым и ответ председателя Совета министров И.Л. Горемыкина на программные требования, сформулированные думцами для «монаршего прочтения».

Скорее всего, сформулированные думцами программные требования по ключевым проблемам общественно-политической и социально-экономической жизни россиян были заранее известны Николаю II, и он не захотел вести какие-либо разговоры с думской делегацией по поводу их содержания. Они были неприемлемы для Николая II. Узвленный царь отказался принять делегацию, которая предлагала программу демократизации страны по западному образцу: ответственность министров перед Думой, отмена всех чрезвычайных законов, гарантии всех свобод, включая свободу объявления забастовок, отмена смертной казни, гаран-

тия работы для рабочих, бесплатное всеобщее образование, удовлетворение требований национальных меньшинств, разработка аграрного закона для удовлетворения нужд крестьян в земле и полная и безоговорочная амнистия<sup>2</sup>.

Простой перечень программных требований думцев свидетельствовал о том, что их превращение в одобренные царем законы не могло состояться. Об этом 13 мая 1906 г. с думской трибуны публично заявил председатель Совета министров И.Л. Горемыкин.

Решительный отказ монарха и правительства обсуждать обозначенные политические и социально-экономические проблемы вызвал настоящую бурю возмущения даже в стане правых либералов, мечтавших сотрудничать с царским правительством в процессе законотворческой деятельности в рамках конституционной монархии. Правые либералы считали, что эти акции монарха и правительства способствовали консолидации оппозиционных сил в Думе и препятствовали ее нормальной законотворческой деятельности, направленной на благо российского народа. В отличие от правых, левые либералы заняли более жесткую позицию по отношению к правительству.

С думской трибуны один из лидеров кадетской партии (В.Д. Набоков) призвал исполнительную власть покориться власти законодательной. Дума приняла резолюцию о полном недоверии правительства и потребовала его отставки<sup>3</sup>.

О противостоянии думцев и правительства, о жарких дискуссиях между парламентариями разных политических взглядов сразу же узнавала широкая российская общественность. Газеты, воспользовавшиеся фактическим отсутствием цензуры, публиковали подробные статьи обо всем, что происходило на заседаниях и в кулуарах Думы.

Периодические издания различных политических направлений, от монархическо-праворадикального до большевистско-леворадикального, вели между собой политическую дуэль, не стесняясь в выражениях, высказывая зачастую диаметрально противоположные точки зрения о Думе, содержании прослушанных выступлений и предложенных для обсуждения законопроектов.

Выборы в Государственную думу и ее деятельность стали центральной темой в публицистике В.И. Ленина. По нашим приблизительным подсчетам, только в период 72 дней функционирования Думы он опубликовал свыше 50 хлестких критических статей и заметок, в которых давалась общая характеристика Думы, содержался анализ выступлений думцев, государственных деятелей, лидеров политических партий и союзов по важнейшим политическим и социально-экономическим проблемам «не успокоившейся» России.

В многочисленных статьях и заметках В.И. Ленина I Государственная дума характеризовалась им как «никчемное» всероссийское учреждение ходатайства, «карикатура на народное представительство», «франкфурт-

ская говорильня», «уловка самодержавия», чтобы «успокоить» революционную страну. Еще в период выборной кампании Ленин дал крайне негативную оценку будущему органу законодательной власти: «...Государственная дума есть фальшивая Дума. Это не народная, а полицейская и помещичья Дума. Выборы назначены не поровну от всех, построены так, чтобы помещики и крупные капиталисты имели полный перевес над рабочими и крестьянами»<sup>4</sup>.

Действительно, выборы в I Государственную думу были далеко не демократическими. Целые пласты населения – женщины, военнослужащие, «бродячие инородцы», рабочие мелких предприятий – были лишены права выбирать и быть избранными. Выборы были многоступенчатыми, с делением выборщиков на четыре курии: землевладельцев, домовладельцев, рабочих, крестьян-общинников. Они были неравными, так как курии были разными по количеству избирателей. Кроме того, в отличие от первых трех курий, где выборы были двухступенчатыми, для крестьян-общинников они оказались четырехступенчатыми (сельский сход – волостное собрание – губернская конференция – Дума).

В результате такой выборной системы один голос в первой курии приравнивался к трем голосам второй курии, 15 голосам крестьян-общинников и 45 голосам рабочих крупных предприятий. Но даже при такой далеко не демократической системе выборов будущая Дума не могла быть помещичье-полицейской. В силу абсолютного преобладания крестьянства в составе населения России она могла быть, скорее всего, Думой либеральной интеллигенции и крестьянства. Из 448 депутатов, избранных в марте–апреле 1906 г. в I Государственную думу, большинство было представителями либерально-буржуазных и демократических партий, в том числе 153 кадета, 107 трудовиков и 63 представителя национальных окраин. Позднее В.И. Ленин даст ей своеобразную характеристику: «Кадетская дума – не вождь крестьянской массы и рабочего класса, а «благородный» посредник, мечтающий о союзе направо и о симпатии слева»<sup>5</sup>.

Большевистское крыло РСДРП организовало кампанию срыва, бойкота выборов в Думу в расчете на наступление второй революционной волны натиска рабочего класса и крестьянства, способной до основания разрушить здание самодержавия. «Дума – не парламент, а уловка самодержавия. Мы должны сорвать эту уловку, отвергая всякое участие в выборах»<sup>6</sup>.

Организованный большевиками во главе с Лениным последовательный бойкот виттевской Думы не достиг своей конечной цели. Дума была избрана и 27 апреля 1906 г. в торжественной обстановке открыта с намерением сразу же, без раскачки заняться законодательной деятельностью во благо всего российского народа.

Даже сама постановка для обсуждения в Думе кардинальных, а не второстепенных политических и социально-экономических проблем

вызвала огромный интерес у всех слоев населения России, в том числе у рабочих и крестьян, усиливала у них конституционные иллюзии о разрешении всех назревших проблем не революционными, а парламентскими методами. В известной степени Дума становилась учреждением «народных надежд».

Всеобщий интерес россиян к думским делам достиг апогея в мае – июне 1906 г. Думские заседания с жаркими дискуссиями депутатов и комментариями свободной от цензуры периодической печати затмили все другие события, происходившие на территории Российской империи и за ее рубежами.

Дума превратилась в эпицентр политического просвещения подавляющего большинства населения России. Как справедливо заметил известный французский историк Марк Ферро, «благодаря Думе политика стала доступна всем гражданам»<sup>7</sup>. Чем больше интереса проявляли трудящиеся массы к думским делам, тем более жесткой становилась критика Думы со стороны большевиков за ее неспособность решить коренные проблемы российского народа. Борьба большевиков с конституционными иллюзиями рабочих и крестьян не увенчалась успехом. Второй волны революционного натиска рабочих и крестьян на самодержавие, способной разрушить его фундамент, не наступило. В известной степени громоотводом, своеобразным амортизатором летом 1906 г. стала I Государственная дума, в стенах которой с помощью словесной критики самодержавия гасилась революционная энергия народных масс.

Первая Государственная дума в силу серьезной ограниченности ее полномочий не смогла стать подлинным представительным органом власти, конечный результат ее законотворческой и законодательной деятельности оказался нулевым. Но она стала общероссийской трибуной, эпицентром всей общественно-политической жизни России.

Именно эта сторона деятельности I Государственной думы вполне устраивала лидеров большевистской партии. Они поддерживали всех, кто с думской трибуны вел пропагандистскую работу по разоблачению «антинародной сущности политики самодержавной власти» и созданию условий для нового революционного подъема. Думская трибуна объективно и позитивно оценивалась большевиками. «Речь в Думе никакой «революции» не вызовет и пропаганда в связи с Думой никакими особыми качествами не отличается, но пользы от того и от другого социал-демократия получит не меньше, а иногда и побольше, чем от иной напечатанной или произнесенной на другом собрании речи»<sup>8</sup>.

В отечественной истории XX в. лишь дважды выборные представительные органы власти становились эпицентром общественно-политической жизни всей страны: весной и летом 1906 г. – I Государственная дума и в 1989–1990 гг. – заседания съезда Народных депутатов СССР, прямая трансляция хода работы которого собирала у экранов миллионы телезрителей.

Последствия работы представительных органов власти, становившихся пропагандистскими политическими трибунами, хорошо известны. И деятельность I Государственной думы во многом способствовала свержению самодержавия в феврале 1917 г.

По свидетельству П.Н. Милюкова, выдающийся русский историк В.О. Ключевский как-то заметил, что «существование Думы – это самая меньшая цена, какую может быть достигнуто бескровное успокоение страны». Но он же сразу после роспуска Думы сделал пророческий вывод: «Династия прекратится. Алексей царствовать не будет». По словам Милюкова, «трудно было тогда поверить в правильность провидения историка. А так оно и случилось, всего 11–12 лет спустя после описанных событий»<sup>9</sup>.

Государственным и политическим деятелям России начала XXI века, взявшим курс на ограничение сферы выборности органов власти и расширение назначенчества сверху вниз, следовало бы прислушаться к предостережению В.И. Ленина, высказанному им ровно 100 лет назад: «Если масса народа не будет иметь в своих руках всей полноты государственной власти, – если останется в государстве хоть какая-нибудь власть, народом не выбранная, не сменяющаяся, от народа всецело не зависящая, то действительное удовлетворение назревших и всеми осознаваемых нужд невозможно»<sup>10</sup>.

### Примечания

1. Отечественная история. – 1996. – №4. – С. 62.
2. Ферро М. Николай II. – М., 1991. – С. 131.
3. Отечественная история. – 1996. – №4. – С. 66.
4. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.12. – С.201.
5. Там же. Т.13. – С. 81.
6. Там же. Т.12. – С. 159.
7. Ферро М. Указ. соч. – С. 144.
8. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.16. – С.30.
9. Милюков П.Н. Воспоминания. – М., 1991. – С. 269.
10. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.13. – С. 218.

## НОВЫЕ ЗАКОНЫ И ДЕМОКРАТИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ НЕСОВМЕСТИМОСТИ

*Аникевич А.Г., доктор философских наук  
(Красноярский государственный технический университет)*

Современная российская Государственная дума, подводя ежегодные итоги своей деятельности, с гордостью и сознанием выполненного долга объявляет о количестве принятых за год законов. Но как «работают» эти законы, в какой мере они помогают (или мешают) развитию страны – такого анализа либо нет, либо он «от лукавого», поскольку последствия законотворчества и законоприменения не обобщаются в достаточной мере. Между тем даже беглый анализ новейшего законодательства заставляет делать весьма грустные выводы.

Речь идет прежде всего о неумной, безудержной (если не сказать – безумной), как правило, бездарно подготовленной и так же осуществляемой реформатской деятельности властей, причем на основе *новейших законов*. Страну уже два десятилетия буквально лихорадят то реформы, то контрреформы. Нет слов, изменения необходимы во всех сферах жизни общества, но они должны быть глубоко продуманы, тщательно подготовлены, с экспериментальной проверкой всех возможных последствий. А ведь реформы у нас бывают не только *издательскими* («монетизация льгот», изменение материального статуса *некоторых* медиков и педагогов), но и *опасными* для общества. К таковым я безусловно отношу начавшуюся в стране реформу образования, а также реформу партийной системы, демонстрирующую явную тенденцию к однопартийности. Никак не меньшую опасность для будущего страны, перспектив ее демократического развития представляет реформа государственного управления, связанная, как это ни парадоксально, с нарушением базовых конституционных принципов, являющихся основанием всех наиболее развитых демократий современного мира. На некоторые аспекты этой реформы хотелось бы обратить внимание.

Прежде всего, заставляют всерьез задуматься новейшие правила замещения должностей глав администраций субъектов Федерации. Как известно, в середине декабря 2004 г. вступил в силу новый федеральный закон (159-ФЗ), в соответствии с которым губернаторы краев и областей, президенты республик в составе России наделяются соответствующими полномочиями законодательными (представительными) органами краев, областей или республик, но кандидатуры на эти должности предлагает президент.

Конституция предполагает, конечно, единую систему органов исполнительной власти (ст.77), но отнюдь не за счет фактического лишения граждан права избирать региональные органы власти и управления (ст.32, ч.2), как и не за счет резкого сужения возможности полноценной реализации гражданами права «участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» (ст.32, ч.3), ибо эти «представители» (относящиеся к законодательной «ветви» власти) существенно ограничиваются в своих возможностях контролировать исполнительную власть.

Серьезные возражения вызывает то положение анализируемого ФЗ, в соответствии с которым Президент вправе распустить законодательный орган субъекта Федерации после неоднократного отклонения последним кандидатуры, предложенной главой государства. На мой взгляд, в этом положении закона нарушен, прежде всего, *принцип разделения властей*, закрепленный в ст.10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Принцип разделения властей отнюдь не предполагает абсолютной независимости трех ветвей власти друг от друга, их параллельного существования и функционирования. Напротив, предполагается их сотрудничество и взаимодействие: власть в государстве *одна*, но она разделена на три *ветви*, которые обособлены как структурно, так и функционально, самостоятельно осуществляя законодательство, управление и правосудие. Ведущее место в системе разделения властей должно принадлежать законодательным органам, как органам народного представительства. Исполнительная и судебная ветви власти по своему статусу юридически подчинены власти законодательной, поскольку осуществляют свою деятельность на основании и в рамках закона.

В любой демократической стране мира степень разделенности (самостоятельности и независимости властей друг от друга) в значительной мере зависит от формы правления и государственного устройства, уровня правовой и политической культуры населения, развитости демократических традиций, готовности политиков противостоять возможному антидемократическому перевороту и т.д. В тоталитарных и прочих недемократических государствах этот принцип просто игнорируется как один из важнейших факторов, мешающих диктаторскому режиму.

Законом от 11 декабря 2004 г. принцип разделения властей нарушен уже постольку, поскольку Конституция ни в одной из своих статей ни прямо, ни косвенно не дает президенту права роспуска законодательных органов субъектов Федерации.

Президент охарактеризован в действующей конституции как глава государства (ст.80). Это означает, в частности, что его важнейшей задачей является обеспечение согласованного функционирования всех трех



ветвей власти, обеспечение необходимого единства государственной власти в условиях разделения властей. Иначе говоря, глава государства выступает в качестве политически и юридически авторитетного арбитра, не состоящего с высшими государственными органами в прямых отношениях власти-подчинения, но способного оперативно выводить государственную систему из возможных кризисных ситуаций.

Конституция прямо не называет президента главой исполнительной власти, но *фактически* он таковым является. Это вытекает из совершенной императивности президентских предписаний для федерального правительства. Это же закреплено в ряде конституционных норм, прежде всего в ст.83: исключительное право президента назначать главу правительства (с согласия Госдумы), вице-премьеров и федеральных министров, а также освобождать их от должности; право председательствовать на заседаниях правительства (по усмотрению самого президента); право отставки правительства. Отмечу и такой момент: решение Госдумы о недоверии правительству не является для президента обязательным. Следовательно, судьба правительства всегда решается главой государства. Президент выступает фактическим главой исполнительной власти и по новейшему закону о наделении полномочиями глав региональных администраций, причем здесь его мнение по сути дела является абсолютно императивным. Глава государства и глава исполнительной власти – таковы две «ипостаси» полномочий президента, хотя по букве конституции он лишь глава государства. Для сравнения можно взять конституцию США, по которой президент не назван главой государства, он – высшее должностное лицо, осуществляющее исполнительную власть, но фактически, как и у нас, он глава государства и глава исполнительной власти. Это – нормальная практика президентских республик.

Вот и получается, что если президент как глава исполнительной власти может распустить орган законодательной власти субъекта Федерации, то это должно расцениваться как нарушение конституционного принципа разделения властей. Более того, анализируемый ФЗ (159-ФЗ) нарушает и *принцип федерализма*, провозглашенный в качестве одного из важнейших принципов конституционного строя России.

Установление системы *федеральных* органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также порядка их организации и деятельности конституцией отнесено к исключительному ведению федерального центра (ст.71). Вместе с тем конституция закрепила следующее положение: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти» (ст.11, ч.2). А ст.73 говорит о том, что вне пределов ведения центра и совместного ведения центра и субъектов Федерации «субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Речь идет об одном из важнейших элементов конституционно-правового статуса субъектов Федерации – о принадлежащей им государственной власти.

По логике первой главы конституции, посвященной основам конституционного строя РФ, должен действовать принцип *конституционности*, согласно которому изменение конституционно-правового статуса субъектов Федерации недопустимо в результате принятия любых правовых актов как на уровне федерального центра, так и на уровне субъектов Федерации. Но если глава государства приобретает право распускать региональные парламенты, то совершенно очевидно, что мы получаем изменение конституционно-правового статуса субъектов Федерации, следовательно, прямое нарушение конституции.

В плане анализируемого вопроса представляет интерес ч. 2 ст. 85 Конституции: «Президент РФ вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом».

Понятно, что изложенное полномочие президента непосредственно связано с его функциями главы государства – как гаранта конституции, гаранта прав и свобод граждан. Однако следует обратить внимание на то, что президент может приостановить лишь акты органов *исполнительной* власти субъектов Федерации, но не законодательной – такого права конституция ему не дает. Причем даже акты исполнительной власти президент не может *отменить*, а лишь приостанавливает до решения вопроса в суде. По логике российского конституционного права рассмотрение вопроса о судьбе приостановленного президентом акта в ряде случаев может иметь место в высшей судебной инстанции – Конституционном суде. Следовательно, даже органы исполнительной власти субъектов Федерации, включенные в единую вертикаль исполнительной власти страны (ст. 77, ч. 2), вправе оспорить в судебных инстанциях решение президента о приостановлении действия их актов.

Тут и возникает вопрос: как губернаторы или президенты республик смогут (посмеют) затевать судебные тяжбы с президентом РФ, да и просто возражать даже по мелочам президенту, который *фактически* назначает их на должность (неважно, с первой ли «подачи», второй или третьей) и может в любой момент отправить в отставку по вполне *законной* (159-ФЗ) причине – «утрата доверия президента»? Следовательно, фактически назначенные главы исполнительной власти регионов должны будут непременно демонстрировать два дополнительных «профессиональных качества»: полное согласие с президентом по всем вопросам и личную преданность ему. Получается что-то очень уж похожее на средневековый вассалитет.

Повторю, по конституции, президент ни при каких обстоятельствах не вправе распустить орган законодательной власти субъекта Федерации, как, впрочем, не вправе *диктовать* этому органу свою волю. Но

предложение региональному законодательному органу конкретной, причем безальтернативной кандидатуры будущего главы исполнительной власти *под угрозой роспуска* этого законодательного органа можно рассматривать лишь в одном ключе – как диктат президента, что также противоречит принципам федерализма и конституционности. Законодательная новелла о возможности победившей на региональных выборах партии предлагать президенту кандидатуру на пост губернатора принципиально ничего не меняет, а лишь уменьшает риск роспуска президентом региональных парламентов.

Опубликованные в средствах массовой информации официальные комментарии по поводу закона 159-ФЗ пытаются выявить возможные позитивные последствия его применения. Говорят обычно о необходимости укрепления вертикали исполнительной власти; о ненормальной дороговизне губернаторских выборов и связанной с этим коррупцией; о применении разного рода избирательных технологий, с помощью которых «оболванивают» рядовых избирателей; о подкупе избирателей; о подтасовках в процессе выборов и фальсификациях результатов и т.д. Это, несомненно, реальные негативные характеристики нашей политической действительности, которые, однако, не могут быть устранены посредством столь грубого нарушения как демократических конституционных принципов, так и конкретных статей действующей конституции. Вот и получается, что закон 159-ФЗ в сущности своей есть *беззаконие*, а последнее, как известно, несовместимо с демократией, с принципом правового государства, также продекларированным в гл.1 конституции.

Особый интерес вызывает позиция Конституционного суда РФ, который 21 декабря 2005 г. принял постановление по анализируемому закону. Конечно же, закон этот признан вполне конституционным, хотя аргументацию такого вывода признать основательной невозможно. Не вдаваясь в явные «софизмы» приводимых высоким Судом доказательств, напомним лишь один весьма «щекотливый» момент: в январе 1996 г. тот же Конституционный суд однозначно признал *неконституционной* норму устава Алтайского края, по которой глава администрации избирался не населением, а Законодательным собранием края. Тогда, десять лет назад, избранный таким путем губернатор был назван нелегитимным, поскольку устав края нарушал целый ряд статей из первой и второй глав конституции (больше статей, чем я указал выше). Но за эти годы конституция не изменилась. *Тогда что изменилось в нашем Отечестве?*

Есть все основания полагать, что изменилась сама тенденция властвования, причем в сторону значительного усиления исполнительной ветви власти относительно властей законодательной и судебной. К сожалению, этот «перекос» заложен изначально в самой конституции. Речь идет о нарушении принципа разделения властей при формировании верхней палаты нашего парламента – Совета Федерации. В соответствии со ст.95 в него входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: «по

одному от представительного и исполнительного органов государственной власти». Но это прямо противоречит смыслу ст. 10 конституции и самой сути принципа разделения властей.

По действующему федеральному закону о правилах формирования верхней палаты один представитель от региона избирается его законодательным органом, а другой назначается президентом республики (губернатором края, области). Следовательно, половина верхней палаты нашего парламента – люди из вертикали исполнительной власти, которую возглавляет президент страны. Легко понять, к чему ведет «конституционное» нарушение принципа разделения властей. Так, в соответствии с конституцией РФ все судьи высших судов России (ст.128) и генеральный прокурор (ст.129) назначаются Советом Федерации по представлению президента. Это правило введено у нас по примеру развитых демократических стран: судьи и прокурор не могут избираться населением, а назначаются законодательной и исполнительной властями совместно, что дает судьям и прокурору независимость как от той, так и от другой власти – они должны быть подчинены только закону. Но в процессе назначения судей наш президент выступает как глава *исполнительной* власти и от имени последней, а Совет Федерации ровно наполовину представлен опять же «служащими» *исполнительной* власти. Возможна ли реальная независимость генерального прокурора и судей того же Конституционного суда, указанные постановления которого так странно (если не сказать – цинично) противоречат одно другому? Замечу кстати, что вопрос о конституционности правил формирования верхней палаты Конституционным судом почему-то не рассматривался, хотя обращения по этому поводу были.

В свете подобного «расклада» небезынтересно проанализировать многие пункты ст.102 конституции, определяющей круг полномочий Совета Федерации. Например, пункты «б» и «в» об утверждении указов президента о введении военного либо чрезвычайного положения. Президент может поспешить, допустить ошибку, но «подчиненные» утвердят без размышлений и возражений. А ведь речь идет об очень важном и даже, возможно, опасном вопросе, связанном, в частности, с существенным ограничением прав граждан. Интересен в рассматриваемом ракурсе и пункт «е» указанной статьи – отрешение президента от должности (импичмент). Очевидно, что отрешение *практически* невозможно.

Характерно, что по действующему конституционному праву РФ депутат Госдумы, например, избранный (сейчас – назначенный) на должность президента республики, губернатора края (области), непременно слагает с себя депутатские полномочия. Если член Совета Федерации становится членом правительства, то он непременно выходит из состава верхней палаты парламента. Такой закон для того и создан, чтобы не допустить «смешивания» власти законодательной с властью исполнительной – в этом логика ФЗ и логика самой демократии в современном ее понимании. Но на этом фоне тем более невозможно аргументировать логику ст. 95 нашей

конституции и, конечно, логику закона от 5 августа 2000 г., установившего правила формирования верхней палаты парламента.

Что касается Государственной думы, то и здесь много интересного. Новый закон о правилах формирования палаты (51-ФЗ от 18 мая 2005 г.) исключил применение мажоритарной избирательной системы при выборах депутатов. Между тем именно эта система давала возможность так называемым «независимым кандидатам» пробиться в Думу. Но независимые часто неудобны, а иногда и неуправляемы, потому новый закон лишает их права на существование. Закон «прост как правда»: выборы в Думу только по пропорциональной системе, т.е. по федеральным партийным спискам, причем партийные блоки не допускаются. А почему, собственно? В других странах это обычная практика, у нас – нельзя. Ответ напрашивается сам собой: не ровен час, какой-нибудь блок превзойдет по количеству думских мест «партию власти».

Введенный новым законом избирательный барьер (7%) также увеличивает шансы одной партии на безраздельное господство в Думе. Перешагнуть такой барьер на ближайших выборах смогут разве что КПРФ да ЛДПР, а они, в сущности, не являются для «Единой России» опасными соперниками: первая считается партией с «вымирающим членством» и таким же электоратом, вторая – партией с мощными адаптационными характеристиками.

Добавим к этому всем известный факт: подавляющее большинство чиновников государственного аппарата являются членами «Единой России». Следовательно, после думских выборов 2007 г. будет реально и окончательно обеспечено монопольное властвование одной («президентской») партии при абсолютном доминировании исполнительной ветви власти, верховенстве ее над законодательной и тем более – судебной. После этого для полноты картины останется лишь внести поправку в действующую конституцию – дополнить ее неким аналогом пресловутой *шестой* статьи последней советской конституции. Не удивлюсь, кстати сказать, если в ближайшие год-полтора в четвертой главе конституции появится поправка, позволяющая действующему президенту баллотироваться на третий срок – по примеру Республики Беларусь. Правда, наш президент много раз обещал, что в России ничего подобного не произойдет, но следует иметь в виду, что президент – это еще не вся «команда», в руках которой так основательно концентрируется государственная власть.

Вполне логично возникает вопрос: чем обусловлена столь четко проявившаяся в новейшем законодательстве тенденция к усилению исполнительной власти? Только ли отсутствием истории демократии в стране и привычными стереотипами тоталитарного властвования? Думаю, что и этим тоже в значительной мере, но не только. Властвующая элита не может справиться с управлением страной в тяжелых условиях переходного периода, потому и стремится отойти от общепринятых демократических принципов, чтобы удержать ситуацию, осуществляя управление по формуле казарменного типа: «приказ – исполнение». Именно неэф-

фективностью реального управления объясняется, на мой взгляд, столь же неэффективная, какая-то спонтанная и лихорадочная реформаторская деятельность властей страны.

В частности, совершенно убого выглядит на сегодняшний день так необходимая стране реформа местного самоуправления, которая по логике вещей должна быть частью реформы государственного управления. Не случайно даже министр юстиции Ю. Чайка выступил с резкой критикой хода этой реформы, считая, что виноваты региональные руководители, не желающие передавать властные полномочия муниципальным органам<sup>1</sup>. Однако и весьма беглый анализ основного закона о реформе местного самоуправления (131-ФЗ) показывает: ущербность реформы – в ущербности закона. Например, трудно признать конституционной и демократичной норму, предусматривающую формирование местного представительного органа в обход прямых выборов и с нарушением принципа равного избирательного права. Весьма проблематичны законодательные новеллы, касающиеся субъекта муниципальной собственности и его прав. Введение новых методов бюджетного перераспределения не уменьшает зависимость местного самоуправления от государственной власти. По ряду конкретных вопросов закон предполагает прямое вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления, что и неконституционно, и недемократично.

Несомненно, пока само государство в лице его центральных органов не будет строиться на принципах подлинной демократии, любые реформы регионального и местного управления останутся лишь благими пожеланиями, а реальное управление в стране будет все хуже и хуже. Да и какое может быть местное самоуправление, когда идет процесс концентрации власти. Это ведь мы уже «проходили» – достаточно вспомнить судьбу земств после захвата власти большевиками.

Мы также «проходили» и то, что неспособность эффективно управлять обязательно компенсируется шумным декларированием различных кампаний: «коммунизм к такому-то году», «борьба с пьянством и алкоголизмом», «каждому – отдельную квартиру тогда-то» и проч. Одни кампании тихо сходили «на нет», не принося изменений; другие наносили огромный ущерб экономике и населению страны («борьба с пьянством»). Сейчас кампании стали называть по-новому – проектами, но суть осталась прежней. Так, был объявлен проект удвоения ВВП за несколько лет. Судьба проекта уже сейчас всем понятна, потому о нем упоминают все реже. Однако *без всякого проекта* страна получила за кратчайший срок удвоение... числа миллиардеров<sup>2</sup>.

Весьма интересен и показателен в плане сравнительного анализа еще один новейший закон – 109-ФЗ от 21 июля 2005 г. Он внес такую поправку в гражданский кодекс РФ, в соответствии с которой «срок исковой давности по требованию о применении последствий недействительности ничтожной сделки составляет три года». Это означает, что фактически

ки амнистируются любые капиталы («заводы, дома, пароходы...») граждан, фантастически разбогатевших в ничтожно короткие сроки. На этом фоне забавно (и показательно) выглядит *проект* еще одного закона, который журналисты уже назвали «дачной амнистией». Ненормально трудно и долго идет подготовка этого закона, причем неизвестно еще, злом какой степени (благо вряд ли возможно) будущий закон окажется для миллионов российских дачников и прочих «микровладельцев».

Четыре современных президентских проекта тоже не будут, по-моему, реализованы, поскольку не имеют достаточно серьезного обоснования (обеспечения) – научного, материального, финансового, психологического. Хорошо еще, если они окажутся просто бесполезной шумной кампанией, но ведь могут и навредить.

Итак, я считаю нынешнюю законодательно оформленную тенденцию к непомерному усилению исполнительной ветви власти чрезвычайно опасной для общества. Россия, конечно, страна особая, но не настолько, чтобы можно было безболезненно игнорировать в процессе законотворчества и властвования важнейшие конституционные принципы, т.к. это прямой путь к диктатуре. В частности, разделение властей не является застывшим состоянием обособленных государственных структур. Это непрерывно функционирующий механизм демократической власти, достигающий единства посредством сложных правовых процедур и согласований, которые предусматриваются для случаев конфликтных ситуаций, а также для предотвращения монополизации власти какой-либо из ее «ветвей». Верифицированные мировой практикой демократического развития конституционные принципы – не модные «игрушки», которые можно подгонять под какие-то собственные «понятия», а важнейшие основания демократии, в соответствии с которыми должно строиться и законодательство, и сама жизнь, включая защиту прав человека, управление на федеральном и региональном уровнях.

Мы, россияне, имея бесконечно показательные уроки нашей истории, лучше многих других должны понимать, что излишняя концентрация власти неизбежно приведет к «сворачиванию» формирующихся элементов гражданского общества, тотальному нарушению прав граждан, проще говоря, к очередной диктатуре. А пока не наступил столь печальный финал ростков отечественной демократии, необходимо глубоко анализировать и процесс создания законов, и процесс осуществления власти на основе конституции и законов (либо вопреки им). Соответственно, нельзя упускать имеющуюся (*пока?!*) возможность свободно высказать собственное мнение.

### Примечания

1. Российская газета. – 2006. – 4 марта.
2. Там же. 2006. – 11 марта.

## **О ГАРАНТИЯХ УЧАСТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЕГИОНАЛЬНОМ И ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ**

*Курманов М.М., кандидат юридических наук,  
министр юстиции Республики Татарстан (Казань)  
Хасанов М.Х., помощник министра юстиции  
Республики Татарстан (Казань)*

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ от 6 октября 2003 г.) установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, гарантии его осуществления и разграничены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, в том числе и законодательном процессе субъекта РФ.

Федеральный законодатель, устанавливая в федеральном законе от 6 октября 2003 г. порядок принятия муниципальных правовых актов представительными органами муниципальных образований, не закрепил порядок участия последних в законодательном процессе субъекта РФ, несмотря на то что федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее ФЗ от 6 октября 1999 г.) наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ<sup>2</sup>.

Для анализа участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта РФ необходимо в первую очередь установить, что понимается под правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ.

А.В. Кочетков, например, касаясь законодательного процесса на региональном уровне, под правом законодательной инициативы понимает законодательно (как правило, конституционно) установленную, юридически значимую возможность компетентных субъектов вносить проекты законов субъектов РФ, а также предложения об их издании, изменении, отмене в законодательный орган субъекта РФ, т.е. право инициировать законодательный процесс<sup>3</sup>.

С.В. Бошно определяет комплекс правомочий субъекта права законодательной инициативы: 1) возможность внести проект закона по любому вопросу (с учетом ограничений, установленных для судебных ор-



ганов) в законодательный орган; 2) возможность требовать рассмотрения своей инициативы в законодательном органе и принимать участие в обсуждении проекта, в том числе давать пояснения по его содержанию; 3) возможность отозвать проект<sup>4</sup>.

По мнению С.М. Бекетовой, «Законодательный процесс в республиках – это урегулированная нормативными актами республик деятельность участников законодательного процесса, направленная на принятие (изменение, дополнение либо отмену) законов и иных нормативных правовых актов, а также на участие в федеральном законотвoрчестве в форме, установленной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами»<sup>5</sup>.

По суждению А.Г. Орловой, «... проблема реализации права законодательной инициативы включает в себя следующие аспекты: 1) форма реализации права законодательной инициативы; 2) средства; 3) порядок реализации этого права»<sup>6</sup>.

Обобщая данные суждения, можно сделать следующий вывод: вышеперечисленные понятия законодательной инициативы не учитывают, на наш взгляд, право субъекта законодательной инициативы вносить поправки в проекты законов, принятые в первом чтении.

Под правом законодательной инициативы мы понимаем право внесения в законодательный орган компетентными лицами и учреждениями законопроектов, законодательных предложений, **поправок к законопроектам** (выделено нами. – М.К., М.Х.), которые законодательный орган в порядке, установленном конституцией (уставом), регламентом законодательного органа субъекта РФ, должен рассмотреть на заседании законодательного органа субъекта РФ<sup>7</sup>.

Наделение правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ представительных органов муниципальных образований должно найти отражение в конституциях (уставах) субъектов РФ. А порядок реализации данного права должен быть закреплен в законе субъекта РФ, регламенте законодательного органа субъекта РФ.

На наш взгляд, справедливо отмечает Л.И. Ковальский: «Главная мысль, которая пронизывает эти важнейшие нормативные правовые акты (имеется в виду устав Самарской области, законы «О Самарской губернской думе», «О местном самоуправлении в Самарской области»), – обеспечение сотрудничества депутатов регионального парламента и депутатов представительных органов местного самоуправления в законотворческой деятельности, в первую очередь в разработке правовых актов, регламентирующих отношения в сфере компетенции органов местного самоуправления»<sup>8</sup>.

Для законодателей субъекта РФ, депутатов представительных органов муниципальных органов важно установить, какие представительные органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы. В соответствии с ФЗ от 6 октября 2003 г. это предста-

вительные органы сельских, городских поселений, городских округов, муниципальных районов. Возникает вопрос: а правомерно ли предоставлять данное право представительным органам сельских поселений (в составе муниципального района)? Ведь представительный орган поселения напрямую может выйти с законодательной инициативой в законодательный орган субъекта РФ, и при этом не требуются утверждение, поддержка представительного органа муниципального района. На наш взгляд, правомерно, поскольку это соответствует принципам местного самоуправления, провозглашенным в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Какие же субъекты могут выступить с правотворческой инициативой в самом представительном органе муниципального образования? Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан (жители муниципального образования, обладающие избирательным правом, в количестве не превышающем 3 процента от числа жителей муниципального образования), а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования (ст.46). Соответственно можно предположить, что указанные субъекты также имеют право предложить представителю органу муниципального образования выступить с законодательной инициативой в законодательном органе субъекта РФ.

Анализ конституций (уставов) субъектов РФ показывает, что все субъекты РФ закрепили за представительными органами муниципальных образований такое право, а в некоторых субъектах данное право предоставлено и главам муниципальных образований (Белгородская, Пермская, Ростовская, Самарская, Тверская, Ярославская области). А в Костромской и Ростовской областях устанавливаются ограничения, например, при внесении законодательной инициативы представительным органом муниципального образования должно быть представлено положительное заключение главы муниципального образования, а при внесении законодательной инициативы главой муниципального образования – решение представительного органа муниципального образования об одобрении законопроекта.

В данном исследовании не рассматривается порядок внесения, рассмотрения проектов законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ представительным органом муниципального образования. Эти вопросы могут стать предметом отдельного исследования. Кратко отметим, что в законодательном органе субъекта РФ право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в законодательный орган субъекта РФ (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская,

Удмуртская, Чувашская республики, Республики Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Татарстан, Тыва, Хакасия):

- законопроектов и поправок к законопроектам;
- законодательных предложений по разработке и принятию новых законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта РФ, действующие законы субъекта РФ либо о признании этих актов утратившими силу;
- проектов постановлений законодательного органа субъекта РФ;
- проектов федеральных законов для внесения в Государственную думу РФ.

В конституциях (уставах) Республик Бурятия, Калмыкия, Удмуртской Республики, Новосибирской, Свердловской, Ульяновской областей представительным органам муниципальных образований не предоставлено право реализации законодательной инициативы по внесению изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта РФ.

В некоторых субъектах РФ закреплена особая процедура реализации права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований по внесению изменений, дополнений в конституцию (устав) субъекта РФ. Так, например, в Амурской, Белгородской, Новгородской, Оренбургской областях, Ставропольском крае предусмотрена возможность групповой реализации законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований по внесению изменений, дополнений в конституцию (устав) субъекта РФ: только по инициативе не менее одной трети представительных органов муниципальных образований субъекта РФ или по инициативе не менее трех представительных органов местного самоуправления (Липецкая область). На наш взгляд, в данных случаях представительные органы муниципальных образований лишены возможности реализации права законодательной инициативы, закрепленной в Федеральном законе от 6 октября 1999 г.

Хотелось бы остановиться еще на одном аспекте. Направляются ли проекты законов субъекта РФ в представительные органы муниципальных образований и учитывается ли их мнение перед принятием законодательным органом субъекта РФ проектов законов субъекта РФ в первом чтении? Обратимся к федеральному закону от 6 октября 1999 г. и практике учета мнения субъектов РФ в Государственной думе по проектам законов Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ до принятия в первом чтении. Если более одной трети субъектов РФ выскажутся против проекта закона, создается согласительная комиссия. Почему бы не применить аналогичный порядок при рассмотрении проектов законов субъекта РФ в законодательном органе субъекта РФ? А.Р. Еремин, например, в случае возражения 1/3 муниципальных образований предлагает приостановить дальнейшее рассмотрение конкретного законопроекта и создать согласительную комиссию<sup>9</sup>.

Обратимся снова к практике. В Ростовской области и Ставропольском крае предусмотрено направление в представительные органы местного самоуправления законопроектов, затрагивающих интересы местного самоуправления. А в законе Костромской области «О законодательном процессе в Костромской области» закреплено предписание, в соответствии с которым проекты законов по вопросам, затрагивающим интересы муниципальных образований, регулирующие межбюджетные отношения, изменяющие границы муниципальных образований, административно-территориальное устройство, не позднее одного месяца до дня рассмотрения областной Думой по решению Совета областной Думы должны направляться в представительные органы местного самоуправления для обсуждения. В Белгородской области законопроект, включенный в проект повестки дня очередного заседания областной Думы, направляется представительным органам местного самоуправления и главам муниципальных образований. К сожалению, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в законодательстве субъектов РФ случаи обязательного направления проектов законов субъектов РФ в представительные органы муниципальных образований для изучения их мнения единичны.

Следующий этап в законодательном процессе субъекта РФ – внесение поправок и подготовка законопроекта ко второму чтению. Обеспечивается ли участие представительных органов муниципальных образований в данном процессе и закреплена ли в законах субъектов РФ, регламентах законодательных органов субъектов РФ обязательность направления принятых в первом чтении законопроектов в представительные органы муниципальных образований? В регламенте Костромской областной Думы предусмотрено, что в постановлении о принятии закона в первом чтении указывается об обязательном направлении его в представительные органы местного самоуправления. Также обязательное направление законопроектов, принятых в первом чтении, предусмотрено в Республике Калмыкия, Белгородской и Смоленской областях. А в Томской области проекты законов Томской области, принятые в первом чтении, направляются представительным органам местного самоуправления только в том случае, если они затрагивают интересы последних. К сожалению, такие примеры также единичны.

Конституция Российской Федерации наделяет правом законодательной инициативы в Государственной думе законодательный орган субъекта РФ. А в законодательном органе субъекта РФ правом законодательной инициативы обладают представительные органы муниципальных образований. Тем самым федеральный закон от 6 октября 2003 г. открывает возможности участия представительных органов муниципальных образований и в федеральном законодательном процессе. Представительный орган муниципального образования может внести в законодательный орган субъекта РФ проект федерального закона, чтобы последний

в порядке реализации законодательной инициативы обратился в Государственную думу с данным проектом (от законодательного органа субъекта РФ). Такое право закреплено во многих субъектах РФ (Белгородской, Ленинградской, Новосибирской, Пермской, Самарской, Смоленской, Тульской, Ульяновской областях, Хабаровском крае, Республиках Бурятия, Саха-Якутии).

Конституции (уставы) некоторых субъектов РФ наделили правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ группы граждан. Так, например, в Краснодарском крае – это не менее 100 тыс. избирателей края, подписавших надлежащим образом коллективное обращение. В Свердловской области – не менее 50 тыс. граждан, в Брянской и Смоленской областях, Удмуртской Республике – не менее 10 тыс. граждан, в Новосибирской области – не менее 20 тыс., в Костромской – не менее пяти тыс. жителей области, в Томской – не менее 1% от числа граждан, обладающих избирательным правом.

В то же время ФЗ от 6 октября 2003 г. наделил правом правотворческой инициативы сход граждан (при осуществлении полномочий представительного органа муниципального образования в населенных пунктах с численностью жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100 человек). Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом, а решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан (ст.26 ФЗ от 6 октября 2003 г.). То есть для принятия решения достаточно поддержки 26 человек. Для сравнения: 100 тысяч человек и 26 человек. Есть ли необходимость в данном случае закреплять право реализации законодательной инициативы группой граждан в таком большом количестве?

Рамки статьи не позволяют обозначить весь спектр вопросов, имеющих непосредственное отношение к данной проблеме. Для законодателей субъектов РФ, депутатов представительных органов муниципальных образований представляют интерес предложения, высказанные практиками, учеными. Так, например, А.А. Илешин предлагает активно привлекать местное самоуправление к законотворческому процессу путем разработки проектов типовых актов области, разработки методики и оформления проектов законов и иных правовых актов, разработки и реализации унифицированной программы законотворческой деятельности Томской области<sup>10</sup>.

А по мнению В.А. Лаврина, одним из возможных механизмов решения этой проблемы могло бы стать создание в законодательных органах субъектов РФ вторых палат, состоящих из представителей муниципальных образований, предоставление им права «вето» на законопроекты, затрагивающие муниципальные образования»<sup>11</sup>.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующий вывод. К сожалению, участие представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта Российской Федерации не

гарантировано. Так, например, в некоторых субъектах РФ установлены ограничения в реализации представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ по изменению, дополнению конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Во многих субъектах РФ представительные органы муниципальных образований отстранены от участия в законотворческом процессе в законодательном органе субъекта Федерации, а именно не учитывается их мнение перед принятием законопроекта в первом чтении, не предоставляется возможность для внесения поправок в законопроекты.

Надеемся, что выявленные противоречия будут устранены, предлагаемые выводы и практические рекомендации получают признание со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и будут реализованы.

### Примечания

1. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; № 1(часть 1). Ст. 9; Ст. 12; Ст. 17; Ст. 25; Ст. 37.
2. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; 2003. № 27 (часть 2). Ст. 2709; 2004. № 25. Ст. 2484; № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (часть 1). Ст. 17; Ст. 25.
3. *Кочетков С.В.* Региональный законодательный процесс. Дис... канд.юр.наук. – С. 59.
4. *Бошно С.В.* Законодательная инициатива в Государственной думе: дис ... канд. юрид. наук. – С.14.
5. *Бекетова С.М.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: дис ... канд. юрид. наук. – 2000.
6. *Орлова А. Г.* Реализация права законодательной инициативы в законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Конституция и законодательство: мат. междунар. научн.-практ. конф. – М., 2003. – С. 304.
7. *Курманов М.М.* Приняты изменения в федеральный закон. Что «приобрели» законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации? // Юрист. – 2002. – №11. – С. 2.
8. *Ковальский Л.И.* О взаимодействии Самарской губернской думы и представительных органов местного самоуправления в законотворческом процессе // Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ: информ.-метод. бюллетень. – 2002. – №3 (21).– С. 68–69.
9. *Еремин А.И.* О гарантиях прав органов местного самоуправления в законотворческом процессе. // Конституция и законодательство: мат. междунар. научн.-практ. конф. – М., 2003. – С. 410.
10. *Илешин А.А.* Актуальные проблемы правотворческой деятельности органов государственной власти Томской области как субъекта Российской Федерации // К 125-летию основания Томского госуниверситета: мат. конф. – Томск, 2003. – С. 305.
11. *Лаврин В.А.* Взаимодействие властей в контексте регионального развития // Политика. – 2004. – №4. – С. 113.

## СЕРГЕЙ АНДРЕЕВИЧ МУРОМЦЕВ – ПРЕДСЕДАТЕЛЬ I ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

*Муромцева Л.П., кандидат исторических наук  
(Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова)*

В начале XX в. имя Сергея Андреевича Муромцева – видного ученого-юриста, блестящего адвоката, либерального общественного деятеля – знала вся просвещенная Россия. 27 апреля 1906 г. он был избран первым председателем I Государственной думы.

Родился С.А. Муромцев 23 сентября 1850 г. в Петербурге, на Фонтанке, в казармах лейб-гвардии Московского полка, в котором служил офицером его отец Андрей Алексеевич. Происходил он из старинного дворянского рода, корни которого сам Сергей Андреевич проследил до XVI в. Все Муромцевы по мужской линии были военными, принимали участие во взятии Казани, в разгроме польской интервенции в начале XVII в., в Отечественной войне 1812 года. Вопреки семейной традиции Сергея Муромцева совсем не привлекала перспектива военной службы. Он избрал для себя научное, а затем политическое поприще. К этой деятельности он готовился с юных лет<sup>1</sup>.

Благодаря матери Анне Николаевне, происходившей из дворянского рода Костомаровых, С.А. Муромцев получил хорошее домашнее образование. К сентябрю 1860 г. семья Муромцевых переселилась из тульского имения Лазавка в Москву. Здесь Сергей поступил в гимназию и в 1867 г. окончил ее с золотой медалью<sup>2</sup>.

Становление С.А. Муромцева происходило в годы общественного подъема, вызванного буржуазными реформами 60 – начала 70-х гг. XIX в. В Москве в свободные от занятий часы гимназиста можно было увидеть на заседаниях окружного суда. Интересовала молодого Муромцева и деятельность Московского губернского земского собрания. Так, задолго до окончания гимназии он вполне осознанно и твердо сделал свой жизненный выбор, считая юриспруденцию самым подходящим для себя и весьма нужным людям занятием.

Рано проявившийся интерес к государственному праву привел Сергея Муромцева в 1867 г. на юридический факультет Московского университета.

В 1871 г. Муромцев был утвержден Советом Московского университета в степени кандидата права «за отличные успехи», а немногим позже оставлен при нем для подготовки к профессорскому званию. Для совершенствования образования Муромцев в 1873 г. направился в Германию. По возвращении из зарубежной поездки, значительно обогатившей его

кругозор, Сергей Андреевич защитил в 1875 г. диссертацию «О консерватизме римской юриспруденции», получил степень магистра гражданского права и стал доцентом юридического факультета Московского университета. В 1877 г. последовала успешная защита докторской диссертации «Очерки общей теории гражданского права». Обе диссертации были сразу же опубликованы в виде отдельных монографий.

Следующие вехи в его послужном списке — экстраординарный и ординарный профессор кафедры римского права (1878 г.), проректор Московского университета (1880–1881 г.). Одна за другой издавались книги С.А. Муромцева: «Определение и основное разделение права» (1879 г.), «Гражданское право Древнего Рима» (1883 г.), «Рецепция римского права на Западе» (1886 г.). Кроме них, из-под его пера выходили десятки статей, заметок, рецензий. Список печатных работ С.А. Муромцева насчитывает свыше 180 наименований. Наряду с напряженными научными исследованиями он постоянно читал в университете лекции и, по отзывам слушателей, был прекрасным оратором.

Прирожденный либерал, сторонник создания в России правового государства, С.А. Муромцев придавал большое значение публицистике в воспитании правосознания общества. «Будущее не должно застать нас врасплох», — часто говорил Муромцев. В 1878–1892 гг. он возглавлял журнал «Юридический вестник», а с 1880 г. был избран председателем Московского юридического общества, члены которого активно занимались тогда подготовкой проектов необходимых России законов. Всех их объединяла идея создания в стране правового государства.

Политический климат России между тем постепенно менялся. Как известно, после убийства 1 марта 1881 г. народовольцами императора Александра II реакция перешла в наступление. С принятием реакционного университетского устава 1884 г. участь либерально настроенных профессоров была решена. С.А. Муромцев вместе с другими профессорами был уволен из университета «за распространение либерализма» и «политическую неблагонадежность». Таким образом, еще раз подтвердилась истина: либерализм в России безнаказанным не остается.

Оторванный от университетской среды, С.А. Муромцев сосредоточил свою деятельность в области практической юриспруденции. Огромная эрудиция, честность и принципиальность создали ему блестящую репутацию адвоката<sup>3</sup>.

На протяжении многих лет Муромцев активно участвовал в земском движении. В 80–90-х гг. XIX в. он избирался гласным Московского губернского и уездного земств. Не смог он отказаться и от участия в выборах в гласные Новосильского уездного и Тульского губернского земских собраний. Муромцев заслужил репутацию радикала и в качестве гласного Московской городской Думы (1881–1884, 1889–1893, 1897–1908 гг.). Сохранились свидетельства о его работе в Московском коми-



тете грамотности и комиссии по народному образованию<sup>4</sup>. Не жалея сил, он, будучи гласным Думы, немало потрудился над разработкой ее постановлений по многим вопросам жизни крупнейшего города. Особый интерес у него вызывали проблемы создания юридической базы органов городского самоуправления, соотношения между местным и общероссийским законодательством. Позднее, воздавая дань памяти Сергею Андреевичу, Московская городская дума после его кончины учредила премию и стипендию имени Муромцева при юридическом факультете Московского университета и поместила портрет одного из самых известных своих гласных в зале заседаний.

Пик его деятельности пришелся на конец 1904–1906 гг.: начиная с ноября 1904 г. он активный участник всех земских съездов, соавтор важнейших программных документов либералов.

Вскоре наступило «кровавое воскресенье» – 9 января 1905 г. В стране грянула революция, ознаменовавшаяся выступлениями рабочих и крестьян. Невиданного подъема достигло либеральное движение. В это время Сергей Андреевич Муромцев словно переживал вторую молодость. Он писал проекты законов, разработал проект конституции, оттачивал до блеска их формулировки. Высшими ценностями для Муромцева и других русских конституционалистов являлись права личности и законность. Все преобразования в России должны были (и в этом состояла его твердая убежденность) осуществляться только правовым путем.

Муромцевский проект конституции был опубликован 6 июля 1905 г. в газете «Русские ведомости». Он состоял из 6 разделов и 113 статей, представляя собой достаточно сжатый и четко сформулированный документ. С 12 по 18 октября 1905 г. в Москве в разгар Всероссийской политической стачки проходили заседания первого учредительного съезда партии конституционных демократов. С.А. Муромцева, принявшего деятельное участие в его подготовке, избрали в состав Центрального Комитета, а в апреле 1906 г. он прошел в I Государственную думу от кадетов по Москве. С избранием в депутаты Думы С.А. Муромцев стал главным кандидатом от партии кадетов на пост спикера. Известный как талантливый председатель еще с 80-х гг. XIX в. (времен расцвета Московского юридического общества), блестяще зарекомендовавший себя в 1904–1905 гг. на земско-городских съездах, Муромцев, по мнению многих современников, был лучшей кандидатурой на этот пост. К его известности как председателя добавлялось еще и профессиональное знание парламентских порядков европейских стран, безупречный нравственный авторитет политика «чистых рук».

Избранный 27 апреля 1906 г. на высокий и ответственный пост председателя I Государственной думы, Сергей Андреевич возложил на себя огромное бремя ответственности и перед депутатами, и перед всей Россией.

Четкость, последовательность и беспристрастность Муромцева, его некоторая председательская жесткость, культура и корректность дисциплинировали Думу. Плавная речь, античный профиль самого Муромцева, старомодный говор вроде «господа совет», эстетство – все это способствовало умиротворению депутатов. «Председательствует – как обедню служит», – привел В.А. Маклаков меткое наблюдение одного депутата-крестьянина. Он «в последовательной, систематичной, ясной и красивой речи заставлял всех внимательно себя слушать и подчиняться его доводам». Трудно представить кого-либо другого на посту председателя Думы, кто смог бы поддерживать порядок в собрании из почти 500 человек<sup>5</sup>.

Установив для себя с первого же дня сверхжесткий режим работы с десяти часов утра и, зачастую, до трех часов ночи, Муромцев совмещал организационную работу в Думе и председательство на большинстве заседаний парламента с активной законодательной деятельностью, прежде всего в части подготовки основных статей наказа (регламента) Думы.

Как подчеркивал депутат I Государственной думы Н. Езерский, «если Дума не блуждала первое время ошупью, не раскалывалась в ненужных вопросах процедуры... по возможности сокращала время, тратимое на выполнение формальностей... то этим в значительной степени Дума обязана такту и твердости своего председателя»<sup>6</sup>.

Объективности ради надо отметить наличие в воспоминаниях наряду с восторженными отзывами более сдержанных, критических оценок деятельности I Государственной думы, особенно в мемуарах представителей правительственного лагеря. Так, известный государственный деятель России С.Ю. Витте в своих мемуарах писал позднее, что «было бы правильнее ее прозвать «Думою общественного увлечения и государственной неопытности», а не «народного возмездия»<sup>7</sup>.

Да, первый опыт парламентаризма давался России с большим трудом. Но вряд ли стоит винить в этом думских депутатов, даже самых радикальных и нетерпеливых, выражавших установки своих политических партий, интересы и настроения своих избирателей. Как председатель I Государственной думы С.А. Муромцев сделал все, что было в его силах, дабы направить ее работу в нормальное парламентское русло.

Центральным в I Государственной думе стал аграрный вопрос, особенно бурно обсуждавшийся народными избранниками. Депутаты требовали ликвидации крестьянского малоземелья, отмены смертной казни, объявления амнистии политическим заключенным, установления ответственности министров перед представительным учреждением, всеобщего равенства и соблюдения законности в стране. Такая непокорная Дума оказалась слишком большой обузой для царского самодержавия. Созданная на 5 лет, она просуществовала всего 72 дня. 8 июля 1906 г. Николай II подписал Манифест о ее роспуске под предлогом того, что думские депутаты «вместо работы строительства законодательного ук-

лонились в не принадлежащую им область». Как видим, на заре XX в. ростки парламентаризма приживались в России с большим трудом.

В знак протеста против роспуска Думы около двухсот депутатов во главе с С.А. Муромцевым собрались в Выборге, где подготовили воззвание «Народу от народных представителей», в котором призывали население к гражданскому неповиновению – к отказу от уплаты налогов и от призыва на военную службу до созыва нового всероссийского представительного учреждения. Наряду с другими поставил свою подпись под документом и С.А. Муромцев – человек глубоко порядочный и честный, поборник права и парламентаризма, внутренне, возможно, и не вполне согласный с такой формой протеста. Вскоре власти привлекли к судебной ответственности бывших думских депутатов – участников протеста, так и не получившего ожидавшейся широкой поддержки населения. Их лишили избирательных прав и права быть избранными в Государственную думу.

Но Муромцев, духовно не сломившийся, продолжал жить с верой в лучшее для страны будущее, занимаясь подготовкой наказа для будущей Думы. Утешение он находил в изречении из библейской притчи, ставшим его своеобразным жизненным девизом: «Сторож, скоро ли рассвет? Еще темно, но день уже близок...». Достоинейшим было его поведение и во время суда над депутатами I Государственной думы 12–18 декабря 1907 г. в Петербурге, и в период трехмесячного пребывания в Таганской тюрьме в Москве<sup>8</sup>.

Здоровье С.А. Муромцева после всех сложных перипетий научной и общественно-политической деятельности оказалось подорванным. Тем не менее он продолжал напряженно работать в нескольких областях: и в роли адвоката, и в качестве профессора по кафедре гражданского права в Московского университета, и как преподаватель на Высших женских юридических курсах, в Коммерческом институте и Народном университете имени А.Л. Шанявского. В 1908 г. вышла его книга «Основы гражданского права. Человек и общество», а через два года – «Статьи и речи» в пяти выпусках (последние два выпуска уже после кончины автора, успевшего лишь подготовить их к печати).

23 сентября 1910 г. Сергей Андреевич скромно отметил шестидесятилетие. Юбиляр был переполнен жизненными планами: готовил проекты законов для будущей, либеральной по составу думы; планировал новый курс лекций, новые научные работы. Но этим планам не суждено было осуществиться. В ночь с 3 на 4 октября 1910 г. он скончался от сердечного приступа.

Весть о смерти С.А. Муромцева разнеслась по всей России от Петербурга до Владивостока. Скорбные некрологи напечатали многие русские и зарубежные органы прессы. Похороны председателя I Государственной думы 7 октября 1910 г. надолго запомнились москвичам. В течение нескольких часов по центральным улицам и площадям

первопрестольной к Донскому монастырю двигалась огромная траурная процессия. Присутствующим на траурной церемонии глубоко запали в душу проникновенные слова юриста В.Д. Набокова, депутата I Государственной думы от Петербурга: «Пройдут годы, уляжется ненависть, наступит время для открытого воздаяния почестей тому, чья роль в организации первого народного представительства была так велика и так благотворна. Наступит день – мы в этом уверены, – когда предложение поставить памятник Муромцеву в стенах Таврического дворца будет принято как справедливое признание его исторической заслуги»<sup>9</sup>.

Траурная церемония на Донском кладбище продолжалась до позднего вечера. Выступающие говорили об удивительной целостности личности Муромцева, о верности его идеалам свободы, о том, что имя Муромцева навсегда останется символом российского парламентаризма.

### Примечания

1. *Милюков П.Н.* Сергей Андреевич Муромцев. Биографический очерк // Сергей Андреевич Муромцев. – М., 1911. – С. 4, 7–8.
2. *В.Н.* Из семейной и личной жизни // Там же. – С. 59–61 (Автором этих воспоминаний является Вера Николаевна Муромцева-Бунина, племянница С.А. Муромцева).
3. *Кистяковский И.А.* Адвокатская деятельность // Там же. – С. 147–157.
4. *Астров Н.И.* В Московской городской Думе // Там же. – С. 158–179; *Шаховской Д.И.* Работа в земстве // Там же. – С. 180–204; *Муромцев С.А.* Статьи и речи. – М., 1910. Вып. IV.
5. *Лукоянов И.В.* У истоков российского парламентаризма. – СПб, 2003. – С. 145.
6. *Езерский Н.* Государственная Дума первого созыва. – Пенза, 1907. – С. 19.
7. *Витте С.Ю.* Воспоминания. – М., 1960. – Т. 3. – С. 356.
8. Венок на могилу Сергея Андреевича Муромцева. – М., 1910. – С. 49, 91; Суд над первой Государственной Думой 12–18 декабря 1907 г. – СПб., 1908; *Обнинский В.П.* 90 дней в тюремном заключении. Тюремные заметки. – М., 1917.
9. Венок на могилу Сергея Андреевича Муромцева. – С. 295.

## О ДЕМОКРАТИИ, ЦИВИЛИЗАЦИИ, ПРАВЕ. СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЙ И ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

*Лукин Н.Н., доктор философских наук  
(Красноярский государственный аграрный университет)*

Проблема взаимодействия цивилизации и права представляется достаточно сложной и многоступенчатой в силу ее многогранности. Право, являясь частью социального бытия, имеет своей методологической основой некое разумное начало в виде естественного права. И именно это предопределяет как его основные составляющие характеристики в контексте содержательного определения, так и принципы такового определения, о чем будет сказано в соответствующем месте работы.

Являясь базовой, точнее одной из них, наряду со справедливостью, свободой, равенством, ценностью демократии как формы организации государственной власти, право как сложнейший социальный феномен, призванное по своему содержанию стать действенным регулятором общественных отношений в условиях демократического государства, на протяжении человеческой истории претерпело достаточно серьезные трансформации в своей эволюции, начиная с момента его появления и до наших дней, неся на себе особенности каждой исторической эпохи с ее своеобразным нормотворчеством и требованиями осмысления происходящего. И в этом смысле остались практически неизменными составляющие и ориентиры правопонимания и правоотношения на фоне государственного устройства и соответствующих им институтов власти и права от деспотического до демократического. Данные ориентиры, являющиеся с точки зрения естественного права ключевыми в оценке правовой науки и явлений права, были отмечены нами выше. Они выступили в исторической ретроспективе как основа и предтеча демократического процесса. Последний имеет свою предысторию начиная с античности.

Однако с началом демократических процессов, принявших глобальный характер, начиная с Нового времени и по сей день, произошла подмена упомянутых выше базовых ценностей и последующее их поглощение производным от них – демократией. Именно последняя стала своеобразным аккумулятором происходящих в мире процессов, контрольным ориентиром в их оценке, видоизменяя тем самым восприятие и оценку происходящего. Этим, как показывает практика последнего времени, обусловлены сначала эйфория, а затем и скепсис и глубокое разочарование демократией. Корни такого представления ассоциируются с фено-

меном самодетерминации демократии рынком, с одной стороны, и капитализмом – с другой.

Сказанное позволяет констатировать, что утверждение о том, что рынок автоматически детерминирует демократию, а демократия является критерием самой себя в оценке хода исторического процесса без учета ее базовых ценностей – свободы, равенства, справедливости, права – несостоятельны. Тем более что единый демократический процесс является таковым по сути, но не по формам организации. Свидетельством тому служат две базовые концепции демократии, сложившиеся в литературе, посвященной философско-правовым проблемам анализа правовых реалий. Ниже мы коротко остановимся на существенных моментах их характеристики.

Если говорить о концепции формальной демократии, или, как ее еще называют, процедурной, сложившейся на основе ценностей американской революции 1776 г., основным ее постулатом стало положение о свободе индивида, первичности его интересов в сравнении с группой, обществом, базирующейся на представлении о недопущении в социуме положения, когда меньшинство может установить олигархическую диктатуру над большинством, а большинство могло бы терроризировать меньшинство. Впоследствии эти положения были развиты в американской прагматической философии У. Джеймса и Д. Дьюи, где в качестве критерия истинности наших знаний о мире должна выступать не общественная практика, а практика индивида.

В основу этого взгляда, как представляется, положена мысль И. Канта об абсолютизации свободы личности, выраженная в его категорическом императиве, звучащем следующим образом: «Поступай согласно такой максиме, согласно которой твое желание должно стать желанием других индивидов в соответствии со всеобщим законом свободы». Его конкретизация выражена в следующем инварианте данного положения: «Поступай согласно такой максиме, сообразно которой ты бы уважал в лице всякого другого личность, относясь к нему всегда как к цели, а не как к средству в соответствии со всеобщим законом». Применительно же к праву этот категорический императив выглядит так: «Поступай внешне свободно так, чтобы внешнее проявление твоего произвола совпадало с произволом всякого другого в соответствии со всеобщим законом».

Иными словами, И. Кант своим категорическим императивом заложил основы формального права, озвученного еще в положении Пифагора о «воздаянии каждому равным». В соответствии с этим положением каждый обладал равным правом на осуществление своей внешней свободы. И это равное право распространялось на каждого члена общества как необходимая всеобщность в осуществлении свободы каждого в соответствии со всеобщим законом объективного бытия. Именно здесь и заключается смысл процедурной (формальной) демократии, где главным

представляется формальное равенство индивидов в обществе в соответствии со всеобщим законом как атрибутом демократии. В такой демократии главным является обладание необходимых процедур в ее осуществлении, а не социальные условия, в которых этот процесс происходит. Это сущностные черты демократии как формы организации государственной власти, характерной для США и стран Западной Европы. Именно такая модель демократии была принята на вооружение и руководителями стран Восточной Европы, Африки, Азии и России, осуществляющих переход к рыночной системе ведения хозяйства. Отсюда и идея И. Канта о разделении властей в реализации требования республики как реализации сущности сформулированного им категорического императива в онтологическом, этическом и правовом планах.

Согласно идее разделения властей, в государстве должны существовать три ветви власти: законодательная (парламент, избираемый народом), исполнительная (власть правительства), судебная (суд присяжных). Причем первая ветвь ее (законодательная с ее верховенством над двумя другими), как подчеркивает И. Кант, представляющая интересы непосредственно избирателей, делегировавших депутатам свои права для решения насущных проблем, должна адекватно отражать волю своих избирателей. Причем, подчеркивает И. Кант, если сам народ не может решить относительно себя и общества какой-либо вопрос, его не в состоянии решить ни один законодательный орган. К сожалению, последнее требование в нашей российской парламентской практике игнорируется. Примеры – принятие в непроработанном и финансово необеспеченном виде закона 2004 г. о монетизации льгот (№122), вызвавшем болезненную реакцию соответствующих категорий населения. Сюда же следует отнести и закон №131 о сокращении финансирования региональными властями деятельности учреждений культуры, относящихся к муниципальным образованиям. То же можно сказать и о некоторых других законопроектах, принятых (или не принятых) Госдумой.

Характеризуя упомянутые ветви власти, И. Кант подчеркивает мысль о том, что при всей самостоятельности их деятельности данные ветви должны исходить из идеи единства государственной власти. И в этом плане актуальна на сегодняшний день его мысль о безупречной воле законодателя, о неодолимости к исполнению закона воли верховного правителя и о неизменяемости решения верховного судьи. В этом виде общественный договор в трактовке Канта можно охарактеризовать как философское обоснование либеральной теории правового государства. Отсюда принципиальное положение о том, что «государство – это объединение множества людей, подчиненных правовым законам». А благо государства состоит в высшей степени согласованности государственного устройства с правовыми законами. И в этом смысле, к сожалению, приходится констатировать в ряде случаев рассогласованность действий трех ветвей государственной власти, в частности, принятие судом реше-

ний, не всегда соответствующих тому же кантовскому моральному закону, действующему как реализация трансцендентальной идеи. Здесь мы ближе подходим к идее Гегеля о государстве как высшей нравственности в реализации идеи абстрактного права, которым каждый наделен от рождения. Поэтому гегелевская идея разделения властей замыкается на власти государя как высшей форме исполнительной власти наряду с законодательной и правительственной. Впрочем, о действенности обеих моделей государственного устройства и связанной с ней идеей парламентаризма в современных условиях написано достаточно исследований, поэтому в нашем случае мы ограничимся сказанным выше.

Другая концепция демократии как формы организации государственной власти базируется на идеалах, провозглашенных Великой Французской буржуазной революцией 1789–1792 гг. и русскими революциями 1905 и 1917 гг. в виде свободы, равенства, братства, справедливости, права, осуществлявшихся долгое время в странах Восточной Европы, Азии, Африки, России. Смысл этой концепции демократии состоит (в противоположность рассмотренной выше концепции процедурной демократии) в осуществлении политических, социальных, правовых процедур в условиях социального выравнивания. Здесь процедуры, являющиеся главными в формальной демократии, становятся уже вспомогательными инструментами в процессе социальных преобразований. В этом, думается, состоит главное достоинство и в то же время недостаток данной модели демократического процесса, равно как и для модели процедурной демократии осуществление поэтапности преобразований политической, правовой, социальной, экономической системы общества также стало самодовлеющим фактором, не учитывающим социальные условия осуществления демократических преобразований.

Понятно, что в том и другом случае обе модели демократии далеки от идеала, провозглашенного их отцами-основателями. В том и другом случае наблюдаются, как показывает социальная практика, кризисные явления, порожденные замкнутостью этих демократий на самих себе без учета достоинств другой, противоположной, на первый взгляд, модели демократии и недоучета недостатков, присущих имманентно культивируемой модели. В том и другом случае наблюдается абсентеизм избирательной системы, безразличие человека к происходящему политическому, экономическому, правовому процессу за исключением, пожалуй, социальных преобразований, напрямую затрагивающих жизненные интересы каждого человека. И выход здесь видится в диалектическом сочетании достоинств обеих моделей демократии с присущими им политическими, правовыми, социально-экономическими критериями, практическим примером которого стала проводимая молодым советским государством новая экономическая политика (НЭП).

Аналогичным примером может служить проводимая начиная с 1933 г. экономическая и социальная политика тогдашнего президента США



Ф.Д. Рузвельта, творчески использовавшего в социальной практике своей страны марксистский тезис о том, что «условием свободного развития каждого человека является свободное развитие всех». Он включал и паттерналистский подход со стороны государства по отношению к реализации возможностей саморазвития личности в условиях рыночной экономики. Говоря точнее, речь идет о капиталистической экономике. Это позволило избежать в тот период развития острейшего экономического и политического кризиса, охватившего весь капиталистический мир, позволив США в конечном счете стать лидером.

Сказанное позволяет сделать основополагающий вывод о том, что ни рынок сам по себе, ни капитализм как его часть не гарантируют автоматически наступления эры свободы и демократии, права и справедливости в сочетании с равенством возможностей каждого человека реализовать свои сущностные (социальные) силы в условиях современной цивилизации. Ведь истинность демократии измеряется не провозглашенными социально-экономическими лозунгами и формальными свободами в осуществлении прав человека. Она измеряется, прежде всего, базовыми критериями, которые, как указывалось выше, в силу тех или иных обстоятельств оказались поглощенными демократией как формой организации государственной власти.

Поэтому в нашем случае критерием демократии является не она сама, а целый ряд ее базовых признаков. К ним относятся:

- 1) идут в государстве и обществе демократические процессы или нет;
- 2) вовлечено ли в данные процессы абсолютное большинство населения;
- 3) стал ли народ, каждый член общества подлинным субъектом культурно-исторического или социального творчества;
- 4) являются ли базовые ценности демократии – свобода, равенство, справедливость, право – базовыми ценностями социальной жизни государства и общества;
- 5) является ли государство правовым, руководствуясь принципами естественного права, когда права и свободы личности гарантированы конституцией (основным законом) и приоритетны в сравнении с нормативными актами государства.

Следует заметить, что при соблюдении вышеуказанных ценностных ориентиров демократии не будет иметь решающего значения тот факт, что государство и общество может исповедовать любые перспективы исторического развития, органически вытекающие из обозначенных выше базовых ценностей. Но в то же время члены общества и государственные деятели должны четко представлять себе, какой общественный строй будет создан на базе этих ценностей для осознания исторической перспективы в ближнем, среднем, отдаленном планах. Ведь последнее необходимо для стимулирования развития и наиболее полной самореализации сущностных (социальных) сил субъекта культурно-исторического (социального) творчества (личность, социальная группа, общество) в создаваемых им продуктах материального и духовного производства.

## II. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

---

---

### СОБОРНОСТЬ И САМОДЕРЖАВИЕ КАК ТРАДИЦИЯ В ИСТОРИИ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВА РОССИЙСКОГО

*Замышляев В.И., кандидат философских наук  
(Сибирский государственный аэрокосмический университет, Красноярск)*

Историю, теорию и практику власти государства Российского можно рассматривать как пятичастную: Киевская Русь, Московское царство, Петербургская империя, Советская держава, демократическая Российская Федерация. Каждая из этих частей имеет цикл порождения, реформенной модернизации и системного кризиса вплоть до распада и потери некоторых ранее приобретенных территорий.

В истории этих циклов просматриваются традиционные закономерности в незавершенности начинаемых реформ, в их противоречии с формами национальной, народной жизни, с укреплением вертикали государственной власти и ослаблением социального творчества населения по горизонтали.

Изначально власть в России имела религиозно-этический характер, с уклоном в княжескую самостоятельность и в языческую волю обращенных в православие. В одном из первых сочинений по «науке власти», – «Слове о законе и благодати» митрополита Илариона сказано: «Иисус Христос – «один из троицы в двух естествах – божество и человек. Вполне человек – во плоти человеческой, он не привидение. Но вполне Бог – по божественному, это не просто человек, явивший на земле божеское и человеческое»<sup>1</sup>. В греко-православную диалектику совершенства – «божеского и человеческого» – вошла и идея государства. С той самой поры божеское, человеческо-языческое и государственное стали определять тип общественного производства в России.

Мы обращаем внимание на язычество как на составляющую русского мировосприятия наряду с православием, потому что это двоеверие пронизывает всю культуру, а также политику и экономику до настоящего времени.

Сошлемся еще на одного древнерусского мыслителя, озабоченного проблемами русской религиозной этики. Это Серапион Владимирский. Он указывал: «Братий своих мы грабим и убиваем, язычникам (инозем-

цам – В.З.) их продаем; доносами, завистью, если бы можно было, так съели бы друг друга – но бог охраняет. Вельможа или простой человек – каждый добычи желает, ищет, как бы обидеть кого... Окаянный, кого предаешь?! Не такого ли человека, как ты сам?!»<sup>2</sup>.

Звучит очень современно.

В отличие от Запада, уничтожавшего крестом и мечом язычество в Старом и Новом свете, русское православие не столь непримиримо к язычеству, хотя и боролось с ним. Компромисс между православием и язычеством – это отражение отношений между церковью и народом, между церковью и государством и – в единстве – между этими тремя силами как в материальном, так и в духовном. Западное христианство исключило рабство в среде своих верующих. Русское православие не отрицало крепостничества и даже имело собственных приписанных к церкви крестьян. Половина пахотных земель в Средневековой России принадлежала русскому православию. Историческая триада «церковь, государство, народ» сохранится в форме «святой Руси» до начала XX в., пройдя через идеологему «третьего Рима», «православие, самодержавие, народность». В ней заключено программное содержание «русской идеи» или «идеократии», как считал философ Н.А. Бердяев. На «духовно-таинственную связь царя с народом» через церковь указывал даже ученый-химик Д.И. Менделеев, не склонный к мистике<sup>3</sup>. На интерпретации триады сформировалось славянофильство, «христианский социализм» А.И. Герцена и философско-религиозные учения конца XIX – начала XX вв. С нашей точки зрения, в этой триаде кроется и историческое противоречие российской власти, отождествлявшей «божеское» со своим собственным именем: «Мы – Николай Второй»...

Император Петр I, прорубавший «окно в Европу», закрепил два разделенных понятия – «Россия» и «Запад». Это противоречие было уже в Киевской Руси, ибо князь Владимир, пользуясь «административным ресурсом», как говорим сегодня, крестился сам и обязал подданных сделать то же. Административный ресурс Петра I выразился не только в подчинении церкви государству, но и в сломе традиционной русской жизни, низложении боярства, допущении к власти «низкородных», мобилизации дворянства на служение государству (царю и отечеству) и, самое главное, «в повороте России на образ Европы», на задачу «догнать передовые страны».

Европа будет застывать глаза всем последующим поколениям российских классов. Екатерина II («рыцарь свободы и законности») окончательно определяет в своем «Наказе» формулу российского бытия: «Россия есть государство европейское», но «должно быть управляемо самодержавием». И в XIX, и в XX вв., в т.ч. в советскую эпоху, перенимая все европейское, заявляя о принадлежности к европейскому миру, страна, ее вожди сохраняли национальную самобытность, самостоятельность, суверенитет. Тут и заключена основная историческая проблема неустойчивос-

ти Российской государственности, здесь и причина исторических смут, переворотов и стремительных реформ на основе «готового ответа в теории, выработанной чужой мыслью». Автор этих слов В.О. Ключевский так оценивал императрицу Екатерину II: она была «донельзя национальной, патриотичной во внешней политике, благодушно либеральной, гуманной в приемах управления, в обращении с людьми, с подданными и осторожно консервативной в законодательстве. Эта программа хотела сказать русскому обществу: живите по-русски, только думайте по-европейски. Идеи поверх фактов, отношений – как облака, разнообразя пейзажи, но не изменяя профиля страны»<sup>4</sup>.

Историк убедительно выявил расхождение между «полетом мысли» и консервативностью действий в управлении Россией, в умах и настроениях имперского общества, его дворянской элиты. За время царствования Екатерины II было устроено 29 губерний, построено 144 города, одержано 78 побед. Отвоевано у Польши и Турции земель с населением 7 млн. чел. Население империи возросло с 19 млн. чел. в 1762 г. до 36 млн. к 1796 г. Армия увеличилась со 162 до 312 тыс. чел. Флот, имевший до нее 21 линейный корабль и 6 фрегатов, насчитывал в 1790 г. 67 линейных кораблей и 40 фрегатов. А доходы казны увеличились в 4,5 раза и достигли 69 млн. руб. Число фабрик возросло с 500 до 2000. Питейный доход при ней вырос в 6 раз. Но при ней же укрепилось крепостное право, еще более усилились права дворянства на крестьян, на закабаление соотечественников. Образованная императрица философствовала: «Род человеческий склонен к неразумию и несправедливости, если бы он слушался разума и справедливости, то в нас (государях) не было бы нужды»<sup>5</sup>.

Почему так получается и по сей день, что в результате реформ на «западный манер» народ России попадает в новые тяготы, в нищету, в отчаянье?

Сошлемся опять на В.О. Ключевского: «Каким образом русская жизнь могла стать европейской, устроившись по образу европейских сновидений? Законы развиваются исторически из жизни каждого народа, а не переносятся в жизнь из книг, да еще чужих»<sup>6</sup>.

Нынешняя Россия разве не возвращается на «круги своя», как при царях-императорах: «Думать по-европейски, а жить по-русски»?

В августе 1905 г. император Николай Второй подписал Манифест об учреждении Государственной думы, в котором утверждалось, что «при этом сохраняется неприкосновенным основной закон Российской империи о существовании самодержавной власти». Государственная дума четырехжды собиралась и столько же раз распускалась.

В январе 1918 г. большевики разогнали Учредительное собрание.

В 1993 г. в России был расстрелян Верховный Совет.

Вот и получается, что исполнительная власть в России задавливает представительную, не дает возможности для свободного развития других ветвей власти.

Нынешняя президентская власть В.В. Путина обставилась федеральными округами и пропрезидентским чиновничеством в них, губернаторами-назначенцами, государственными советами, комитетами, комиссиями, Общественной палатой и пр., а народная жизнь снова оказывается в крепостной зависимости от чиновничьего произвола, всевозможных поборов, выкупов дачных и других земельных участков у государства, не вложившего ни копейки в их обработку. Земельный вопрос, таким образом, не решен и в начале XXI в. Лозунг «Земля – крестьянам!» или тем, кто на ней трудится, все еще не реализован.

Не потому ли остается традиционным и негативное отношение к самому государству, враждебность населения к институтам власти? Вольница, странничество, бродяжничество, анархизм (как социальное учение), неуважение к закону, к юридической и судебной дисциплине, отказ от роли государства в управлении экономикой – все это «странности» российской действительности на протяжении многих столетий. Одним словом, противоречие, даже вражда между народом и самодержавием (царским, советским, демократическим) остаются, как вызов, и в XXI в.

Историческая практика российского самодержавия не удержалась бы на протяжении более тысячи лет, если бы не духовная сила народа, выраженная в понятии «соборность». Трактовка соборности предстает в русской философии, в учениях религиозных мыслителей и славянофилов, во-первых, как превышение духовного над материальным, как «деятельное совершенство» (Серафим Саровский), как «правление лучших» (в традиции древнегреческой философии), как согласованность трех столпов власти (царской, церковной, народоправной), как коллективность, артельность, подвижничество и жертвенность «за други своя», как «симфоническая личность», ставящая общее выше частного, и др.

Слово «соборность» непереводаемо на иностранные языки. Оно идентифицируется и с понятием «русской идеи» о собирании вокруг нее других народов, согласных к дружбе и любви. По мнению Н.А. Бердяева, «соборность противоположна и католической авторитарности, и протестантскому индивидуализму, она означает коммюнитарность, не знающую внешнего над собой авторитета»<sup>7</sup>.

В концепции соборности есть и категория свободы, отличающаяся от понимания ее на Западе. В европейской культуре это «свобода воли» индивида, независимого от государства в плане личной жизни и экономического предпринимательства.

В России один из славянофилов с «гениальной интуицией» А. Хомяков дух соборности определял следующим образом: «кто ищет вне надежды и веры каких-либо гарантий для духа любви, тот уже рационалист», «свобода во Христе», «принужденное единство есть ложь, а принужденное послушание есть смерть»<sup>8</sup>. По Хомякову, свобода в соборности исключает насилие, утилитарный расчет, выгоду, эгоизм.

Дух соборности имел и внешнюю форму выражения, как практика софийности (мудрости), многоглавого обдумывания, вечевого обсуждения (как в Новгороде), народосоветия и народовластия. Теорией такой соборности занимались выдающиеся мыслители XVII–XVIII вв. И. Посошков, Ф. Прокопович, А. Радищев. Идеями «всеединства», «философии общего дела» проникнуты сочинения религиозных мыслителей второй половины XIX в. и начала XX вв. В. Соловьева, П. Флоренского, Н. Федорова, К. Леонтьева, И. Ильина и др.

Д.И. Менделеев как мыслитель в книге «К познанию России» соединял понимание соборности и свободы с «русским делом», с «наукой и промышленностью» на благо Отечества. По его словам, «Россия, взятая в целом, думается мне, доросла до требования свободы, но не иной как соединенной с трудом и выполнением долга. Виды и формы свободы узаконить легко прямо статьями, а надо еще немало поработать мозгами в Государственной думе, чтобы законами поощрить труд и вызвать порывы души перед Родиной»<sup>9</sup>.

Хотелось бы, чтобы современная Государственная дума принимала законы, поддерживающие труд народа, чтобы сама категория «народ» не заслонялась группами олигархов, мультимиллионеров, анонимным электоратом и безымянным чиновничеством или корпоративной коррупцией и тайным лоббированием.

В Российской соборности есть императив справедливого существования и императив долженствования – в конкретном историческом опыте служения своему Отечеству. Социальные идеалы, социальные проекты и практика не лишены противоречий, ибо возможность и действительность не идентичны, цели и средства разнятся. Это естественный процесс развития. Но исторические успехи в нем могут быть достижимы только по уверованию в соборность, в гармонию всех ветвей власти, в необходимость «деятельного совершенства» в демократически самодержавной России.

### Примечания

1. Митрополит *Иларион*. Слово о законе и благодати // Альманах библиофила. Вып. 26. Тысячелетие русской письменной культуры (988–1988). – М.: Книга, 1989. – С. 166–167.

2. *Сератион Владимирский*. Слова // Памятники литературы Древней Руси. XIII век. – М.: Наука, 1981. – С. 455.

3. *Менделеев Д.И.* К познанию России. – М.: Айрис-пресс, 2002. – С. 299.

4. *Ключевский В.О.* Неопубликованные произведения. – М.: Наука, 1983. – С. 59, 73.

5. Там же. – С. 255.

6. Там же. – С. 57.

7. *Бердяев Н.А.* Русская идея. Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века // О России и русской философской культуре. – М.: Наука, 1990. – С. 188.

8. Там же. – С. 187.

9. *Менделеев Д.И.* Указ. соч. – С. 364.

## ПЕРИОДИЧНОСТЬ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

*Минникес И.В., доктор юридических наук  
(Иркутский юридический институт Российской правовой академии  
Министерства юстиции России)*

Одна из демократических основ в организации государственной власти – периодичность выборов. В современных условиях представляется очевидным, что каждому выборному посту свойствен определенный срок полномочий. Истечение этого срока является важнейшим основанием выборов на любом уровне. Однако принцип периодичности, при всей своей очевидности, не был основанием комплектования выборного управления изначально. Только на определенном уровне развития электоральных процедур периодические выборы становятся неотъемлемой частью общественной и государственной жизни.

История становления и развития принципа периодичности выборов насчитывает несколько этапов.

**I этап (IX–XV вв.)** – периодичность как случайный и неподтвержденный момент выборности.

В качестве начального этапа исследования можно выделить практику выборов князя, замещения кафедры православным владыкой и избрание городских властей – посадника, тысяцкого и т.п.

Срок правления князя был неопределенным. Иногда он исчислялся несколькими днями («седев точию двадесять дний на великом княжестве в Киеве»), а иногда десятилетиями («Седе же сей князь Изяслав ... на княжении в Киеве лет 29...»)<sup>1</sup>. Поэтому говорить о периодичности княжеских выборов и определенном времени их проведения нет смысла. Единственное, чем диктовалось время выборов, – это появление необходимости в новом князе. Чаще всего выборы начинались из-за того, что прежний князь умер, ушел или был изгнан населением, а таким событиям не свойственна периодичность.

Выборы городских властей, как и княжеские, также нельзя назвать периодическими. Срок нахождения у власти каждого посадника или тысяцкого был ограничен не определенным временем, а, скорее, способностью выборного лица соответствовать потребностям общины, внешними условиями и физической возможностью выполнять связанные с должностью обязанности. Чаще всего выборы начинались при освобождении соответствующей должности из-за смерти, ухода, изгнания предшественника. Но некоторые авторы выделяют еще один фак-

тор – истечение срока полномочий выборного лица. По мнению В.Л. Янина, с 1291 г. в Новгороде посадников стали избирать на год, а в XV в. – каждые полгода. Предположение о том, что в последнее десятилетие XIII в. «возник годичный срок посадничества», поддерживает Н.Л. Подвигина. Но если проанализировать летописные данные, то гораздо долее года продолжалось посадничество Андрея Климовича в 1295–1300 гг. или Степана Твердиславича, о котором самим летописцем сказано: «Оуспе [Сте]пан Твердиславичъ посадник... посадничав 13 лет бес треи месяц». В Пскове наблюдалась аналогичная картина. По наблюдениям И.О. Колосовой, «...Селога посадничал не менее десяти лет, а Борис – не менее четырех». Поэтому истечение срока полномочий можно рассматривать как вероятную, но не доказанную причину освобождения поста, характерную лишь для сравнительно позднего времени в рамках обозначенного хронологического этапа и лишь для некоторых выборных постов в рамках так называемых «республик»<sup>2</sup>.

Таким образом, периодический характер выборов применительно к первому этапу выглядит малоубедительно.

**II этап (XVI–начало XVIII вв.)** – знаменует начальную стадию внедрения практики периодических выборов, но лишь для некоторых властей и в индивидуальном порядке.

На данном этапе выборы применялись на трех уровнях власти. Первый, высший уровень – избрание главы государства; второй – формирование представительства на земские соборы; третий, нижний уровень – выборы местной администрации и органов самоуправления.

Выборы государя и представителей на земские соборы не были периодическими. Непосредственной причиной отсутствия государя может быть смерть или изгнание предшественника при отсутствии прямых наследников (так, например, сложилась ситуация после смерти Федора Иоанновича или смещения Василия Шуйского). Поэтому ни о какой периодичности выборов государя речи быть не может.

Назначение выборов в Земские соборы целиком зависело от воли правительства. Фактической причиной созыва собора могло служить желание правительства заручиться поддержкой населения, узнать мнение по конкретным вопросам, придать дополнительный вес правительственному решению. Поэтому время выборов зависело только от политической ситуации. Нестабильность первых лет правления Михаила Романова вызвала к жизни практически постоянно действовавшие соборы, а в середине XVII в. выборы соборных представителей не проводились по много лет.

Единственный уровень власти, относительно которого можно говорить о периодических выборах, – это органы местного самоуправления. Но и в этом случае периодичность применялась от случая к случаю и зависела от вида выборного органа.

Вакансия на выборный пост могла быть следствием смерти, отказа от должности, смещения и, наконец, истечения срока полномочий. Только



последняя причина могла способствовать внедрению периодических выборов.

В первые десятилетия официального введения выборности местных властей срок их полномочий вообще не определялся. Так, грамота 1595 г. разрешила проводить выборы тогда, когда «похотят крестьяне переменяться... или сами старосты похотят переменяться»<sup>3</sup>.

Об ограничении сроков службы местных выборных лиц можно с достоверностью говорить не ранее чем в XVII в., причем индивидуально по должностям и территориям. В частности, грамота 1621 г., адресованная шуйским старостам, разрешила переизбрать сотских, пятидесятских и десятских и предписала «впредь быть по годом». Судя по «выбору» 1642 г., оформленному от имени крестьян Чушевицкой волости, на год избирались сотские, пятидесятские и десятские, целовальники и судьи, поскольку всех указанных лиц «выбрали есмь с нынешняго 150 году с Афанасьева дни и Кирила зимняго впредь до 151 году до Афанасьева же дни и Кирила зимняго же». Таким же, по грамоте 1665 г., должен быть срок судейства в Пскове: «быти в земской избе пяти человекам в год». Упоминание о годовом сроке службы можно встретить также в грамоте 1632 г. муромскому губному старосте, в которой «велено... целовальником быть у нашего губнаго дела по годом... с Семена дни сентября с 1 числа да сентября по 1 ж число, а болши году... у наших губных дел быть не велеть»<sup>4</sup>.

Однако делать обобщения о годичном сроке службы и, соответственно, о повсеместных периодических выборах не совсем верно.

Во-первых, некоторые документальные факты явно противоречат этому предположению. Так, шуйские таможенные и кабацкие головы оказались, по их челобитной 1659 г., «без перемены пятый год». По свидетельству грамоты 1665 г., псковский посадский Сидоров «у ... соли был в целовальниках... многие лета, а по смерти его досталась та соль его Сергееву сыну Филипу, и та соль и за тем Филипом была многое жь время, и по его смерти того Филипа досталась тажъ соль его сыну Прокофью». Когда должность оставалась за лицом до самой смерти, нет оснований говорить о каких-либо ограничениях срока полномочий<sup>5</sup>.

Во-вторых, даже там, где срок полномочий был ограничен, его истечение не всегда автоматически влекло за собой периодические выборы. Например, в 1664 г. по истечении годового срока староста г. Юрьева-Польского собрался уйти, но сыщик данной территории его «остановил у себя по прежнему выбору». В челобитной шуян государю 1666 г. с обидой отмечено, что «в иных городех такие люди сотцкие, и пятидесяцкие и десяцкие живут погодно; а у нас, сирот твоих, без перемены»<sup>6</sup>.

Можно заключить, что определяющим моментом в назначении выборов было не столько истечение срока полномочий, сколько мнение администрации, выраженное в индивидуальных грамотах. Каждый раз для проведения выборов издавался акт частного характера, предназначенный конкретной территории. Так, выборы в губные целовальники в Шуге в

1647 г. состоялись «... по Государеву Цареву и Великаго Князя Алексея Михайловича всеа Руси указу и по приказу Губнова Старосты Ивана Григорьевича Меншикова»<sup>7</sup>. Этот акт мог быть издан с соблюдением годичного срока полномочий, а мог и запоздать на несколько лет.

В начале XVIII в. законодатель стал указывать срок полномочий некоторых выборных властей не в частных грамотах, а в нормативных актах общего характера. Но этот факт еще не свидетельствует о повсеместных периодических выборах. Так, относительно сроков деятельности городского самоуправления законодатель неоднократно менял позицию. Например, в 1728 г. было установлено «быть Ратушам, и в них Бурмистрам с переменою погодно», а Указом 1731 г. на бургомистров «с товарищи» предписывалось «давать... выборы за руками на 3 года». Но это распоряжение касалось не всех территорий. В частности, Указ 1739 г., оставив трехлетний срок полномочий городских выборных властей в качестве общей установки, велел в Калуге и Туле «быть Бурмистрам с переменою погодно». Законоположение предусматривало, что «ежели и других городов купцы просить будут, чтобы Бурмистров переменять погодно ж, в том по прошениям их дать позволение»<sup>8</sup>.

Положения регламента 1721 г. и указа о восстановлении магистратов 1743 г. были истолкованы в пользу бессрочности магистратской службы. В связи с этим истечение срока полномочий вообще перестало быть причиной выборов. В частности, архангелогородский бургомистр Г. Очапов состоял в должности с 1750 по 1761 гг. и был отстранен за нарушения по службе; его сменил А. Дудин, который был бургомистром 8 лет. По свидетельству воротынского наказа, бургомистр и ратманы «бывают в той должности лет по пятнадцати и более, а иные до смерти»<sup>9</sup>.

Таким образом, второй этап характеризуется введением периодических выборов в электоральную практику. Однако реальные действия, связанные с организацией периодических выборов, зависели от вида выборного органа, территории и в каждом отдельном случае требовали особого распоряжения правительства.

**III этап (вторая половина XVIII–XIX вв.)** – законодательное оформление периодичности избирательных процессов на местном уровне.

Срочный характер местных выборных властей и, следовательно, необходимость периодических выборов окончательно были оформлены законодательством во второй половине XVIII в.

Так, предводителя дворянства и городского голову, по обрядам выборов 1766 г., везде следовало избирать на два года. Грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. определила, что все городские обыватели собираются «для дозволенных городским обывателям выборов... всякие три года в зимнее время». Аналогичное время – «чрез всякие три года» – установлено законодателем и для иных выборных постов – дворянских предводителей, заседателей и членов суда и т.п.<sup>10</sup>.

В дальнейшем принцип периодичности выборов был распространен и на вновь учреждаемые институты. Так, земские гласные, по положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., должны были избираться раз в три года, гласные в городскую думу, в соответствии с городовым положением 1870 г., – раз в четыре года. Мировые судьи, согласно учреждению судебных установлений 1864 г., оставались в должности без переизбрания три года.

Судя по всему, закон окончательно закрепил принцип периодичности на уровне местных выборов – даже мирские выборы в казенных селениях были периодическими. Правда, срок полномочий определялся должностью. В частности, актом 1797 г. было предусмотрено «волостного голову и писаря выбирать на два года... сельских и деревенских выборных... по-годно... десятским же сменяться чрез месяц»<sup>11</sup>.

Таким образом, важнейший признак выборности на третьем этапе – периодичность выборов на уровне местных властей как административного, так и судебного характера. Периодичность выборов зафиксирована законодательными средствами, поэтому может оцениваться не как дополнительная характеристика, а как один из важных принципов, на которых строится электоральная практика соответствующей эпохи.

Однако на общенациональном уровне периодических выборов не было. Этому способствовали два обстоятельства. Во-первых, общенациональные выборные институты в данный период были редким явлением. Формирование комиссий по совершенствованию законодательства – практически уникальный пример участия части сословий империи в выборах. Во-вторых, комиссии были эпизодическими учреждениями, созыв и роспуск которых не был регулярным. Поэтому о периодичности формирования общенациональных институтов в XVIII–XIX в. говорить не приходится.

**IV этап (начало XX в.)** – знаменует введение периодических выборов не только на местном, но и на общенациональном уровне. Этот этап связан с учреждением Государственной думы и преобразованием Государственного совета.

Для членов Государственного совета, которых с оговорками можно назвать избранными, определялся 9-летний срок полномочий. Выборы в Государственную думу должны были производиться раз в пятилетие, в соответствие с пятилетним сроком полномочий депутатов Думы. Об этом говорят положения закона: «Государственная дума образуется из членов, избираемых населением Российской империи на пять лет на основаниях, указанных в законоположениях о выборах в Думу». Сам факт законодательного оформления принципа периодичности общенациональных выборов в России свидетельствует о расширении сферы применения данного правила в электоральной практике.

Правда, законодатель оставил за императором право распустить Думу в любой момент до истечения срока полномочий: «Государственная дума может быть до истечения пятилетнего срока полномочий ее членов распу-

щена указом государя императора»<sup>12</sup>. Так, выборы в первую Думу состоялись в феврале–марте 1906 г., а уже в июле император распустил ее. Вторая дума, депутаты которой избирались в январе–феврале 1907 г., последовала за первой в июне 1907 г. Лишь третья и четвертая Думы просуществовали срок, более или менее соответствовавший установленному в законе.

Можно заключить, что электоральная практика начала XX в. не совсем соответствовала принципу периодических выборов, оформленному в законодательстве. Однако сам факт законодательного оформления общенациональных периодических выборов в Государственную думу можно считать правовым оформлением принципа периодичности выборов в масштабах всей страны.

В итоге четвертого этапа периодичность стала важной характеристикой выборов общенационального уровня. Это особенно важно, поскольку после революции советское законодательство на полтора десятилетия фактически отказалось от правила проведения периодических выборов. Этот факт был вызван тем, что каждый выборный орган считался в своем роде «разовым». Так, Учредительное собрание задумывалось как единичный институт, срок полномочий которого не определен. В связи с этим о каких-то периодических электоральных процедурах речь даже не шла. Сходными характеристиками наделялись и выборные органы первых лет существования советской власти. Съезды Советов фактически заканчивали свое существование каждый раз после сессии. До 1922 г. количество сессий зависело от уровня выборного органа (два или четыре раза в год). В 1922 г. был введен единый порядок – ежегодные сессии независимо от уровня Совета. Соответственно выборы следовало производить ежегодно не позднее 1 октября. С этого времени можно говорить о постепенной ревитализации периодических выборов и восстановлении того уровня, которого достигло избирательное право благодаря законодательству о выборах в Государственную думу.

### Примечания

1. Полное собрание русских летописей (далее – ПСРЛ.) Т. 9. – М., 1965. – С.109,163.

2. *Колосова И.О.* Псковские посадники XIV–XV вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 1984. – С. 17; *Подвигина Н.Л.* Очерки социально-экономической и политической истории Новгорода Великого в XII–XIII вв. – М., 1976. – С. 138; ПСРЛ. Т. 4. Ч. 1. – М., 2000. – С. 229; *Янин В.Л.* Новгородские посадники. – М., 1962. – С. 328; *Янин В.Л.* Я послал тебе бересту... – М., 1998. – С. 254

3. Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией императорской Академии Наук (далее – ААЭ). – Т. 1. – 1294–1588. – СПб., 1836. № 364. – С. 449.

4. ААЭ. – Т. 3. – 1613–1645. СПб., 1836. № 210. С. 309; Дополнения к Актам историческим, собранным и изданным Археографической комиссией. Т. 5. – СПб., 1833. – № 1. – С. 4; Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. – М., 2001. – С. 78,84.

5. Дополнения к Актам историческим... Т. 5. № 1. – С. 23; Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей. – М., 1853. – С. 160.
6. Акты Московского государства изданные Императорскою Академиею Наук. Т. 3. Разрядный приказ. Московский стол 1660–1664. – СПб., 1901. – С. 549; Институт выборов в истории России. – С. 89.
7. Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей. – С. 112.
8. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (далее – ПСЗ). Т. 8. 1728–1732. – СПб., 1830. № 5302. – С. 62; № 5794. – С. 508; Т. 10. – СПб., 1830. № 7728. – С. 695.
9. *Крестинин В.* Краткая история о городе Архангельском. – СПб, 1792. -С. 16, 22; Сборник Императорскаго Русскаго историческаго общества. Т. 43. – СПб., 1885. – С. 155.
10. Институт выборов в истории России. – С. 250.
11. ПСЗ. Т. 24. С 6 ноября 1796 по 1798. – СПб., 1830. № 18082. – С. 673.
12. Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – М., 1994. – С. 50.

## М.М. СПЕРАНСКИЙ И ЕГО ПРОЕКТЫ

*Гергилев Д.Н.*

*(Красноярский государственный университет)*

Имя графа Михаила Михайловича Сперанского (1772–1839 гг.), члена Государственного совета, действительного тайного советника, полного кавалера высших российских орденов, принадлежит к списку крупнейших государственных деятелей России. Реформатор, сопоставлявшийся с титаническими фигурами Петра Великого и Александра II, государственный муж, служивший трем государям, основатель российской юридической науки, теоретического правоведения и специального «законоведческого» образования. Личность Сперанского на протяжении всей истории оценивалась неоднозначно и противоречиво: «попович» и «семинарист», «служака» и «отец русской бюрократии», «реформатор» и т. п.<sup>1</sup>

Михаил Михайлович родился 1(12) января 1772 г. в семье бедного сельского священника в с. Черкутине Владимирской губернии. В семилетнем возрасте отец отвез ребенка во Владимир для определения в семинарию. В 1788 г., после окончания учебы, благодаря отличной успеваемости по всем предметам и примерному поведению Сперанский попадает в семинарию при Александро-Невском монастыре в Петербурге. После успешного окончания учебы он должен был отправиться в Суздаль, но Святейший синод распорядился оставить его в Петербурге при семинарии в качестве преподавателя физики, красноречия, а позднее и философии<sup>2</sup>.

В 23 года, будучи префектом семинарии, Сперанский поступает на частную службу к богатому вельможе князю А.Б. Куракину в качестве домашнего секретаря.

После смерти Екатерины II Павел I пожаловал Куракина вначале в сенаторы, а через некоторое время и в генерал-прокуроры, в ведении которого находились важнейшие государственные дела.

Карьера Сперанского изначально была стремительной. За три года титулярный советник М.М. Сперанский становится действительным статским советником.

С восшествием на престол Александра I в 1801 г. начались большие перемены в центральных управленческих структурах. В частности, в 1806 г. вместо петровских коллегий были созданы министерства, учрежден Государственный совет. Эту реформу разрабатывали и осуществляли друзья Александровой юности, входившие в «Негласный комитет». Все они находились под влиянием английских идей о государственности и стремились претворить их в жизнь. Однако внутренние разногласия в стане реформаторов, а также новое пристрастие Александра I ко всему французскому привели к тому, что он поручил проводить преобразования Сперанскому. Последний как раз проповедовал идеи французской государственности, восхищаясь простотой и надежностью государственного механизма наполеоновской Франции.

В период с конца 1802 г. по 1804 г. Сперанский создает серию политических записок: «Об устройстве судебных и правительственных учреждений России», «О коренных законах государства», «О силе общественного мнения», «Еще нечто о свободе и рабстве» и др. В записках он излагал свое понимание возможных преобразований в России и методов их проведения. Наиболее подробно его государственно-правовые взгляды изложены во «Введении к уложению государственных законов».

Еще в конце 1808 г. император объявляет реформатору о том, что «желает даровать России конституцию»<sup>3</sup>. Император также передал Сперанскому конституционные проекты Новосильцова, Чарторыского и барона Розенкампа. Внимательно изучив проекты предшественников, Михаил Михайлович посчитал их неудовлетворительными и с удвоенной энергией взялся за дело. Около года ушло на подготовку проектов. Сперанскому приходилось работать по 17-18 часов в сутки. В октябре 1809 г. обширные «Введение к уложению государственных законов», «Краткое начертание государственного образования» и «Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам» лежали на столе в кабинете у императора.

Первый трактат был настолько смел, революционен и прогрессивен для своего времени, что добросовестный и скрупулезный биограф М.А. Корф в своем капитальном труде говорит о нем невнятно, испуганно, скороговоркой, прибегая к намекам и умолчаниям (это произведение было хорошо известно будущим декабристам)<sup>4</sup>.

Проект Сперанского начинается с серьезного теоретического исследования «свойств и предметов» «государственных, коренных и органических законов». Осмысливая опыт предшествующих царствований, современных западных государств (прежде всего Англии и Франции), Сперанский приходит к выводу: «Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон и исполнять его. Отсюда необходимость установлений, действующих в составлении закона и его исполнении. Из троякого порядка государственных сил возникает троякий порядок сих установлений. Одно из них должно действовать в образовании закона, другое – в исполнении, третье – в части судной»<sup>5</sup>.

В своей работе он развивает идеи, высказанные в его ранних проектах 1802–1804 гг. Сперанский недвусмысленно высказывается за постепенную отмену крепостного права, бывшего основой дворянской империи Александра I. «Не должно... заключать, чтоб рабство гражданское было необходимо. Нет никакого основания предполагать, чтобы в России не могло оно уничтожиться, если приняты будут к тому действительные меры». Многие историки сходятся во мнении, что, начиная с Павла I, оба императора – его сыновья (Александр и Николай) хотели отменить крепостное право, но наталкивались на яростное и угрожающее сопротивление дворян.

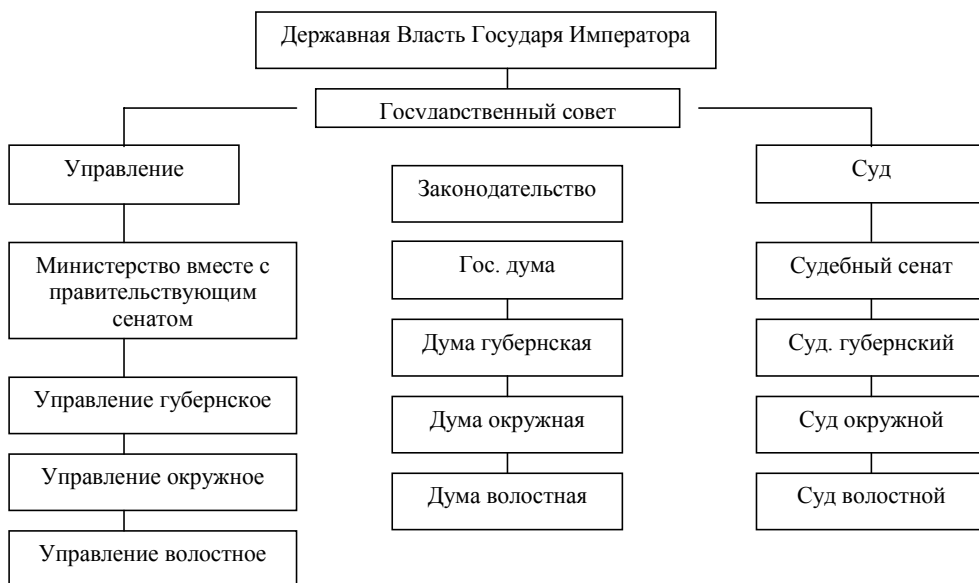
Михаил Михайлович отчетливо понимал, что государственная машина империи нуждается не просто в починке, а в капитальном ремонте. Вне всякого сомнения желая ограничить самодержавие, Сперанский предлагает привлечь народонаселение (лично свободное, включая государственных крестьян, при наличии имущественного ценза) к прямому участию в законодательной, исполнительной и судебной власти на основе системы четырехступенчатых выборов (волостная – окружная – губернская – Государственная дума). Если бы этот замысел получил реальное воплощение, судьба России могла бы сложиться иначе. Разрабатывая проект реформ, Сперанский обращался к политическому опыту европейских государств. По мнению, этот опыт показывал, что для Европы характерен «...переход от феодального правления к республиканскому»<sup>6</sup>.

Судебная система также, по мнению реформатора, нуждалась в переустройстве (выборность судей, участие присяжных заседателей, иерархия судов разных инстанций). Министерства, учрежденные в 1802 г., страдали из-за «недостатка ответственности». С его точки зрения, назрела необходимость создания особого министерства полиции (просуществовало с 1811 по 1819 гг.). Все министерства должны были быть «ответственны перед законодательным сословием».

Главным новшеством в главном проекте Сперанского было учреждение Государственного совета, в котором «все действия части законодательной, судной и исполнительной в главных их отношениях соединяются...». Никакой закон не мог вступить в действие без одобрения Государственного совета и Государственной думы (лишь потом он дол-

жен был утверждаться императором). В состав Государственного совета входили общее собрание (включая всех министров), департаменты законов, гражданских и духовных дел, государственной экономии и военных дел<sup>7</sup>.

Схема организации власти в Российской империи (по Сперанскому).



Планы Сперанского начали претворяться в жизнь. Весной 1809 г. император утвердил разработанное Михаилом Михайловичем «Положение о составе и управлении комиссии составления законов», в котором на долгие годы (вплоть до нового царствования) были определены основные направления ее деятельности: 1. Уложение гражданское. 2. Уложение уголовное. 3. Уложение коммерческое. 4. Разные части к Государственной экономии и к публичному праву принадлежащие. 5. Свод законов провинциальных для губерний Остзейских. 6. Свод законов таковых для губерний Малороссийских и Польских присоединенных.

1 января 1810 г. в Шепелевском дворце собрались 35 высших сановников империи, вызванных накануне именными приглашениями. Никто ничего не знал о цели собрания (за месяц до созыва Государственного совета о нем были проинформированы лишь граф Н.И. Салтыков и князь П.В. Лопухин, даже Аракчеев узнал об этом замысле лишь 31 декабря). Все были встревожены и взвинчены. Появился взволнованный царь, поразивший собравшихся известием о создании Государственного совета.

Первым председателем Государственного совета (до 14 августа 1814 г.) стал канцлер граф Н.Н. Румянцев. Главой Государственной канцелярии стал Сперанский. Сразу же был оглашен Высочайший указ на этот счет.

О новом назначении Сперанского из газет узнала вся читающая Россия. Карьера его достигла зенита. Без преувеличения можно сказать, что



в 1810–1811 г. величайшей империей управлял Сперанский (причем правил почти как самодержец).

Через месяц после создания Государственного совета был опубликован Высочайший манифест, которым была провозглашена финансовая реформа, планируемая Сперанским (прекращение эмиссии бумажных ассигнаций, увеличение налогов, введение специального налога на помещиков, владевших крепостными). Финансовая санация была направлена на увеличение доходов государства и подъем экономики, однако увеличение налогового бремени вызвало всеобщее недовольство (и богатых, и бедных). Цели своей Сперанский добился. К 1810-му году доходы государственные составляли около 125 млн. руб., а к 1812-му они были доведены до 300 млн.

Следующим шагом в практическом внедрении идей Сперанского было преобразование системы министерств, закрепленное манифестами от 25 июля 1810 г. и 25 июня 1811 г. Помимо создания нескольких «главных управлений», было основано министерство полиции, упразднено министерство коммерции. Суть реформы заключалась в том, что деятельность министерств становилась прозрачной и осуществлялась на основе «Общего устава». Этим Сперанский нажил врагов в кругу высших должностных лиц государства, которые всячески противились попыткам ограничения их вседозволенности.

В 1811 г. темп воплощения реформ Сперанского замедлился. Это объяснялось все более явственно наступающей угрозой смертельной войны с наполеоновской Францией, покорившей тогда почти всю Европу. Однако основной причиной замедления реформ была сильнейшая внутренняя оппозиция. В лагере противников Сперанского находилась и любимая сестра императора Екатерина Павловна (в первом браке – принцесса Ольденбургская, во втором – королева Вюртембергская). Против преобразований выступил Н.М. Карамзин, написавший в конце 1810 – начале 1811 гг. известную «Записку о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях», в которой резко обрушился на реформы, осуществлявшиеся Сперанским. Основная мысль записки: «Требуем более мудрости хранительной, нежели творческой». Недруги Сперанского всячески старались очернить его в глазах государя, выставить его врагом государства, предателем интересов и национальной безопасности России. Так, во время одного из заседаний Госсовета министр финансов Д.А. Гурьев обвинил Сперанского во взяточничестве. По приказу Александра I за Сперанским была установлена слежка<sup>8</sup>.

29 января и 11 февраля 1812 г. были опубликованы последние подготовленные Сперанским манифесты, посвященные финансовой проблематике. Гроза приближалась. Предпоследней каплей, переполнившей чашу терпения государя, был излишне откровенный совет Сперанского, верно прогнозовавшего неизбежное столкновение с Францией и покоренной ею Европой, который он дал Александру I. Прямо намекая на

полководческий гений Наполеона, министр советовал царю уклониться от руководства боевыми действиями и перепоручить ведение войны не созданной еще Государственной думе.

В результате интриг и неосторожных высказываний 17 марта 1812 г. Сперанский был вызван к императору в Зимний дворец. Аудиенция продолжалась два часа, после чего опального государственного секретаря (теперь уже бывшего) в сопровождении частного пристава отправили в ссылку в Нижний Новгород. ... Для талантливого администратора начался следующий этап его жизни.

### Примечания

1. *Корф М.А.* Жизнь графа Сперанского. Т.1–2. – СПб., 1861; *Вагин В.И.* Исторические сведения о деятельности графа М.М.Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год. Т. 1–2. – СПб., 1872; *Южаков С.Н.* М.М.Сперанский: его жизнь и общественная деятельность. – СПб., 1892; *Середонин С.М.* Граф М.М.Сперанский. Очерк государственной деятельности. – СПб., 1909; *Томсинов В.А.* Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М.Сперанского. – М., 1991; *Чибиряев С.А.* Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М.Сперанского. 2-е изд. – М., 1992; *Морозов В.И.* Государственно-правовые взгляды М.М.Сперанского. – СПб., 1999.

2. *Томсинов В.А.* Указ.соч. – С. 30.

3. *Дубровин Н.Ф.* Русская жизнь в начале XIX века // Русская старина. – 1901. – № 10. – С. 6.

4. *Чернышевский Н.Г.* Полн. собр. соч. Т. VII. – М., 1950. – С. 795.

5. *Сперанский М.М.* Проекты и записки / под ред. С.Н. Валка. – М.; Л., 1961. – С. 164.

6. Там же. – С. 155–156.

7. Там же. – С. 216.

8. *Томсинов В.А.* Указ.соч. – С. 192–200.

## НЕГЛАСНЫЙ КОМИТЕТ И ВОПРОС СОЗДАНИЯ

### ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

### В РОССИИ В НАЧАЛЕ XIX в.

(К ПРЕДЫСТОРИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ)

*Приходько М.А., член Российского  
историко-правового общества (Москва)*

Как известно, Негласный комитет (1801–1803 гг.) был неофициальным совещательным органом при императоре Александре I. Этот орган занимался обсуждением наиболее важных вопросов внешней и внутрен-

ней политики Российской империи, готовил учреждение Непременного (Государственного) совета, разрабатывал проекты сенатской и министерской реформ. Определенное место в его работе, в контексте разработки сенатской реформы, заняло обсуждение вопроса о создании представительного учреждения. Предполагалось преобразовать правительствующий Сенат в представительное учреждение.

Уже первое заседание Негласного комитета 24 июня 1801 г. принесло существенные надежды на создание в России представительного учреждения. На нем император Александр I и его «молодые друзья» (В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, П.А. Строганов и А.А. Чарторыйский) одобрили общий план работ: «Сначала ознакомиться с нынешним состоянием дел, затем приступить к реформе различных ветвей власти и, наконец, увенчать эти различные учреждения гарантией, данной конституцией, составленной в истинно национальном духе»<sup>1</sup>.

При обсуждении возможных путей реформы Сената, обусловленной ранее изданным указом от 5 июня 1801 г., император Александр I «напомнил о необходимости выбирать сенаторов только среди людей, способных с честью справляться с этой функцией», и предложил возможный порядок их избрания – «назначить от всех губерний по два кандидата и выбирать сенаторов уже из составленного списка»<sup>2</sup>. Александр I одобрил предложение членов Негласного комитета о поручении сенатору П.В. Завадовскому составления доклада о правах и преимуществах Сената.

Ориентировочно к этому же времени относилось «Примечание к исполнению всемилостивейшего рескрипта о восстановлении силы и прав Сената» Г.Р. Державина, предлагавшего радикальные меры по преобразованию Сената (Сенат предложено было превратить в представительный орган дворянства, духовенства и купечества). Державин предлагал выбирать «сенаторов по баллотировке, чиня оную, если по пространству империи неудобно по всем губернским городам, то по крайней мере в нескольких и двух столицах чрез чинов, в классах состоящих, знатного духовенства и первой гильдии купечества, а потом те выборы перебаллотировать еще в общем Сената и всех коллегий собрания и по два кандидата на каждое место для утверждения какого-либо из них подносить его величеству»<sup>3</sup>.

6–26 июля 1801 г. проект П.В. Завадовского («Положение о правах и преимуществах Сената») обсуждался в 1-м департаменте и на общем собрании Сената. 19 июля ряд сенаторов представили свои письменные мнения об этом проекте. В числе их был и Г.Р. Державин, который в смягченной форме продолжал отстаивать принцип выборности сенаторов. В конце июля 1801 г. доклад Сената по проекту П.В. Завадовского поступил к Александру I и был передан им на рассмотрение «молодых друзей».

На заседании Негласного комитета 5 августа 1801 г. записку о Сенате зачитал Н.Н. Новосильцев. В ней он выступил против превращения Сената в законодательное учреждение и высказался за то, чтобы «передать

в руки Сената только юридическую власть». Было принято решение поручить составление проекта указа Д.В. Трошинскому и дождаться доработки проекта Г.Р. Державиным.

На следующем заседании Негласного комитета (13 августа 1801 г.) император объявил о том, что он отдал распоряжение о составлении указа Сенату (вероятно, на основе июльского доклада Сената). Одновременно с этим в обход «молодых друзей» император поручил Г.Р. Державину (через посредство П.А. Зубова) составить еще один проект переустройства Сената.

В дальнейшем вопрос о преобразовании Сената в представительное учреждение в основном будет связан именно с сенатскими проектами Г.Р. Державина и П.А. Зубова. Как установил М.М. Сафонов, данные проекты были редакциями одного и того же документа, отличавшимися друг от друга степенью радикализма предложенных мер<sup>5</sup>.

По проекту Г.Р. Державина, Сенат должен был стать собранием первых государственных чинов, в котором император представлял лицо президента. В функциональном плане Сенат проектировался как высший и всеобъемлющий орган, которому вверялись законодательная, исполнительная, судебная и оберегательная (т.е. надзор за исполнением законов) власти. Каждую власть возглавлял отдельный министр, заведывавший канцелярией и осуществлявший сношение с императором (тем самым эти предложения непосредственно затрагивали и проектируемую одновременно с сенатской министерскую реформу). Формирование Сената предполагалось осуществить следующим образом. Собрание знатнейших государственных чинов и чиновников первых 5-ти классов всех присутственных мест Санкт-Петербурга и Москвы выбирало из лиц первых 4-х классов по три кандидата на каждое место (из которых император утверждал лишь одного).

Проект П.А. Зубова отличался отсутствием главы об устройстве законодательной власти и отдельных статей, касающихся законодательной деятельности Сената. Сенат в нем не должен был быть ни законодательным, ни законосовещательным органом.

Проекты Г.Р. Державина и П.А. Зубова рассматривались на московском заседании Негласного комитета 11 сентября 1801 г. Главным предметом дискуссии стало разделение властей в рамках Сената. Император настолько дорожил проектом П.А. Зубова, что «молодые друзья» были вынуждены его похвалить и выбрать из него что-то для последующей работы<sup>6</sup>. В конце заседания Александр I велел членам Негласного комитета составить проект по данному вопросу.

Вновь к вопросу о реформе Сената Негласный комитет вернулся 2 декабря 1801 г. На этот раз Александр I заявил «молодым друзьям», что пора этот вопрос решить окончательно и рассмотреть его на следующем заседании.

На заседании Негласного комитета 9 декабря 1801 г. зачитал свою записку о Сенате П.А. Строганов. В ней он попытался согласовать по-

ложения июльского доклада Сената с положениями проекта П.А. Зубова, по возможности убрав из него противоречащие докладу Сената разделы.

Как показывают подготовительные материалы работы П.А. Строганова с проектом П.А. Зубова, он полностью отказался от статей, содержащих положения о разделении властей в Сенате и о выборах сенаторов<sup>7</sup>. П.А. Строганов стремился убрать из проекта любое упоминание о представительном характере формирования Сената, и в этом преуспел, поскольку на следующих заседаниях Негласного комитета (30 декабря 1801 г. и 3 января 1802 г.) вопрос о выборности сенаторов и о преобразовании Сената в представительное учреждение уже не поднимался.

Только на заседании Негласного комитета 6 января 1802 г., причем неожиданно для «молодых друзей», к способу выборов сенаторов вернулся сам император. Он предложил заняться разработкой новых правил их избрания и зачитал статьи из проекта Г.Р. Державина, в которых предусматривалась двухступенчатая избирательная система (1. Помещики каждого округа выбирают из лиц первых 8-ми классов выборщиков. 2. Выборщики избирают кандидатов из лиц первых 4-х классов и представляют их императору, который и назначает сенаторов из общего списка кандидатов).

Члены Негласного комитета заявили Александру I, что жители губерний плохо знают чиновников первых 4-х классов и поэтому не могут осуществить свой выбор со знанием дела. Опираясь на этот тезис, они сумели переубедить императора<sup>8</sup>. На этом вопрос о выборе сенаторов и о преобразовании Сената в представительный орган в Негласном комитете был закрыт.

На заседании Негласного комитета 17 марта 1802 г. был обсужден проект А.Р. Воронцова, целью которого была реформа канцелярии Сената и Герольдии.

Заседание Негласного комитета 16 марта 1803 г. было посвящено подготовке проекта указа Сенату, фактически ликвидировавшему право протеста Сената императору на указы, противоречащие ранее изданным узаконениям (установлено указом от 8 сентября 1802 г.)<sup>9</sup>.

Учитывая уникальность ситуации, в которой действовал Негласный комитет, следует отметить возможность реализации в это время практически любых предложений в адрес императора. Осуществление мер, предложенных в проектах реформы Сената Г.Р. Державина и П.А. Зубова, могло бы оказать кардинальное воздействие на всю систему высших и центральных государственных учреждений Российской империи.

## Примечания

1. РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 10. Л. 1об.
2. РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 10. Л. 4.

3. Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. – Л., 1988. – С. 151.

4. РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 10. Л. 29об, 30об-31.

5. Сафонов М.М. Конституционный проект П.А. Зубова – Г.Р. Державина // Вспомогательные исторические дисциплины. – Л., 1978. – С. 226–244, 235.

6. РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 10. Л. 50об-51.

7. Там же. Л. 112об-124об; Д. 13. Л. 20-20об.

8. Там же. Д. 11. Л. 7об-8об.

9. Там же. Л. 59-62; ПСЗ-1. Т. 27. № 20676. – С. 505–506.

## ПРОЕКТ РЕФОРМ М.М. СПЕРАНСКОГО: НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ПАРЛАМЕНТ РОССИИ

*Барабанищикова Ю.В. (Сибирский государственный  
технологический университет, Красноярск)*

В новый XIX век Россия вступила с императором Александром I, вокруг которого сложился кружок друзей («Негласный комитет»), не чуждых прогрессивных идей. Сначала «Комитет» созывался регулярно. Все, о чем говорилось на его заседаниях, должно было оставаться тайным. Однако, несмотря на подобную скрытность, ни состав комитета (Кочубей, Новосильцев и Чарторыйский), ни характер его деятельности не являлись секретом для общества.

Приближение к этому кругу М.М. Сперанского, пока еще неизвестного никому чиновника министерства внутренних дел, даже не дворянина по происхождению, – не случайно. Во-первых, Сперанский не был связан тысячами невидимых нитей с аристократической верхушкой дворянства, плотно окружавшей трон. Будучи разночинцем по происхождению (сын простого сельского священника, окончивший духовную семинарию), он несколько иначе воспринимал обсуждавшиеся друзьями императора идеи реформирования «безобразного здания управления империей», которые многим в России казались крамольными. Во-вторых, Сперанский отличался от огромной массы чиновников тогдашней России своей образованностью, был талантлив, что отметил даже Наполеон, имевший с Михаилом Михайловичем личную беседу во время переговоров в Тильзите в 1807 г. Наполеон назвал его тогда «единственной светлой головой в России». И, наконец, возможно, главная причина приближения Сперанского к делам государственным – это то, что он был способен перевести разговоры в практическую плоскость.

Непосредственно на заседания аристократов-реформаторов «попович» не допускался. Поручение составить тот или иной проект передавал ему Кочубей. Но именно благодаря такому участию в делах «Не-

гласного комитета» молодой чиновник впервые познакомился с государственной «кухней» и ближе узнал непосредственное окружение императора. Уже в 1802–1804 гг. из-под пера Сперанского вышла целая серия политических записок, одни из которых составлены были им по заказу, а другие – по собственной инициативе.

Впоследствии, по мере сближения с императором, круг деятельности Сперанского все более расширялся. К концу 1807 г. он становится ближайшим советником Александра I, получает одно назначение за другим: член комитета об усовершенствовании духовных училищ, член комиссий по составлению законов и рассмотрению лифляндских дел, тайный советник, управляющий комиссией финляндских дел, член главного правления училищ и т.п. Сперанский писал, что с конца 1808 г., после разных частных дел, государь начал его «теснее знакомить» с образом своих мыслей. Именно ему император предложил подготовить план государственных преобразований, и Сперанский после некоторых колебаний принял данное предложение. Знал ли он тогда, что перед ним распахивались двери не только в славу, но и в несчастье?

Над общим планом преобразования общественно-политического строя в России Михаил Михайлович трудился почти целый год и закончил его к октябрю 1809 г. Созданному плану реформ он дал многообещающее название – «Введение к уложению государственных законов». Позднее Сперанский будет доказывать императору Александру, что в точности исполнил его заказ, что представленный план в существе своем не содержал ничего нового, а просто давал идеям, занимавшим Александра с 1801 г., «систематическое расположение». В составленном документе Сперанский заявлял: «Общий предмет преобразования состоит в том, чтоб правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на неприменяемом законе».

Михаил Михайлович полагал, что в первую очередь для этого необходимо изменить порядок, при котором законодательная, исполнительная и судебная функции целиком и полностью сосредотачиваются в руках государя. Поэтому в проекте преобразования государственного строя России он предусматривал создание трех коллегиальных органов: Государственной думы, которой вверялось бы законодательство, Сената, как высшей судебной инстанции, и министерств, на которые возлагалось бы управление. Самодержавная власть при таком устройстве могла иметь довольно большую силу, однако это была бы уже не прежняя абсолютная власть. Предложив расчленение всей системы управления на три части: законодательную, исполнительную и судебную, – реформатор согласился с тем, что названные части должны соединяться в державной власти, «яко в первом и верхнем их начале». Это четвертое установление Сперанский назвал Государственным советом, которому передавалась, таким образом, важнейшая функция власти – согласование деятельности различных частей управления. Государственный совет, а не импера-

тор был, по проекту Сперанского, основным фактором, связавшим управленческие институты в одну систему.

Коснемся подробнее той части документа, в которой речь идет о Государственной думе. Согласно проекту Сперанского, утверждение законов должно было остаться прерогативой императора, но при этом «никакой новый закон не может быть издан без утверждения Думы». Только Дума могла установить новые подати, налоги и повинностей. Все министры должны были быть ответственны перед Думой.

В отсутствии ответственности перед обществом министров и других чиновников Сперанский видел главную причину, по которой бюрократия превращается в самодовлеющую организацию, функционирующую исходя лишь из собственных интересов, предающую забвению благо общества. Не ощущая никакой зависимости от общества и завися в самом бытии своем от персоны главы государства, чиновники станут весь смысл своей деятельности видеть не в служении отечеству, но исключительно в угождении прихотям стоящих над ними сановников. Сперанский понимал, что умерить произвол бюрократии возможно лишь при содействии сил самого общества и только в том случае, если самому обществу, являющемуся объектом управления, дан будет определенный простор. Государь, желающий на деле, а не иллюзорно управлять страной, должен, по мысли Сперанского, вверить осуществление власти и исполнение своих повелений специально составленным для того коллегиальным органам, образуемым на началах выборности из председателей различных слоев свободного населения. Достоинство сословно-коллегиальной организации осуществления власти Сперанский видел, прежде всего, в заложенных в ней гарантиях от ошибочных решений, произвола, большого влияния на дела страстей и прихотей управляющих.

Мнение законодательного сословия, по мысли Сперанского, должно быть свободно и выражать собою мнение народное. Введение выборного начала в создание законодательного органа также призвано было существенно ограничить самодержавие правителя. Все население России он предлагал разделить на три категории: дворянство, люди среднего состояния и народ рабочий (к последнему относились крестьяне, мастеровые, домашняя прислуга и т.п.). Все категории наделялись определенными гражданскими правами, но право участвовать в выборах и управлении государством предоставлялось только первым двум категориям, имевшим недвижимую собственность. Важно отметить, что Государственная дума должна была стать венцом стройной системы выборных дум, волостных, окружных, губернских.

В общих чертах в воззрениях Сперанского на пути и средства преобразования России имелось немало сходного со взглядами членов «Негласного комитета». Подобно им, он исходил из того, что главным орудием реформ должен быть законный государь, но не считал, что последнему



можно доверять настолько, чтобы вообще исключить вопрос о гарантиях соблюдения им конституции и законов. Средства ограничения силы правительства, гарантии соблюдения им законов он искал в народе, который, по его мнению, всегда имеет в самом себе достаточные силы, чтобы уравновесить силу правительства: «Не правительство рождает силы народные, но народ составляет силы его. Правительство всемошно, когда народ быть таковым ему попускает».

Однако для того, чтобы народ мог успешно противостоять правительству в случае посягательства последнего на установленные законы и конституцию, его необходимо соответствующим образом организовать. По словам Сперанского, «должен быть особенный класс людей, который бы, став между престолом и народом, был довольно просвещен, чтобы знать точные пределы власти, довольно независим, чтобы ее не бояться, и столько в пользах своих соединен с пользами народа, чтобы никогда не найти выгод своих изменить ему». Независимость класса, призванного служить обузданию верховной власти, должна, по мнению Сперанского, со всей необходимостью дополняться соединением пользы его с пользами народа. Описанную форму политической организации Сперанский называл «истинно монархическим правлением». Проектируя ее, он вполне сознавал, что она не осуществима в России до тех пор, пока здесь сохраняется крепостная зависимость крестьян от помещиков и дворян от государя, пока вместо разделения народа русского на «свободнейшие классы дворянства, купечества и проч.» имеют место быть два состояния – «рабы государственные и рабы помещичьи», где первые являются свободными лишь по отношению ко вторым. Все перемены в образе управления Россией, заявлял реформатор, будут при таком положении сословий касаться «только внешностей, и прочего добра на сей пропорции сил народных никак основать не можно». Одновременно с мерами по преобразованию существовавшей формы правления он предлагал осуществить меры по ликвидации крепостного права.

Сперанский, судя по всему, был полон самых радужных надежд на осуществление своих реформаторских замыслов. Начало приведения общего плана государственных преобразований в действие назначалось им на 1 января 1810 г. Сперанский предлагал императору открыть в этот день Государственный совет. Сразу же по открытии последнего следовало внести в него на рассмотрение проект гражданского уложения и новый план финансов. К 1 мая 1810 г. предлагалось, согласно намерениям реформатора, окончить новое устройство исполнительной части. Тогда же намечалось приступить к устройству судебной части и окончить ее к 1 сентября 1810 г. На 15 августа того же года Сперанский назначал «выборы депутатов из всех сословий» в Государственную думу, которая должна была открыться в первый день сентября и созываться ежегодно. «Если Бог благословит все сии начинания, – заявлял реформатор в заключении «Общего обозрения всех преобразований...», – то к 1811 г., к

концу десятилетия настоящего царствования, Россия воспримет новое бытие и совершенно во всех частях преобразуется».

И действительно, казалось, что планы реформатора начинают воплощаться в жизнь. 1 января 1810 г. Александр учредил своим манифестом Государственный совет. Сперанский получил в этом органе, призванном стать «средоточием всех дел высшего управления», должность государственного секретаря. В ведении его оказалась вся проходящая через Государственный совет документация: он готовил бумаги к заседаниям, составлял доклады и отчеты для представления императору – председателю Совета. Воздействие Сперанского на ход государственных дел в этот период было почти всеобъемлющим. Оно распространялось на русскую администрацию и суд, финансы и законотворчество, сферу просвещения и культуры, внутреннюю политику и взаимоотношения России с другими государствами. Сперанский определял, если не прямо, то косвенно, назначения на должности, в том числе высшие.

Однако фактически далее создания Госсовета с законсовещательными функциями, состоящего из назначенных самим же императором членов, дело не пошло. Почему же разработанные Сперанским проекты реформ оказались под сукном а сам реформатор – в опале?

Безусловно, как верный сын своей эпохи, Сперанский был в реформаторстве своем идеалистичен: он имел ряд основополагающих идей о том, как должна быть организована система управления. За образец был взят механизм властвования, сложившийся в Англии, и эти английские по происхождению принципы, казавшиеся ему пригодными для любых условий, он стремился привнести в Россию, страну самобытную, в которой идеи, выросшие на чужой почве, извращаются и отторгаются с такой же легкостью, с каковой поначалу приветствуются и воспринимаются. Сперанский был наивен, полагаясь на то, что законный государь по собственному желанию ограничит свою абсолютную власть, подрежет сук, на котором сидит. Пункт в проекте об изменении чинопроизводства вызвал бурю возмущений и недовольств со стороны окружающих трон. Возникло множество разногласий между приверженцами «старых» законов и теми, кто понимал, что существующие порядки изжили себя. Широкие слои общества также далеко не однозначно отвечали на вопросы, нужен ли вообще России парламент? Надо ли ограничивать монархию? Фактически страна оказалась не готова начать столь радикальные изменения в системе управления.

Говорят, Сперанский на сто лет опередил свое время. Дума появится в России лишь в начале XX в., но, строго говоря, изложенный Сперанским замысел так и не будет осуществлен, Дума окажется совсем не такой, о которой он мечтал...

## РЕВОЛЮЦИОННОЕ ДВИЖЕНИЕ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX вв. И ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ

*Гордеев О.Ф., доктор исторических наук  
(Сибирский государственный технологический  
университет, Красноярск)*

60–70-е гг. XIX в. ознаменовали собой провозглашение и начало осуществления великих реформ, которые коснулись практически всех сфер социальной, общественной, политической, административной и иных форм жизни.

Особо значимой оказалась крестьянская реформа, которая превратила миллионы крепостных крестьян в людей лично свободных. Немалую роль призваны были сыграть также судебная, земская и городская реформы. Все названные реформаторские проекты стали действовать в первую очередь на территории Европейской России и ближних к ней западных и южных губерний. В стороне осталась Сибирь, здесь почти все реформы начались с запозданием, часто в виде адаптированных к этим местностям законодательных и постзаконных актов.

Особенно это коснулось проблемы распространения законодательства о земствах. Это не могло не вызвать негативного отношения у большинства сибиряков, ощутивших, что скорее всего какое-то время Сибири еще предстоит жить по законам, разработанным М.М. Сперанским в начале второго десятилетия XIX в., или же по временным положениям, подписанным Николаем I.

Практически сразу после введения земств в европейских губерниях возникли требования о распространении их и на территорию Сибири.

Первая статья за сибирское земство появилась в №1 «Сибирского вестника» 4 января 1866 г.: «...что было невозможно во времена Сперанского, то уже необходимо в настоящее время. Никакая страна не может идти путем прогресса, если все разнородные интересы ее возложены исключительно на администрацию. Непосредственное участие населения в собственных его делах необходимо, и чем полнее, чем деятельнее участие, тем больше пользы можно ожидать от него и для общества и для государства. Мы положительно думаем, что дело введения земских учреждений в Сибири, разумеется, с необходимыми изменениями против общего положения, не может встретить серьезных препятствий...»<sup>1</sup>.

Столичная пресса также обращалась к вопросу о сибирском земстве. «Петроградские ведомости» придавали исключительно важное значение земской реформе для Сибири: «Земское самоуправление –

главное, в чем нуждается Сибирь. Земские учреждения должны вызвать там к новой жизни вялое и замкнутое, удрученное долговременной и тяжелой опекою администрацией население Сибири, точно так же, как реформа крестьянская послужила началом новой жизни для тяжелой массы крестьянского населения во внутренних губерниях России...»<sup>2</sup>.

Широкая кампания призывов к правительству относительно введения земства в Сибири развернулась в связи с празднованием 300-летнего юбилея присоединения Сибири к России. По этому поводу гласный Енисейской городской думы Н.В.Скорняков заявил: «Наша первая и настоятельная нужда – это введение земства»<sup>3</sup>. Его выступление было подхвачено сибирской печатью, общественными учреждениями. Группы общественных деятелей в Сибири, Петербурге и Москве на юбилейных банкетах громко заявляли, что Сибирь несправедливо обижена. Вся центральная печать без различия направлений выражала пожелания Сибири самоуправления, гласного суда и т.д.

Поздравительная телеграмма Александра III к 300-летию Сибири «О приобщении далекой окраины к благам, которыми уже пользуется метрополия» подала общественным деятелям надежду на возможность скорого введения земства в Сибири<sup>4</sup>.

Но в 80–90-х гг. XIX в. (особенно во время министерства графа Д.А. Толстого) вопрос о сибирском земстве заглох и на целых 20 лет исчез со страниц местной печати и из обсуждения общественных и правительственных организаций. К тому же и в Европейской России начиная с 1866 г. сфера деятельности земских учреждений начинает все более ограничиваться<sup>5</sup>. Итогом такой политики правительства явилось новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г. Изменения, внесенные в законодательство о земстве, были очень ощутимыми. Ст. 6 «Положения» 1864 г. гласит: «Земские учреждения действуют самостоятельно», а в 1890 г.: «Губернатор имеет надзор за правильностью и законностью земских учреждений». С этой целью было создано губернское по земским делам присутствие, земские управы во многих отношениях были сведены к роли исполнительных органов губернаторской власти, а земские собрания во всех спорах между управами и губернатором оставались в стороне, как незаинтересованные. Изменения в значительной степени коснулись и выборной системы – в сторону сокращения крестьянского представительства и обеспечения преобладания дворянства.

На рубеже XIX–XX вв. Сибирь все больше вовлекается в процесс хозяйственного освоения и начинает играть активную роль в экономической жизни Российской империи. Возрастает объем торговли Сибири с западными странами продуктами сельского хозяйства и животноводства. Все больше и больше усиливается роль товарных и гражданских перевозок из западных районов на восток, что обусловило необходи-

мость строительства великого транспортного сибирского железнодорожного пути и ускоряло переселение многих тысяч людей из-за Урала на берега Оби, Иртыша, Енисея, увеличивало численность населения края, его структуру, ломая его быт и вековые устои.

Все эти обстоятельства вновь поставили на повестку дня вопрос о реформировании системы местного самоуправления в Сибири. Правительству теперь уже не удастся отмахнуться от серьезнейшей проблемы.

Первым официальным шагом правительства по признанию необходимости введения земства на территории Сибири был высочайший рескрипт на имя иркутского военного генерал-губернатора графа П.И. Кутайсова от 3 апреля 1905 г. о распространении земских учреждений на четыре сибирские губернии. «Вновь возникшие бытовые условия выдвинули на очередь ряд весьма важных задач, решение коих не может быть достигнуто без участия представителей населения. Назревшим потребностям не отвечает более действующий в Сибири порядок заведования земским хозяйством – я признал за благо заведование это в пределах иркутского военного генерал-губернаторства, и в губерниях Тобольской и Томской образовать на плодотворных началах общественной самодеятельности, обеспечивающих своевременное удовлетворение непрерывно нарастающих запросов жизни. Во исполнение сего поручаю вам приступить к разработке вопроса о введении земских учреждений, во вверенном вам генерал-губернаторстве в соответствии с предначертаниями Моими, предуказанными во 2 пункте указа Правительствующему сенату от 12 декабря 1904 года... Николай»<sup>6</sup>.

Рескрипт графу Кутайсову вызвал появление большого количества проектов, отличавшихся радикализмом (широкая компетенция, выборы на основании всеобщего равного и тайного прямого избирательного права, свобода от правительственной опеки и т.п.). Таких детально и серьезно разработанных общественных проектов не было за всю историю российского земского движения. Общей чертой сибирских проектов является то, что их авторы не удовлетворяются введением в Сибири существующего «Положения о земских учреждениях», так как опыт работы российских земств уже показал его недостатки. К тому же оно не учитывало сибирских особенностей, которые состояли в полном отсутствии частного землевладения и дворянства, присутствии инородцев, больших пространствах, слабом развитии фабрично-заводской промышленности, превалирующем значении земских повинностей, наличии золотопромышленных районов.

В связи с этим требования, которые выдвигались общественностью, были следующими:

- 1) учреждение мелкой земской единицы;
- 2) большая независимость от администрации;
- 3) изменение принципов сословности на бессословный или допущение большего числа гласных от сельских обществ;

4) расширение предметов земского обложения или даже участие земств, в известной доле, в доходах казны;

5) возвращение в руки земства продовольственного дела<sup>7</sup>.

Немалую роль сыграли события развернувшейся в России революции. Здесь следует отметить, что определенное влияние на формирование указанных точек зрения оказало воспрянувшее в условиях развития первой российской революции областничество. Составленные под его воздействием документы оказались в комиссиях по местному самоуправлению, созданных в I и II Государственных думах.

Комиссии сибирской группы II Думы по выработке оснований земского положения для Сибири в заседании 27 мая 1907 г. высказывали соображения об образовании нескольких более крупных земских единиц, чем губернское земство. При этом отмечалось, что в некоторых проектах организации земства и в Европейской России, а также в литературе по земству вообще указывается на необходимость согласно географическим условиям учреждения именно областных земств, в смысле объединенных губернских земств.

На одном из последующих заседаний комиссии сибирской группы были высказывания о разграничении деятельности различных органов самоуправления – от самого низшего (т.н. мелкой, или низшей земской единицы) до высшего уровня. Таким образом, все органы местного самоуправления, бесспорно, должны ведать всеми местными вопросами, за исключением тех, выделить которые из области их ведения найдет нужным центральный орган самоуправления вплоть до областного учреждения. Вопрос о том, каким образом произойдет разграничение между высшими и низшими органами самоуправления, в комиссии остался невыясненным: произойдет ли это разграничение таким образом, что высшее представительное учреждение станет уделять область местных вопросов местным учреждениям, или наоборот – такой процесс произойдет путем ограничения себе отдельными местностями права ведать местными вопросами. Комиссия пришла к тому общему заключению, что компетенция сибирского самоуправления должна быть самая широкая и не ограничиваться в областной думе хозяйственными функциями, но распространяться на область местного законодательства, суда и управления. Предстояло решить вопрос о разграничении области ведения между различными органами самоуправления и кем эти разграничения должны быть установлены – должен ли идти этот процесс снизу вверх или сверху вниз.

Согласно протоколу последнего собрания сибирской группы II Государственной думы 11 июня 1907 г., необходимо было включить в платформу сибирских требований и положений пункт об «установлении областной или областных сибирских дум с законодательными функциями, ибо центральная Дума, как показал опыт, не имеет ни времени, ни возможности заняться сибирскими нуждами, для этой окраины неотлож-

ными, в виду множества своих собственных российских назревших вопросов, подлежащих немедленному рассмотрению и разрешению»<sup>8</sup>.

К сожалению, по существу дальнейшая работа по внедрению земской системы в Сибири прервалась из-за произошедшего третьеиюньского переворота.

### Примечания

1. *Альциуллер М.И.* Земство в Сибири. – Томск, 1916. – С. 32.
2. Там же. – С. 34.
3. ГАИО. Ф.р. 2. Оп. 1. Д.75. Л.37.
4. *Юрцовский Н.С.* Земство в Сибири. – Тобольск, 1917. – С. 35.
5. *Корнилов А.А.* Вопрос о введении земства в Сибири до Высочайшего рескрипта 3 апреля 1905 года // Сборник о земствах в Сибири. – СПб, 1912. – С. 4.
6. Сборник о земствах в Сибири. – С. 19.
7. Там же. – С. 28–29.
8. Там же. – С. 32, 38–39.

## ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ КРАСНОЯРСКА В ОБЛАСТИ ХЛЕБНОЙ ТОРГОВЛИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

*Константинова М.В.*

*(Красноярский государственный торгово-экономический институт)*

Органы местного самоуправления в дореволюционной России являлись эффективной организацией для решения множества повседневных проблем на местах. Способствуя решению социально-экономических вопросов в регионах, городские думы выпускали в свет постановления и распоряжения, выдвигали соответствующие ходатайства, посылали депутатов в столицу, в целом, уделяли огромное внимание вопросам торговли, промышленности, народного образования, медицинского обслуживания и социального попечительства населения.

Второй этап либеральных реформ XIX в. в России знаменуется выходом в свет 12 июня 1870 г. «Городового положения», которое в корне изменило прежнюю систему городского самоуправления. На замену старых городских сословных дум пришли бессословные, избиравшиеся на 4 года. На созданные городские органы самоуправления (городские думы и управы) возлагались административные и хозяйственные задачи. Их роль в конце XIX – начале XX вв. в хозяйственном развитии городов

постоянно возрастала. В своих сферах деятельности думы зачастую оправдывали чаяния правительства по решению задач местного значения.

Важной стороной функционирования Красноярской городской думы и ее исполнительного органа (городской управы) являлась забота о регулировании торговли хлебом, как основным и жизненно необходимым продуктом питания для населения.

В Енисейской губернии хлебная торговля составляла основу рыночного оборота сельскохозяйственной продукции. Базой для развития хлебной торговли был значительный рост производства зерновых культур и повышение товарности сибирского земледелия в изучаемый период. По четырем сибирским губерниям (Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской) сбор продовольственных хлебов в среднем за период 1906–1910 гг. составлял 194. 192,8 пуда, в 1913 г. – 275. 581,5 пуда. То есть доля Сибири в общей массе посевов и валовом сборе урожая России заметно возрастала. По темпам роста производства хлебов Сибирь в изучаемый период обогнала европейскую часть страны. В среднем за 1908–1912 гг. сбор основных хлебов в Сибири вырос на 26,7%, а в Европейской России лишь на 4,5%<sup>1</sup>.

Следует отметить, что общеимперское законодательство, регулирующее торговлю сельскохозяйственной продукцией в России, в конце XIX в. эволюционировало в сторону освобождения хлебной торговли от стеснений и ограничений, затруднявших формирование единого рынка. Во-первых, еще в первой половине XIX в. юридически закреплявшаяся на протяжении предшествующего столетия монополия купечества на торгово-промышленные занятия подверглась законодательному пересмотру. В 1812 г. была учреждена сословно-податная группа торгующих крестьян, получивших торговые права, сравнимые с купеческими. В результате гильдейских реформ 1824–1827 гг. были отменены многие ограничения для торговли мещан. Во-вторых, со вступлением в должность сибирского генерал-губернатора М. Сперанского была практически сведена на нет подрывавшая частную торговлю монополия казны на хлебную торговлю в Сибири.

Однако, несмотря на снятие некоторых ограничений, мешавших свободной торговле хлебом, подобная политика не была до конца последовательной. Так, в изучаемый период купечество не пыталось добиться восстановления прежних запретительных для крестьянского предпринимательства законодательных норм, но основные усилия сосредоточило на соблюдении действующего торгового законодательства крестьянами-предпринимателями. В фондах городских дум имеются документы, свидетельствующие о повседневном контроле за коммерческими операциями торговцев хлебом некупеческого сословия. А так как все наиболее крупные торговцы и промышленники обладали избирательным правом и входили в органы городского управления, то в первую очередь они отстаивали собственные интересы в различных вопросах. Так, в от-



ношении местных торгующих крестьян купечество Красноярска предложило органам городского управления установить контроль за соблюдением закона, не позволявшего крестьянам иметь товарооборот, превышающий сумму, указанную в торговом свидетельстве.

В конце XIX – начале XX вв. вовлечение хлебной продукции Енисейской губернии в торговый оборот осуществлялось в форме прямых поставок хлеба на рынок производителями-крестьянами, купцами, частично занимавшимися земледелием жителями городских посадов, посредниками из числа торговцев–перекупщиков хлеба. В большей степени за счет непосредственных поставок хлеба крестьянами-земледельцами осуществлялось обеспечение хлебом населения городов, расположенных в зоне развитого земледелия, тогда как посредническая деятельность торговцев–скупщиков хлеба ориентировалась в основном на скупку хлеба в зернопроизводящих районах и поставку его для продажи в неземледельческие промысловые районы Сибири.

Перекупщики хлеба («просолы») оказывали отрицательное влияние на состояние частной хлебной торговли в Енисейской губернии. Их деятельность находилась под строгим присмотром органов городского управления, поскольку они серьезно завышали цены на этот продукт. Разорительная спекуляция и всевозможные злоупотребления доводили хлебный рынок до того, что в одной и той же местности весной и осенью разница в уровне хлебных цен достигала 100%, а в разных районах Сибири эта разница проявлялась в более резких формах. С другой стороны, скупщики были не в силах предложить более высокой цены, так как хлеб Восточной Сибири в дороге становился очень дорогим из-за отсутствия дешевых торговых путей. Для городской думы и городской управы эта проблема была одной из главных, решать которую им приходилось на протяжении всего рассматриваемого периода.

В 1884 г. Красноярская городская дума выпустила постановление «О торговле хлебом и распорядках на базаре». На основании этого постановления вся оптовая покупка и продажа хлеба и других жизненных продуктов на окраинах города и в городской черте запрещалась. На базарных площадях оптовая скупка хлеба разрешалась лишь с 12 часов дня<sup>2</sup>.

Но одним постановлением решить проблему высоких цен на хлеб в тот период не удалось. В 1895 г. Енисейскому губернатору от красноярского полицмейстера поступил рапорт о жалобах горожан на высокие базарные цены на хлеб и мясо. Высокие цены устанавливались из-за скупки продуктов перекупщиками, и полиция не в состоянии была принять какие-либо меры для решения этого вопроса. В рапорте полицмейстер подчеркивал, что обязательное постановление городской думы от 18 января 1884 г. о воспрещении покупки на базаре оптом хлеба до 12 часов не выполняется ни со стороны продавцов, ни со стороны покупателей. В связи с этим он предложил для людей, занимающихся пере-

продажей, отвести на базарах особый ряд, установить там вывеску с надписью «ряд перекупщиков», и заверил, что полиция со своей стороны будет следить, чтобы они не торговали в других местах. Предложение полицмейстера было отправлено на обсуждение в городскую думу, после чего та предложила городской управе отвести на базарных площадях города особые ряды для перекупщиков хлеба.

Упомянутое постановление Красноярской городской думы от 18 января 1884 г. помимо борьбы с перекупщиками сельскохозяйственных товаров имело цель в целом урегулировать базарную торговлю. Для этого все торгующие должны были предъявлять по требованию базарного смотрителя торговые свидетельства и квитанции городской управы, желающие торговать хлебом на базаре – иметь для этого постоянные помещения на местах, указанных городской управой.

В городе существовали агенты торговой полиции, которые осуществляли контроль за торговлей. Через торговую полицию городские власти пытались бороться с перекупщиками сельхозпродуктов. Например, за скупку хлеба в неположенное время и в неположенном месте в Красноярске в октябре 1910 г. были составлены 6 протоколов, по приговору мирового судьи скупщиков оштрафовали на 5–15 руб. Всего в течение 1910 г. было составлено и направлено в суд 80 подобных протоколов.

Городская дума также прибегла к установлению единой цены на хлебные продукты (распространялось это только на печеную продукцию). Как правило, фиксированная цена на печеный хлеб составлялась на один месяц городской управой. Для этого на заседание управы приглашались торговцы печеным хлебом, после обсуждения и установления цен все торговцы подписывали документ с обязательством продавать печеный хлеб по той цене, какая утверждена городской управой. К примеру, в 1883 г. на период с 1 октября по 1 ноября была установлена такса на печеный хлеб из ржаной муки 1 руб. за 1 пуд, из пшеничной муки – 1,6 руб.<sup>3</sup>.

В примечании к составленному документу указывалось, что установленная такса вменяется в обязанность продавцам, а значащиеся в таксе предметы продовольствия должны продаваться не выше означенной цены на указанный вес. В противном случае нарушителей договора ждал штраф согласно 1180 статье «Уложения о наказаниях».

Для контроля за исполнением предписаний городской думы существовали базарные смотрители, избравшиеся городской думой сроком на 1 год.

По мнению городских властей пагубное влияние на состояние хлебного рынка Енисейской губернии оказывало чрезмерное развитие винокурения. Пьянство развращало хлебопашца, хозяйство велось неудовлетворительно, при таком хозяйстве не было хлебных излишек для продаж на рынке. Кроме того, владельцы винокуренных заводов скупали хлеб большими партиями, обостряя ситуацию в рыночной торговле.

В 1880 г. городской голова П.Я. Преин обращается к городской думе с предложениями, которые должны были помочь разрешить проблемы, связанные с бурным развитием винокурения. Преин предложил запретить открытие новых заводов в Енисейской губернии и поставить этот вопрос на рассмотрение на ближайшем заседании думы. Он рекомендовал разрешать производить закуп хлеба на винокуренные заводы не раньше февраля, то есть после того как хлеб закупают золотопромышленные компании и население губернии.

Красноярская дума, ознакомившись с предложениями городского головы, согласилась с его мнением. В декабре 1880 г. было выпущено специальное постановление, где официально были узаконены и запрет на строительство новых винокуренных заводов, и ограничение закупа хлеба у крестьян Енисейской губернии.

Помимо контролирования хлебных цен городские власти следили и за качеством поступавшего в продажу хлеба. Продаваемый хлеб должен был строго соответствовать санитарным нормам, в нем не должны были присутствовать посторонние примеси, вредные для здоровья человека.

К примеру, в 1889 г. в Красноярскую городскую управу от председателя санитарной комиссии поступил сигнал, что в продаваемом в г. Красноярске хлебе обнаружены анилиновые красители, опасные для здоровья<sup>4</sup>. Ввиду того что эти красители считались ядовитыми, санитарная комиссия просила городскую управу объявить всем торговцам хлеба в Енисейской губернии, чтобы они больше не приобретали для продажи изделия, окрашенные подобной краской, и не использовали ее в производстве.

Вскоре, в ответ на распоряжение санитарной комиссии, вышло специальное постановление городской управы о запрете изготавливать изделия с использованием анилиновых красителей и торговать ими.

В годы I мировой войны центральное правительство и власти на местах свои основные задачи видели в четком обеспечении населения продовольствием, для этого на жизненно необходимые продукты питания устанавливались фиксированные цены.

При установлении твердых цен на хлеб преследовались две цели: во-первых – облегчить заготовку хлебов для армии и населения; во-вторых – удержать быстрый рост дороговизны.

Твердые цены на хлеб вначале проектировались специально созданными в годы войны местными совещаниями по продовольствию, после чего окончательно утверждались председателем «особого совещания». Практически повсеместно запланированные цены местных и центральных продовольственных организаций сильно различались. На местах нередко были случаи самовольного установления цен торговцами, игнорировавшими постановления губернских и городских властей.

По данным доклада городского контролера красноярской городской думе, в Енисейской губернии в январе 1917 г. цены на хлеб на базаре

были сильно завышены местными торговцами. В своем докладе контролер отмечает, что местная продовольственная комиссия по соглашению с особым совещанием и думой утвердила более низкие цены на хлеб разных сортов. Торговцы же, невзирая на это распоряжение, установили свои цены, вдвое выше утвержденных. Цена белого хлеба колебалась от 14 до 18 коп., черного – от 7 до 14 коп.<sup>5</sup>.

Для своевременного обеспечения хлебом армии и населения, предотвращения возможного голода городская дума в 1915 г. выпустила специальные распоряжения о своевременной заготовке предметов первой необходимости (хлеба, сахара, спичек и т.д.) на средства городского бюджета. Что касается хлеба, то подчеркивалось, что он должен быть определенных сортов (рожь, пшеница, овес) и хорошего качества (сухой, не сорный).

Таким образом, развитие хлебной торговли для органов местного государственного управления всегда было приоритетной отраслью. По мере возможности они держали под контролем хлебный рынок губернии. Однако главная проблема состояла в том, что торговля хлебом даже в Европейской России находилась в неупорядоченном состоянии, а в Сибири дело обстояло еще хуже.

### Примечания

1. *Свешников Н.А.* Экономика Сибири в период империализма. – М., 1975. – С. 156–170.
2. ГАКК Ф. 161. Оп. 2. Д. 1913. Л. 10-11.
3. Там же. Д. 1185. Л. 6.
4. Там же. Д. 1552. Л. 5-6.
5. Там же. Оп. 3. Д. 18. Л. 22-22об.

## РАЗРАБОТКА ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА РОССИЙСКИМИ ЛИБЕРАЛАМИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

*Русакова Е.Б.*

*(Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова)*

В современной научной литературе можно встретить различные трактовки термина «парламентаризм». Широкое понимание парламентаризма обычно используется для характеристики политических систем, в которых парламент играет важную политическую и идеологическую роль, выступает в качестве важного субъекта и объекта политической деятель-

ности и связан с господствующими в стране традициями представительной демократии. Но в этом случае роль парламента в политической системе не обязательно главенствующая юридически, и подобное употребление понятия «парламентаризм», скорее как символ либеральной представительной системы в целом, представляется не совсем корректным. Парламентаризм, по мнению большинства авторов, есть разновидность государственного режима, суть которого состоит во власти представительного органа над правительством. Данное определение господствовало и в XIX в.<sup>1</sup>

Многие историки характеризуют конец XIX– начало XX вв. для России как время интенсивного интеллектуального развития, больших духовных сдвигов, которые сопровождались зарождением новых систем ценностей и представлений о мире, осмыслением места России в системе европейских государств, определением путей ее дальнейшего развития. В политической жизни нашей страны наряду с духовно-нравственными и культурными ценностями важную роль начали играть идеологии, отражающие отношение общества к сложившимся политическим структурам, и поиски должных отношений между человеком и властью. XIX – начало XX вв. – период проникновения в Россию различных западных ценностных систем идеологического порядка, в том числе и либерализма.

В это время концепция разделения властей, формировавшаяся с XVII в., не только приняла сравнительно законченный вид, но и стала обогащаться конкретными деталями, подробностями, связанными с функционированием этой системы в разных странах, с накопленным историческим опытом. Мыслители, философы, правоведы разных стран мира по-своему толковали вопрос о месте и роли самой концепции в современной государственно-правовой теории и практике, по-разному интерпретировали проблему соотношения теории разделения властей и «национальной» практики её применения. Не обошли новые веяния и нашу страну. На протяжении XIX столетия шло теоретическое осмысление западной либеральной политической доктрины, основанной на отделении гражданского общества от государства и разделении властей на государственную – исполнительную и общественную – законодательную, а также судебную власть.

В конце XIX в. началось оформление двух основных направлений в русской либеральной политической мысли – «консервативного» и «радикального», по-разному оценивавших опыт западных стран в сфере государственного строительства.

В разработке проблемы соотношения властей и парламентаризма в частности в трудах российских либералов важное место занимал вопрос принадлежности верховной власти, то есть определение Суверена. Для либеральной политической доктрины это имело принципиальное значение, т. к. либерализм идеологически противопоставлял себя абсолютизму

му, где монарх имел на верховную власть неоспоримое право. Но «это представление, – уверяли либералы, – заимствовано из давно отжившего круга идей теократического или патримониального учения о государстве». В «современном» государстве, под которым они понимали государство конституционное и правовое, Сувереном могли быть лишь закон (конституция) или народ. От принадлежности верховной власти зависело и соотношение законодательной и исполнительной властей, т.к. суверен наделял их правами исходя из своих интересов. Именно этот вопрос и стал «камнем преткновения», стержнем дискуссии двух поколений отечественных либералов. Соответственно неоднозначной была их оценка парламентских режимов и парламентаризма вообще<sup>2</sup>.

Парламентарными странами были, по единому мнению отечественных либералов, Англия и Франция. Но в оценке их политических режимов мнения либеральных теоретиков двух направлений разошлись.

С точки зрения старшего поколения отечественных либералов, таких как Б.Н. Чичерин, М.М. Ковалевский, С.А. Муромцев, В.И. Герье, «образцовый» британский парламент выступал скорее источником произвола, чем гарантом законности в стране. Именно народное представительство, имеющее практически неограниченные права, обладало возможностью покушения на свободу граждан. К тому же это положение усугублялось отсутствием писаной конституции. Как резюмировал В.И. Герье, «...парламентарные монархии ведут свое начало от революций», а не от «законной традиционной власти», а следовательно, эта модель для России неприемлема. «Можно предпочитать для себя лично или теоретически тот или иной образ правления, – писал ученый, – но не следует воображать, что возможно любое государство без вреда для него натягивать на излюбленный тип».

Представители «старой» школы противопоставляли парламентаризму иное видение «идеального» соотношения властей. Здесь ключевое значение как с юридической, так и с идеологической точек зрения имел монарх, а государство обретало форму конституционной монархии. Некоторые российские либералы усматривали в сильном монархическом начале не противоречие демократии, а её гаранта. С точки зрения таких мыслителей, как Чичерин, идеальной формой политической власти, призванной наиболее полно осуществить цели и задачи нации, может быть только конституционная монархия. Консервативное направление исходило из того, что верховная власть принадлежит либо монарху (В.И. Герье), либо закону (С.А. Муромцев). Верховная власть призвана была уравновешивать собой систему, служить арбитром в случае конфликтов между ветвями власти, гарантом стабильности системы, а также олицетворять собой «связь времен».

«Молодые» либералы, среди которых следует отметить П.Н. Миллюкова, В.М. Гессена, С.А. Котляревского, Н.Е. Кудрина, Н.И. Кареева, напротив, превозносили парламентарную систему. Как полагал

Гессен, «...не подлежит сомнению, что парламентаризм усиливает в значительной мере влияние народного представительства и в особенности нижней палаты – на ход законодательных и правительственных дел. В этом своем значении парламентаризм является необходимой принадлежностью – завершением демократического строя». «С врагами парламентаризма разговаривать нечего, – добавляет Н. Кудрин, – как нечего разговаривать серьезно с врагами личной свободы человека и ... цивилизации»<sup>3</sup>.

Бесспорным достижением этой «передовой» политической системы считалось, как ни странно, не разделение властей, а, наоборот, их соединение. Как писал С. Фортунатов об английском парламентаризме, его сущность заключалась «... в тесном слиянии исполнительной власти с законодательной. Корона из среды членов парламента, т.е. органа законодательной власти, выбирает лицо, которому она поручает сформировать кабинет, являющийся органом исполнительной власти. В то же время этот кабинет руководит и законодательной деятельностью парламента». «По своему происхождению кабинет принадлежит к законодательному органу. По своим функциям – к исполнительному». Слияние двух ветвей власти обеспечивалось образованием министерства из парламентской партии большинства и его ответственности перед парламентом<sup>4</sup>.

С. Котляревский видел в этой системе гарантию гармоничного управления. В своей книге «Сущность парламентаризма» он характеризует это явление как средство против дисбаланса власти, заключающееся не просто в ответственности исполнительной власти за свои действия, но и в согласованности с волей законодательного собрания. «При этом устанавливается гармония между выполнением закона и самим законом. Более того, парламентаризм предполагает режим обязательной политической солидарности между правительством и законодателем»<sup>5</sup>.

Парламентский режим считался практически универсальным. Н. Кареев называл действующие непарламентские конституции «репетицией... начал конституционного права, выработанного Англией». Главной заслугой парламентской системы «молодые» отечественные правоведы считали возможность следить за законностью действий со стороны исполнительной власти и ограничение её произвола. Л.В. Шалланд в этой связи отмечал, что английский парламент несёт на себе в т. ч. функции верховного суда. «Это вытекает из того, что публично-правовая ответственность министров есть ответственность перед палатами, но не перед монархом. Главная цель всего института (парламента. – Е.Р.) как раз и заключается в том, чтобы оградить конституцию от возможных посягательств на неё со стороны исполнительной власти при помощи и через посредство назначаемых им министров». Посягательства же на конституцию законодательной власти не могла предотвратить, следуя логике «радикальных» либералов, даже судебная власть<sup>6</sup>.

Актуальной чертой современной парламентской системы считалось также отсутствие бюрократии. Российские либеральные мыслители, отмечая некоторые недостатки парламентаризма: возможность чехарды кабинетов, понижение профессионализма высшего звена руководства, все же признавали это гораздо меньшим злом, чем засилье чиновничества. Парламентаризм им представлялся чудодейственным лекарством от традиционного для России и столь ненавистного бюрократизма.

Как видно из вышесказанного, «молодая» российская либеральная мысль превозносила возможности парламентского типа правления с точки зрения удобства управления, обеспечения эффективной законодательной работы и защиты политических позиций парламента от различных посягательств.

Анализируя всё сказанное, можно предположить, что «молодое поколение» либеральных теоретиков находилось под влиянием теории народного суверенитета Ж.Ж. Руссо. Именно этим можно объяснить тот факт, что законодательный орган, представляющий в политической системе страны народ-суверен, наделялся ими всеми контролирующими функциями, в т.ч. и правом толковать конституцию, и ставился, таким образом, над остальными ветвями власти.

В сформулированном либеральными публицистами определении парламентаризма можно выделить следующие обязательные условия: ответственность кабинета перед народным собранием (политическая ответственность); однородность кабинета, в который входили бы – и это особенно подчеркивал Милюков – члены только одной партии-лидера; солидарность кабинета, предполагающая возможность только коллективной отставки министров<sup>7</sup>.

### Примечания

1. *Моргунова М.А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. – М., 2001. – С.28.

2. *Горенберг М.Б.* Глава государства // Конституционное государство. Изд.-е 2. – СПб., 1905. – С. 75; Политический строй современных государств. Т.1. – СПб., 1905. – С.141.

3. *Гессен В.М.* О правовом государстве. – СПб., 1906. – С. 41; *Кудрин Н.М.* Государственный строй Франции // Политический строй современных государств. Т.1. – СПб., 1905. – С. 537.

4. *Гольцев В.* Иностранное обозрение // Русская мысль. – 1905. – № 11. – С. 81; *Фортуатов С.* Сущность парламентаризма // Русская мысль. – 1905. – №6. – С. 5.

5. *Котляревский С.А.* Сущность парламентаризма. – М., 1913. – С.15.

6. *Кареев Н.И.* Исторический очерк представительных учреждений в Западной Европе // Конституционное государство. – С. 29; *Шалланд Л.В.* Верховный суд и конституционные гарантии // Там же. – С. 393.

7. *Милюков П.Н.* Год борьбы. – СПб., 1907. – С. 483–486; *Фортуатов С.* Указ. соч. – С. 6.



## **ЗРЕЛОСТЬ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ И НЕСОЗРЕВШИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

*Курдюков В.Г., профессор (Сибирский государственный  
технологический университет, Красноярск)*

К концу XIX – началу XX вв. для царизма сложилась крайне сложная обстановка как внутри России, так и за ее пределами. Симптомы кризиса были очевидны во всех формах национальной жизни: в социально-экономической сфере, в разрастании общественных противоречий, политическом недовольстве и революционном движении, в проявлениях национального самосознания и напряженности между этническими группами. Самодержавное правительство в принципе было не в состоянии решать государственные задачи. Системный кризис в управлении государством лежит в плоскости объективных и субъективных исторических условий России на грани XIX–XX вв. Традиционное авторитарное государство было не готово к переходной стадии в современное европейское государство.

В дореволюционный период самодержавие конвульсивно ищет пути предотвращения нарастающего революционного движения. Определилось консервативно-охранительное течение, где делались ставки на карательные меры, раскол в рабочем и национальном движении, идеологическими послылками которого были «полицейский социализм», «социальная монархия», «зубатовский парламент». Суть этого – в попытке единения царя с рабочим народом, при котором революционная пропаганда теряла под собой всякую почву.

Другим важным вопросом, по которому шла борьба внутри правящей верхушки, было правовое положение крестьянства. Аграрные отношения приобрели наибольшую остроту. По инициативе С.Ю. Витте в начале 1902 г. было созвано «особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности». Оно образовало более 600 местных комитетов, привлекло более 12 тысяч участников. Все это понадобилось для того, чтобы аргументировать необходимость изменения политики в отношении к крестьянской общине. Предлагался комплекс мер, предвосхищавших будущую столыпинскую аграрную реформу. Но влиятельные консервативно-охранительные круги выступили тогда категорически против подобных шагов.

Большое воздействие на поляризацию политических сил в стране оказала неудачная внешняя политика. «Для обуздания революции, – гово-

рил министр внутренних дел и шеф жандармов Плеве, – России нужна маленькая победоносная война». «Безобразовская клика» развязала на Дальнем Востоке войну с Японией, в ходе которой Россия потерпела позорное поражение. Военные неудачи на Дальнем Востоке ускорили кризис самодержавия.

В начале января 1905 г. в Петербурге началась всеобщая стачка. Царская камарилья затеяла злодейский план – потопить в крови нараставшее революционное движение рабочих. По предложению агента царской охраны попа Гапона, возглавлявшего близкое к зубатовцам «Собрание русских фабрично-заводских рабочих Санкт-Петербурга», было устроено мирное шествие к Зимнему дворцу для подачи царю петиции о нуждах рабочих.

В листовке от 8 января 1905 г. Петербургский комитет большевиков предупреждал рабочих: «Такой дешевой ценой, как одна петиция, хотя бы и поданная попом от имени рабочих, свободу не покупают. Свобода покупается кровью, свобода завоевывается с оружием в руках, в жестоких боях»<sup>1</sup>.

Предупреждения большевиков полностью оправдались. 9 января 1905 г. более 140 тыс. петербургских пролетариев вместе с женами и детьми, подчеркивая этим мирный характер шествия, направились к Зимнему дворцу. Здесь они были встречены ружейными залпами и казацкими нагайками. Около 4600 человек было убито и ранено.

Кровавые события 9 января послужили мощным толчком для подъема революционного движения. Стачками протеста была охвачена вся страна. Борьба принимала все более организованный, упорный и массовый характер.

Неуверенность и колебания правящих кругов проявились 18 февраля 1905 г., когда были опубликованы три взаимоисключающих правительственных акта. После указа, разрешившего населению подавать предложения об усовершенствовании государственного устройства, появился манифест, утверждавший незыблемость самодержавия. Для успокоения общественного мнения было создано несколько бюрократических комиссий, работа которых сводилась к «ничего неделанию». Все это делалось «нарочно», в иллюзорной надежде на «чудо».

Военные неудачи подстегнули сторонников лавирования. В мае 1905 г. проект создания законосовещательного органа был внесен на рассмотрение министров. По автору проекта А.Г. Булыгина этот орган получил название «булыгинской думы». Проект рассматривали на совещании в Петергофе 19–26 мая 1905 г. В совещании приняли участие ряд представителей поместного дворянства, которые объявили булыгинский проект изменой. Тем не менее проект был одобрен. 6 августа 1905 г. появился манифест о созыве законосовещательной Думы. Выборы в Думу предусматривались многоступенчатыми, все избиратели делились на три курии: земледельцев, горожан, крестьян. Рабочие права голоса не получали.

Однако уступка в виде булыгинской Думы никого не удовлетворила. Самодержавие в очередной раз опоздало с реформами «сверху».

Государственная дума не получала законодательных прав. Дума должна была явиться лишь законосовещательным органом при царе, который по-прежнему сохранял в своих руках всю полноту законодательной власти. Булыгинская дума предоставляла исключительные права дворянству, которое получало подавляющее число мест в Думе. В новом учреждении большое число мест получали и представители буржуазии. Крестьянам предоставлялось право избрать 51 депутата из 412 всех членов Думы. Рабочие по существу не могли избирать своих депутатов, так как право выборов получали лишь лица, «владеющие собственностью». Предоставление крестьянам избирательных прав и лишение этих прав рабочих было задумано правительством как мера раскола и противопоставления друг другу революционных классов – рабочих и крестьян.

В.И. Ленин, оценивая планы правительства с созывом булыгинской Думы, писал о ней, что это совещательное собрание «...представителей помещиков и крупной буржуазии, выбранных под надзором и при содействии слуг самодержавного правительства на основе такого грубоцензового, сословного и непрямого избирательного права, которое является прямо издевательством над идеей народного представительства»<sup>2</sup>.

Буржуазия, напуганная размахом революции, оправдывала карательные меры царских властей против рабочих и крестьян. Вместе с тем она призывала царское правительство пойти на ряд реформ, с помощью которых можно будет остановить революционное движение в стране. Одновременно буржуазные деятели обращались к народу и звали его к прекращению революции. Съезд представителей земств и городских дум, собравшийся в июне, призывал народ к объединению с буржуазией и указывал, что к «новому порядку» следует идти без великих потрясений, «мирным путем».

Призывая народ к отказу от революции, буржуазия за его спиной собиралась заключить сделку с царем. Она, одобряя царский проект создания так называемой булыгинской Думы, советовала царизму сделать еще одну уступку крестьянам, передав им за выкуп часть помещичьих и государственных земель. Особую позицию в отношении к булыгинской Думе занял «Союз союзов», созданный в мае 1905 г. и объединивший союзы учителей, врачей, адвокатов, профессоров и др. Он высказался за бойкот, требуя наделения Думы законодательными правами.

Однако попытка царизма и буржуазии путем создания Думы разъединить революционных рабочих и крестьян и тем самым остановить революцию не увенчалась успехом. Пролетариат и крестьянство не ослабляли, а усиливали свою борьбу против эксплуататорских классов и самодержавия. Росли и усиливались организации трудящихся. Укреплялась большевистская партия и ее влияние на рабочих и крестьян. В сере-

дине лета 1905 г. образовался «Всероссийский крестьянский союз». Несмотря на то что на работу «Союза» оказывали большое влияние левые буржуазные деятели и эсеры, крестьяне, участвовавшие в «Союзе», решительно высказались за полное отобрание всех помещичьих земель и передачу их в руки крестьянства.

Большевистская партия организовала широкую борьбу против Булыгинской Думы. Большевики призывали трудящиеся массы к активному бойкоту Думы, то есть не только к неучастию в выборной кампании, но и к продолжению и расширению революционных выступлений рабочих и крестьян. Тактика бойкота Думы встретила полное сочувствие у пролетариата. Развернувшийся новый подъем революционной борьбы в стране сорвал планы царизма, и его затея с законсовещательной Думой провалилась.

После окончательного поражения в войне с Японией нарастающим революционным движением самодержавие было поставлено перед выбором: законодательно ввести демократические свободы или установить диктатуру для обуздания революции. Под большим нажимом Николай II подписал манифест, провозгласивший начало буржуазного конституционализма. После манифеста 17 октября началось формирование политических партий правительственного лагеря. К этому времени в России уже существовали демократический и либерально-буржуазный лагерь.

По материалам III Съезда большевиков В.И. Ленин научно обосновал и развил вопрос о политических лагерях в революционном движении.

Царское правительство и возглавляемый им лагерь открытой контрреволюции представляли одно из политических направлений. Этот лагерь вел самую решительную и непримиримую борьбу против революции. Однако Ленин обращал внимание на то, что по мере роста народной революции царское правительство будет терять веру в средства насилия как единственный способ подавления революционного движения и прибегнет к тактике маневрирования. Сущность ее состоит в том, чтобы созвать представительное собрание в виде Государственной думы помимо, в обход и против революции и таким образом захватить инициативу в свои руки.

Вторым политическим направлением была либеральная буржуазия, которая, по словам В.И. Ленина, понимает и сознает, что остатки крепостничества мешают развитию капиталистической экономики и буржуазной общественности, и поэтому оппозиционно настроена по отношению к ним. Она пытается заигрывать с народным движением, стремится возглавить его и, опираясь на него, заставить самодержавие пойти на уступки и допустить буржуазию к власти.

Вместе с тем Ленин предвидел, что буржуазия попытается путем сделки с самодержавием организовать силы против революционного народа. Такое поведение либеральной буржуазии объяснялось тем, что бур-

жуазно-демократическая революция в России развернулась при более развитых условиях классовой борьбы пролетариата против буржуазии, когда российский рабочий класс представлял собой самостоятельную политическую силу и под руководством социал-демократической партии отстаивал свои собственные цели в революции. Это обстоятельство пугало буржуазию, делало ее непоследовательной.

Третье политическое направление представляли революционный пролетариат и его союзник – крестьянство. Пролетариат, ставя своей основной целью победу социалистической революции, был кровно заинтересован в победе буржуазно-демократической революции, в доведении ее до конца. Руководимый социал-демократией пролетариат понимал, или должен был понимать, что, не пройдя этапа буржуазно-демократической революции, он не может подойти к революции социалистической. Только решительная демократизация страны, которая обеспечивалась лишь при полном уничтожении царизма и остатков крепостничества и установлении демократической республики, давала возможность пролетариату приблизиться к социалистической революции.

Царизм рассчитывал использовать созываемую им Государственную думу в качестве одного из надежных средств борьбы с революцией. Выборы в I Государственную думу назначались на основании избирательного закона, изданного царем в разгар декабрьского восстания 11 декабря 1905 г. Царское правительство стремилось этим законом посеять среди масс иллюзии относительно Думы, добиться их отказа от революционного пути, расколоть растущий союз рабочих и крестьян. Закон был составлен таким образом, чтобы обеспечить в Думе большинство депутатов от помещиков и буржуазии. Все избиратели разделялись на четыре курии в зависимости от имущественного и классового положения. Выборы были многостепенными: для помещиков и буржуазии – двухстепенными, для рабочих – трехстепенными и для крестьян – четырехстепенными. Выборы были неравными. У помещиков один выборщик избирался на 2 тыс. человек, у буржуазии – на 4 тыс., у крестьян – на 30 тыс., у рабочих – на 90 тыс. Закон от 11 декабря 1905 г. лишал избирательных прав женщин, лиц, не достигших 25-летнего возраста, служащих в армии и народности, ведущие кочевой образ жизни.

Царское правительство объявило, что, согласно избирательному закону, в конце февраля – начале марта 1906 г., будут проведены выборы в Государственную думу.

Однако по мере подавления рабочих восстаний и крестьянских выступлений царизм переходил в наступление и свои уступки революционным классам начинал отбирать обратно. Уже 20 февраля 1906 г. царь опубликовал «Положение об учреждении Государственной думы», одновременно в тот же день издал указ о переустройстве Государственного совета, превращая его по существу во вторую высшую палату и предоставляя ему право

утверждения законов, принятых в Думе. Одновременно с расширением прав Государственного совета и назначением выборов половины его членов (вторая половина членов совета назначалась лично царем), как говорилось в манифесте, при «чрезвычайных обстоятельствах» право издавать законы, с согласия императора, получал и совет министров. В начале марта 1906 г. царизм по существу отменил право на свободу союзов, а в апреле того же года запретил под страхом тюрьмы стачки сельскохозяйственных рабочих и установил ответственность крестьян за погромы помещичьих имений. В начале апреля 1906 г. правительство Витте для борьбы с революцией добились у Франции крупного займа (2,25 млрд. франков).

Совет министров во главе с Витте после заключения соглашения о займе под нажимом царской камарильи, считавшей его неспособным вести борьбу с революцией, был отстранен, и главой нового правительства стал Горемыкин, а на пост министра внутренних дел был выдвинут занимавший прежде должность саратовского губернатора жестокий каратель крестьян Столыпин.

В условиях наступления реакции в марте 1906 г. были проведены выборы в Государственную думу. Эти выборы, несмотря на всякие уловки и репрессии со стороны царских властей, не дали большинства партиям, поддерживавшим правительство. Правые и октябристы вместе взятые провели в Думу всего 26 своих депутатов. Самой крупной фракцией в Думе были кадеты и примыкавшие к ним депутаты – 197. Остальные депутаты распределялись между фракциями следующим образом: национальные группы – 44, трудовики – 94, социал-демократы (меньшевики) – 17, беспартийные – 100.

Чтобы парализовать и так ограниченные права Государственной думы, царизм за четыре дня до открытия ее заседаний издал в новой редакции «Свод основных государственных законов», в которых по существу были сохранены за царем все законодательные права, а у Государственной думы и Государственного совета эти права были урезаны.

Государственная дума первого созыва открылась 27 апреля 1906 г. Перед официальным открытием заседаний Думы к депутатам с тронной речью обратился Николай II. Речь царя была лицемерной и произвела тягостное впечатление на депутатов.

Кадеты, являясь в Думе самой большой по численности группой, рассчитывали превратить Думу в орудие подчинения всего государственного аппарата своему влиянию. Однако как ни стремились кадеты путем обмана представить себя выразителями интересов всего народа, они ими не стали. Крестьянские депутаты настаивали на немедленном обсуждении в Думе аграрного вопроса и осуществлении вековых чаяний крестьян – получить без всякого выкупа все помещичьи земли. Кадетские предложения о решении аграрного вопроса путем нового соглашения между помещиками и крестьянами по образцу 1861 г. не встретили поддержки у крестьянских депутатов. В то же время царское правитель-

ство, открыто вступив на контрреволюционный путь, не пошло на сделку с кадетами.

13 мая правительство Горемыкина огласило в Думе декларацию, в которой в категорической форме отвергло даже куцые кадетские пожелания, выраженные в ответе на тронную речь. Более того, Горемыкин заявил, что поставленные Думой вопросы находятся вне ее компетенции.

Декларация Горемыкина вызвала бурю возмущения в народе и среди депутатов. Кадеты, продолжая свою роль маклеров, выступили с предложением о создании «ответственного министерства». Но их новый трюк никого не обманул.

По настоянию крестьянских депутатов, в противовес правительственной декларации, Дума начала широкое обсуждение аграрного вопроса. Трудовики представили Думе свой проект разрешения аграрного вопроса (так называемый «проект 104-х»). Несмотря на ряд путаных и заимствованных у эсеров положений, проект трудовиков исходил из необходимости полной конфискации у помещиков всей земли и передачи ее в руки крестьян. Внесли в Думу свой проект по аграрному вопросу и эсеры («проект 33-х»). Отстаивая в своих предложениях «социализацию» земли, эсеры не встретили поддержки у крестьян.

Кадеты, отвергая проекты трудовиков и эсеров, внесли в Думу свой проект («проект 42-х»). Кадетский проект не предполагал ликвидации помещичьего землевладения, а лишь допускал отчуждение части государственной и помещичьей земли, а затем передачу ее за выкуп крестьянам.

Революционные речи представителей крестьян в Думе, большое число крестьянских «приговоров», направляемых думским депутатам с требованием конфискации помещичьих земель, наконец, массовое крестьянское движение в деревнях и селах сильно перепугали помещиков. Они потребовали от правительства немедленного разгона Думы. Собравшийся в конце мая 1906 г. «Совет объединенного дворянства» разработал новую дворянскую программу по аграрному вопросу и предложил правительству осуществить ее.

Идя навстречу требованиям помещичьей, монархической партии, царское правительство 20 июня заявило, что не допустит принудительного отчуждения помещичьих земель, а 9 июля 1906 г. царским манифестом I Дума была распущена.

Разгон I Государственной думы не вызвал какого-либо массового движения в ее защиту. Попытка кадетов осудить царское правительство за его действия, выраженная в их так называемом «Выборгском воззвании», ни к чему не привела. Вскоре сами кадеты отказались от своего заявления.

Только большевики дали правильный анализ действиям царизма в отношении Думы. В. И. Ленин писал: «Социал-демократы не будут ли-

ковать (мы взяли свое и от Думы), не будут и падать духом. Народ выиграл то, – скажут они, – что потерял одну из своих иллюзий». «Народ на опыте убеждается, что народное представительство есть нуль, если оно неполновластно, если его созвала старая власть, если рядом с ним цела еще старая власть. Объективный ход событий выдвигает на очередь уже вопрос не о той или иной редакции законов, конституции, а вопрос о власти, о реальной власти. Какие угодно законы и какие угодно выборные – нуль, если у них нет власти. Вот чему научила народ кадетская Дума. Споем же вечную память покойнице и воспользуемся хорошенько ее уроком!»<sup>3</sup>.

### Примечания

1. Начало первой русской революции. Январь–март 1905 года. – М., 1955. – С. 41.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 11. – С. 166, 290.
3. Ленин В.И. Там же. – С. 308–309, 311.

## НАЧАЛО РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

*Ставерова С.С., кандидат исторических наук  
(Красноярский государственный университет)*

В первые годы XX в. в вопросах устройства политической системы Российская империя во многом базировалась на архаичных законах времен Николая I. На фоне соседних европейских государств, в которых к этому времени был накоплен более чем полувековой опыт использования парламентских форм деятельности, российская государственность явно нуждалась в очередной модернизации. Пример соседей показывал, что парламентская деятельность политических партий в определенных ситуациях способна регулировать неизбежные в жизни всякой страны политические, социальные и экономические противоречия. В Российской империи вопрос о формировании общероссийского представительного учреждения начал активно обсуждаться только в условиях складывания внутреннего кризиса, спровоцированного неудачной войной с Японией и десятилетиями не решаемыми социальными противоречиями.

Во многом связано это было с личностью правившего в стране Николая II, получившего от своего отца наказ в делах управления страной в первую очередь оберегать самодержавие. Как свидетельствуют современники, российский император твердо верил в преданность русского



народа престолу. Бывший председатель Совета министров Российской империи граф В.Н. Коковцев в своих воспоминаниях писал: «Николай II был убежден в великой любви к нему народа, который, по его мнению, только скорбит о том, что недостаточно близко и часто видит царя, и в нем одном ищет свое благополучие». Царское окружение в первые годы правления Николая II исповедовало формулу «парламентское правление – великая ложь нашего времени».

Лишь кадровые перемены в государственной элите, связанные в первую очередь с гибелью нескольких министров от рук террористов и с занятием летом 1904 г. ключевой тогда правительственной должности министра внутренних дел князем П.Д. Святополком-Мирским, привели к переменам в политике государственных верхов. Именно Святополк-Мирский предложил царю проект либеральных реформ, включавший изменение национальной политики, ослабление цензуры печати, легализацию структур рабочего движения, развитие самоуправления и призыв выборных представителей народа в Петербург. Министр считал, что эти шаги дадут России необходимый импульс государственного переустройства и позволят избежать крупных внутренних конфликтов<sup>1</sup>.

В ноябре 1904 г. состоялось особое совещание под председательством Николая II, на котором предложения Святополка-Мирского были обсуждены. Из участников совещания министра-либерала поддержали лишь А.С. Ермолов, Д.М. Сольский и Э.М. Фриш. Против выступили великий князь Сергей Александрович, Н.В. Муравьев, В.Н. Коковцев, С.Ю. Витте. После обсуждения царь самолично удалил из программы Святополка-Мирского пункт о созыве народных представителей (либеральные реформы в этом направлении были признаны несвоевременными).

14 декабря 1904 г. в российских газетах был опубликован царский указ, в котором стране были обещаны разработка мер по «устройению крестьянской жизни» и постепенное уравнивание прав крестьян с другими условиями, расширение полномочий земских и городских учреждений, введение государственного страхования рабочих, смягчение цензурных ограничений, пересмотр законодательства о раскольниках и евреях. Пункт о народных представителях отсутствовал. Ознакомившись с указом, Святополк-Мирский подал в отставку. На смену ему в министерство внутренних дел пришел более консервативный А.Г. Булыгин<sup>2</sup>.

С началом в январе 1905 г. революционного кризиса все российские социальные группы и партии вынуждены были определить свое отношение к вопросу об отечественном парламентаризме. В середине февраля 1905 г. в царском рескрипте было заявлено о намерениях государя созвать общероссийское законосовещательное представительство. Обстоятельства заставили царя вернуться к недавно отвергнутой идее Святополка-Мирского.

Однако в условиях революционного кризиса перемены идут подчас много быстрее, чем их осознают власть предержащие. И даже весьма

умеренных земцев-либералов уступки царя уже не удовлетворяли. Требованием большинства общественности становилась иная Дума, владевшая законодательными полномочиями. Разрастание революционного террора и массовые выступления различных сословий подтолкнули царя к исполнению своих обещаний ввести в стране основы парламентаризма.

6 августа был опубликован манифест Николая II об учреждении в России Государственной думы и положение о выборах в нее. Госдума «по-булыгински» должна была иметь лишь законосовещательные права (кроме одного варианта: при отклонении какого-либо законопроекта большинством голосов в Думе и Госсовете представление этого документа царю не могло произойти никоим образом). Дума не должна была иметь права законодательной инициативы и не имела полномочий обсуждать бюджет государства. Депутаты Думы должны были выбираться выборщиками от курий на губернских избирательных собраниях. Право избрания выборщиков имели весьма немногие слои населения (на 85% это были крупные и средние землевладельцы). Начало работы Думы было намечено на январь 1906 г.

Созыв «булыгинской Думы» был сорван быстро развивающейся революционизацией страны. В начале октября 1905 г. многие города охватила Всероссийская политическая стачка, и радикально настроенные элементы стали требовать теперь уже не политических полуправ, а свержения самодержавия и созыва Учредительного собрания.

Реакцией властей на новые требования населения стали очередные кадровые перестановки. Вместо Булыгина министром внутренних дел стал С.Ю. Витте, который в новых условиях предложил вернуться к либеральным идеям Святополка-Мирского. В своем дневнике 16 октября Николай II записал: «Да, России даруется конституция. Немного нас было, которые боролись против нее. Но поддержки в этой борьбе ниоткуда не пришло, всякий день от нас отворачивалось все большее количество людей, и в конце концов случилось неизбежное»<sup>3</sup>.

17 октября 1905 г. издается новый манифест царя («Об усовершенствовании государственного порядка») с обещанием «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы» и созвать законодательную Думу на основе нового избирательного закона.

До сих пор существуют различные мнения как о причинах окончательного решения царя о созыве Государственной Думы, так и о ее роли в судьбах России.

Одни историки считают, что Манифест 17 октября уничтожил самодержавие и ввел в России парламентский строй западного образца. По мнению других, царь и его ближайшее окружение к осени 1905 г. уже сознавали необходимость изменения социально-экономических устоев самодержавия. Поэтому и была предпринята попытка, проведя ряд реформ, превратить Россию в конституционную монархию. Царь созна-

тельно шел на реформы ради сохранения власти в своих руках, и только боязнь правительства усилить революционное брожение в стране помешала осуществлению этих реформ. Третьи утверждают, что манифест 17 октября появился вовсе не по инициативе царя или его окружения, а был вырван революционным движением народа. В их оценке манифест есть не что иное, как политический маневр царизма в критический момент революции.

Чтобы более точно определиться в оценках манифеста и его последствиях, нужно взглянуть на логику последующих событий.

Уже 18 октября 1905 г. царем был подписан указ «О мерах к укреплению единства в деятельности министров и главных управлений». Согласно этому указу на Совет министров впредь возлагалось высшее государственное управление в стране. По сути это был уже иной Совет министров, ибо существовавший до него конкретный функций по управлению государством не имел. Указом устанавливалось, что председатель Совета министров и министры назначаются царем и только перед ним (царем), а не перед Государственной думой несут ответственность за свои действия. Так в России стала утверждаться своя форма взаимоотношений императора, правительства и парламента, весьма далекая от тогдашних европейских одноименных аналогов.

Одновременно правительство предпринимает меры по подавлению вооруженных мятежей, охвативших к концу осени самые разные регионы империи.

Наконец, 11 декабря 1905 г., в дни вооруженного восстания в Москве, издается царский указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу» и было объявлено об особенностях избирательного процесса. Выборы предполагались отнюдь не всеобщими: из числа избирателей исключались все лица моложе 25 лет, жители Средней Азии и части Кавказа, малоимущие, женщины, солдаты и матросы, учащиеся, сельские батраки и городские рабочие небольших предприятий. Каждое сословие получило свои нормы представительства в собраниях выборщиков. Избрание выборщиков было для дворян и буржуазии двухступенчатым, для рабочих – трех-, а для крестьян – четырехступенчатым. По нормам представительства 1 голос от землевладельческой курии приравнивали к 2 голосам имущих горожан, 15 голосам крестьян и 45 голосам рабочих. 42% выборщиков по всей России должны были избираться от крестьян, 31% от землевладельцев, 27% от горожан<sup>4</sup>.

В феврале 1906 г. уточнению подверглись полномочия будущей Думы, законодательные права которой были резко ограничены в очередном царском манифесте («Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы»), а ранее совещательный Государственный совет получил статус верхней законодательной палаты. В этом манифесте заявлялось, что «закон не может воспринять силы» не только без одобрения Государственной думы, но и Госу-

дарственного совета. За императором сохранялась не только вся полнота исполнительной, но и почти вся законодательная власть.

23 апреля, в самый канун открытия Госдумы, были опубликованы новые «Основные государственные законы Российской империи», юридически оформлявшие утверждение в России представительного строя. При этом в стране по-прежнему сохранялась форма «верховой самодержавной власти императора», за царем оставалось право на издание указов без одобрения Думой. Этим фактически были частично дезавуированы прежние обещания Манифеста 17 октября. В документе оговаривался пятилетний срок работы Госдумы, но с правом императора на ее досрочный роспуск. Равными с Думой законотворческими правами наделялся Госсовет (его состав поровну представляли выборные лица от организаций и учреждений и лично назначенные императором деятели). Это было существенным ограничением законодательных прав Думы, ибо в манифесте 17 октября о Государственном совете как законодательном органе ничего не говорилось<sup>5</sup>.

Так получил юридическое оформление вариант российского парламентаризма.

В марте–апреле 1906 г. в стране прошли выборы в I Государственную думу. Сложно выстроенный избирательный процесс привел к тому, что в составе Думы на первом месте по числу депутатов оказались кадеты (в разные дни работы Думы к кадетам себя относили от 153 до 179 человек, или почти треть от всех 524 депутатов), далее шли трудовики (от 97 до 103 мест), 70 «автономистов» (от национальных окраин), от 15 до 17 эс-деков, октябристы (13 человек), около 100 беспартийных. Дума по своему составу оказалась леволиберальной и открыто оппозиционной к правительству. Работать ей довелось лишь 72 дня, но даже этот недолгий срок отразил главное: российское общество все более раскалывалось, причем большинство политических сил все более открыто переходило в оппозицию правительству. Найти выхода из этого противостояния, как известно, Николай II так и не сумел, став сам в конечном счете жертвой столь долго откладываемых им и так до конца не осуществленных политических реформ.

В день начала работы Государственной думы Николай II устроил для ее депутатов пышный прием в Зимнем дворце, на котором думцы услышали призывы работать на благо России.

Депутаты первой Думы, надо отдать им должное, попытались пойти на сотрудничество с царским правительством. В первые дни работы Думы они составили свод своих пожеланий по реформированию России, включивший введение в стране всеобщего избирательного права, необходимость ответственного министерства, право Думы пересматривать законы, проведение амнистии, законодательное утверждение свободы слова, совести, собраний, решение аграрного и рабочего вопросов и т.д. На основе совместной работы Думы и правительства вокруг этих предло-

жений, думается, в России со временем могла утвердиться отечественная модель конституционной монархии.

Николай II, однако, предпочел изолироваться от контактов с оказавшейся оппозиционной Думой, а в новой встрече с царем в мае 1906 г. думским деятелям было отказано. Дума могла встречаться лишь с главой правительства, которым к этому времени стал консервативно настроенный И.Л. Горемыкин. После майской встречи с ним, на которой глава правительства отверг все пожелания думцев, конфронтация думского большинства и властей стала неизбежной.

Оппозиционную Думу царь предпочел разогнать. Указ об этом он подписал в ночь на 9 июля 1906 г. С утра здание, где до этого заседала Дума, было окружено войсками, двери заперты, во дворе были установлены пулеметы. Новым главой правительства в эти же часы был назначен П.А. Столыпин, призванный жесткой рукой провести политические и экономические перемены в стране по модели правящих верхов. Дума в этой модели должна была остаться на ранее очерченных позициях и не более...

Российская империя, как мы теперь знаем, так и не смогла выработать свою, общепризнанную населением модель конституционной монархии. На фоне ряда европейских государств, обеспечивших себе в неспокойном XX веке относительную стабильность за счет консолидации вокруг личности конституционного монарха и отражающего народные интересы парламента, российская государственность до сих пор отличается нестабильностью и недообустроенностью. При этом она до сих пор нуждается в совершенствовании национальной модели парламентаризма.

### Примечания

1. Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 г. Реформы и революция. – СПб: Наука, 1991. – С. 9–10.
2. Личность в политической истории Отечества. Ч. 2. – М., 1993. – С. 42.
3. Дворниченко А.Ю., Кащенко С.Г., Флоринская М.Ф. Отечественная история. – М.: Гардарики, 2002. – С. 387–388.
4. Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. История России. – М., 2004. – С. 302; Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. – М.: Наука, 1991. – С. 352.
5. Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. Хрестоматия по истории России. – М., 2003. – С. 359–361.

## **А.А. Половцев — видный государственный деятель, предприниматель, меценат**

*Федорченко В.И., доктор исторических наук  
(Красноярский государственный торгово-экономический институт)*

В летописи России существует немало исторических фигур, игравших некогда заметные политические роли, но человеческий и общественный облик которых десятилетиями был окутан плотной завесой домыслов и слухов, а фактография их реальной жизни и судьбы практически не известна. О многих же деятелях прошлого нынешний читатель вообще не знает. Искусственное забвение прежде всего коснулось тех, кто олицетворял монархическую власть, кто являлся слугой и опорой этой власти. Эти люди дорожили традиционными мировоззренческими ценностями, стояли на страже самодержавной России, защищали интересы своей огромной родины.

В отечественной историографии в течение долгого времени действовали абстрактные социально-экономические законы, достаточно безликие, хотя якобы и всесильные народные массы, многомиллионные классы, но очень мало полнокровных, наделенных неповторимой человеческой индивидуальностью личностей. При этом приоритет безоговорочно отдавался революционерам, да и то только «правоверным». Применительно к дореволюционному прошлому у нас не принято было писать о царях и министрах, генералах и дипломатах, а если и писали, то сплошь и рядом изображали их только в негативном, а подчас заведомо карикатурном плане. Те, кто служил самодержавию, кто отстаивал принципы наследственной власти, являлся ее охранителем, непременно изображался политическим ничтожеством; он обязательно должен был быть и по-человечески жалким, ущербным. Исключение делалось только тогда, когда образ правителя или государственного деятеля вписывался в политико-идеологическую концепцию. В итоге история России превращалась в сухую социологическую схему, где вместо живых людей с их страстями и мыслями действовали лишь безликие манекены.

Одним из видных государственных деятелей прошлого, немало послуживших славе России, развитию её культуры, был А.А. Половцев, имя которого в конце XIX в. было широко известно в служебном мире России. Начав карьеру мелким чиновником, он завершил её государственным секретарём, членом Государственного совета.

Александр Александрович Половцев родился в Петербурге 31 мая 1832 г. в семье чиновника Александра Андреевича Половцева (1805–1892 гг.), дослужившегося к концу жизни до должности члена совета ми-

нистра государственных имуществ. Дворянский род Половцевых, восходивший к середине XVII в., не отличался ни знатностью, ни богатством. Зато по линии матери, Аграфены Фёдоровны Татищевой (1811–1877 гг.), принадлежавшей к одному из древнейших дворянских родов, Половцев считался потомком легендарного Рюрика.

Начальное образование он получил в частном пансионе Ридигера, а в 19 лет окончил императорское училище правоведения. В мае 1851 г. начал службу в 1-м департаменте Сената. Благодаря отличным деловым качествам, а также дружбе с влиятельными людьми быстро продвигался по служебной лестнице. В сентябре 1858 г., имея уже чин надворного советника, назначен обер-секретарем 1-го отделения 3-го департамента Сената. В свете считали, что карьере Половцева способствовала женитьба в 1861 г. на Надежде Юневой (1843–1908 гг.), приемной дочери и единственной наследнице петербургского банкира барона А.Л. Штиглица (оставившего после смерти состояние в 38 млн. руб.). По семейному преданию, она была внебрачной дочерью великого князя Михаила Павловича (брата императора Николая I) от фрейлины «К» и была подброшена бездетному А.Л. Штиглицу в июне 1843 г. Благодаря этому браку Половцев слыл в столице очень богатым человеком. В 1863 г., в чине статского советника, он назначен состоять за обер-прокурорским столом во 2-м департаменте Сената, в 1865 г. произведен в действительные статские советники, а через два года назначен обер-прокурором 1-го департамента Сената. В августе 1873 г. получил чин тайного советника и назначен сенатором в 4-й департамент Сената, а с 1876 г. присутствовал в 1-м департаменте. По распоряжению императора Александра II, в целях подготовки реформы местного управления, в 1880–81 гг. в качестве сенатора Половцев проводил ревизию Киевской и Черниговской губерний, в ходе которой вскрыл ряд злоупотреблений местной администрации.

С января 1883 по июнь 1892 гг. занимал ответственную должность государственного секретаря (приравненную фактически к министерской). В январе 1883 г. пожалован в статс-секретари к Е.И.В. и одновременно назначен членом Комитета финансов. В январе 1885 г. произведен в действительные тайные советники. Возглавляя свыше девяти лет Государственную канцелярию, Половцев проверял принадлежность поступавших в Государственную канцелярию дел к компетенции Государственного совета, правильность составления и оформления дел. В его многочисленные обязанности входило предотвращение поступления на рассмотрение Государственного совета дел, не оконченных в местных, центральных и высших учреждениях, осуществление надзора и руководства за изготовлением журналов общего собрания, представление решенных в Государственном совете дел на Высочайшее усмотрение и утверждение; он руководил изготовлением всех исполнительных бумаг по журналам Государственного совета как в общем собрании, так и в департа-

ментах, осуществлял контроль за своевременным доставлением по принадлежности копий Высочайше утверждённых мнений Совета, манифестов и указов, заведовал делами по личному составу Государственного совета.

В его обязанности входило и руководство «составлением так называемых меморий. Заключали эти мемории, в весьма сжатом изложении, сущность внесённого в Государственный совет законопроекта, состоявшихся по нём в Совете суждений и введённых в него Советом изменений, причём в случае происшедшего в Совете разногласия приводилась и сущность двух мнений с перечислением разделяющих каждое из них членов Совета, в том числе и министров. Мемории эти представлялись государю... Как ни сжато излагались мемории, но всё же, в особенности в весенние месяцы, они представляли довольно объёмистые фолианты, значительную часть которых занимали, разумеется, самые законопроекты. Поэтому кроме меморий, являвшихся официальным документом, препровождавшимся в Сенат для опубликования утверждённых законов, составлялись ещё кратчайшие извлечения из них, в которых самые сложные законопроекты излагались в нескольких строчках, в телеграфном стиле, причём столь же кратко излагались и высказанные в Государственном совете разные мнения»<sup>1</sup>.

В царствование императора Александра III, при председателе Государственного совета великом князе Михаиле Николаевиче, Половцев играл в делах Совета фактически первенствующую роль: он регулярно встречался с императором, постоянно информировал его о работе Совета. Имея солидную юридическую подготовку, он привлекался к работе в различных правительственных комитетах и комиссиях, имевших важное государственное значение: в 1883 г. участвовал в заседаниях комитета, рассматривавшего вопрос об уничтожении гражданских чинов, в 1885–86 гг. – в комиссии по пересмотру учреждения об императорской фамилии.

В июне 1892 г. назначен членом Государственного совета; в 1901–05 гг. заседал в департаменте законов, а с апреля 1906 г., после реформирования Совета, входил в число его присутствующих членов (правая группа). Будучи одним из влиятельных членов Совета, в 1902 г. был включён в состав Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, а в 1905–06 гг. участвовал в совещаниях по разработке учреждения Государственной думы и реорганизации Государственного совета в верхнюю палату. За многолетнюю государственную деятельность был удостоен всех высших российских орденов до ордена Св. Владимира 1-й степени включительно.

Высокообразованный человек, большой знаток и ценитель исторической науки, Половцев явился членом-учредителем Императорского русского исторического общества (1866 г.). В 1866–79 гг. он состоял его секретарем, а с 1879 г. и до конца жизни – председателем. В деятельности общества на протяжении этого времени принимали участие крупнейшие



историки России С.М. Соловьев, В.О. Ключевский, Н.И. Костомаров, Н.Ф. Дубровин, П.П. Пекарский, Я.К. Грот, И.Е. Забелин, С.Ф. Платонов, В.С. Иконников и многие другие.

Общество пользовалось большим вниманием императора Александра III (являвшегося его почетным председателем). Как правило, его ежегодные заседания проходили в Аничковом дворце в присутствии императора и наследника цесаревича (будущего императора Николая II), а после смерти Александра III (1894 г.) заседания общества перенесли в особняк Половцева в столице.

За период руководства Половцевым (с 1866 по 1909 гг.) общество издало 128 томов «Сборников русского исторического общества», содержащих различные документы по истории России (преимущественно XVIII в.). Была проведена огромная работа по изданию дипломатических документов, относящихся к истории России, из лондонских, парижских, венских и других заграничных архивов. Публикации Императорского Русского исторического общества имели огромное значение для развития русской исторической науки.

Большой личной заслугой Половцева перед исторической наукой явилось издание энциклопедии выдающихся русских деятелей («Русского биографического словаря»), предпринятое им на свои средства. «Русский биографический словарь» ввиду точности сообщаемых в нем фактов и наличия подробных биографических данных не утратил своего справочного значения и до настоящего времени. Всего было опубликовано (с 1896 по 1918 гг.) 25 томов словаря (издание осталось незаконченным).

В 1869 г. Половцев был избран почетным членом императорской Академии художеств, в декабре 1884 г. – почетным членом Петербургской АН, в мае 1891 г. – членом-корреспондентом Французской академии.

Наряду с государственной и научной деятельностью Половцев активно занимался и промышленно-финансовой. В 1883 г. он приобрел на имя жены, наследницы многомиллионного состояния, Богословский горный округ в Верхотурском уезде Пермской губернии. Там в 1894 г. был построен крупнейший на Урале Надеждинский металлургический завод (названный так по имени супруги Половцева). Этот завод положил основание г. Надеждинску. В 1895 г. было создано Богословское акционерное общество, основная часть паев в котором принадлежала Половцевым. Они являлись наиболее крупными акционерами Невской бумагопрядильной мануфактуры, Невской ниточной мануфактуры в Петербурге и Кренгольмской мануфактуры бумажных изделий в Нарве. Им принадлежал ряд винокуренных и мукомольных производств в Тамбовской и Воронежской губерниях.

Эта сфера деятельности Половцева, правда, была не слишком успешной. По словам гр. С.Ю. Витте, «Половцев... умудрился сделать так, что

в конце концов, когда он... умер, то наследникам его осталось самое ограниченное состояние, т. е. состояние в несколько миллионов рублей..., а все остальное было уничтожено. Говорю «уничтожено», а не проедено, потому что хотя он жил широко, но все-таки совсем не настолько широко, чтобы можно было прожить такое громадное состояние. Все время он занимался различными аферами: продавал, покупал, спекулировал – и доспекулировался до того, что почти все состояние своей жены проспекулировал»<sup>2</sup>.

К тому же Половцев тратил огромные средства на Центральное училище технического рисования имени барона А.Л. Штиглица и особенно на приобретение различных коллекций для находившегося при нем промышленно-художественного музея. Часть средств шла на благотворительную деятельность (он состоял председателем «Общества взаимного вспоможения учителям и учительницам народных училищ»). Последние годы Половцев жил, почти полностью потеряв зрение, в своем имении Рапти Лужского уезда С.-Петербургской губернии, где и скончался 24 сентября 1909 г. в возрасте 77 лет.

Крупный сановник, Половцев, по отзывам современников, был человеком большого ума (о нем говорили: «Ловкий администратор с государственным умом»), европейской образованности, отличался художественным вкусом, прекрасно разбирался в искусстве. При этом он был человеком кипучей энергии, большой работоспособности.

Современники отмечали такие качества Половцева, как надменность, напыщенность и непомерное честолюбие. Характеризуя его, граф Витте писал: «Половцев был человек, несомненно, умный, толковый, даже с государственным умом. Благодаря своему состоянию и знакомству с великими князьями он был протезируем, в особенности великим князем Владимиром Александровичем... Половцев был, я должен сказать, несомненно одним из умных членов Государственного совета; человек он был очень культурный. Вообще Половцев всегда обращал на себя внимание и составлял для меня загадку: каким образом он, будучи человеком умным, толковым, будучи, несомненно, человеком с некоторым государственным умом, был в то же время таким невозможно легкомысленным и глупым в своих личных делах? Как человек Половцев был очень антипатичный: с высокопоставленными лицами или с лицами, от которых он почему-либо зависел или мог зависеть, он был очень низкопоклонен, угодлив; с лицами же низшими был крайне надменен, даже дерзок»<sup>3</sup>. Он умел, однако, не только угождать, но и отстаивать свои взгляды. Многие годы был дружен с выдающимся государственным деятелем К.П. Победоносцевым, братьями императора Александра III – великими князьями Владимиром и Алексеем Александровичами.

Около 50 лет Половцев вёл подробный дневник, являющийся ныне важным историческим источником. «Вращаясь в высших правительственных кругах, Половцев, будучи человеком умным и наблюдательным,

сообщает много интересных фактов, характеризующих политику правительства, описывает подробно быт и нравы великосветской среды. Особенно интересен дневник за период пребывания Половцева на посту государственного секретаря... Без преувеличения можно сказать, что дневник Половцева за эти годы является хорошим, добротным комментарием к внутренней политике правительства, и изучение её без этого дневника было бы неполным»<sup>4</sup>.

### Примечания

1. *Гурко В.И.* Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. – М., 2000. – С. 119.
2. *Витте С.Ю.* Воспоминания. Т. 1. – М., 1960. – С. 181.
3. Там же. – С. 181–182.
4. *Зайончковский П.А.* А.А. Половцов / Дневник государственного секретаря А.А. Половцова. Т. 1. – М.: Наука, 1966. – С. 16.

## С.Ю. ВИТТЕ И I ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

*Смотрицкий В.Я., кандидат исторических наук  
(Красноярский государственный университет)*

Начало XX в. стало для политической системы Российской империи временем перехода от многолетнего застоя к бурным модернизационным изменениям. Империя всего за несколько лет попыталась освоить систему сосуществования самодержавной власти и представлявших различные слои населения и регионы партий, при сохранении недемократических структур управления вживить в плохо модернизирующееся общество ценности гражданских прав и свобод, без активного участия в мировых торговых процессах вживить рыночно-капиталистические отношения в самые разные слои и сословия. Пример европейских соседей подсказывал тогдашней политической элите, что парламентская деятельность политических партий в определенных ситуациях способна регулировать неизбежные в жизни любой страны политические, социальные и экономические противоречия. Для Российской империи необходимость ускорения модернизации была спровоцирована внутренним кризисом, связанным с неудачной русско-японской войной и незавершенностью модернизационных процессов XIX в.

Во многом подобная ситуация была обусловлена личностью правившего в те годы императора Николая II. Как свидетельствовали его современники, российский император твердо верил в идею самодержавия

и преданность русского народа престолу. Для большинства царедворцев истинность подобных взглядов также казалась несомненной. Лишь занявший в 1904 г. пост министра внутренних дел князь П. Д. Святополк-Мирский рисковал идти против мнения большинства элиты. Этот министр предложил царю провести серию либеральных реформ, ориентированных на изменение национальной политики, ослабление цензурных ограничений печати, легализацию рабочих организаций, развитие местного самоуправления и созыв особого совещания «представителей народа» в Петербурге. Идею Святополка в ноябре 1904 г. в царском окружении обсудили – и отвергли. Среди наиболее резких критиков были Н. В. Муравьев и В. Н. Коковцев, а также С. Ю. Витте. Вскоре после этого Святополк-Мирский ушел в отставку.

С января 1905 г. ход политической жизни в империи резко ускорился. Вслед за социальными волнениями в столице общество получило новые известия о поражениях русских войск на Дальнем Востоке. Царь рискует обещать перемены в духе осенних либеральных предложений Святополка – а общество уже настроено существенно радикальнее. Даже весьма умеренные земцы-либералы требуют от царя иного – введения в империи нового порядка взаимоотношений масс и политической элиты. На фоне нарастающего шквала атак террористов на полицейских и чиновников, массовых выступлений различных сословий Николаю II пришлось искать нового министра внутренних дел. Пытавшийся приглушить «модернизационные ожидания» Булыгин был отправлен в отставку. Занять ключевой пост было предложено Витте.

Сергей Юлиевич Витте имел в стране весьма специфическую репутацию. Он был известен своей успешной карьерой в одной из частных железнодорожных компаний, успешной деятельностью на посту министра финансов (именно его рекомендации легли в основу стабилизационных мер, сделавших рубль одной из самых «твердых валют» конца XIX в., приведших к появлению «золотого рубля» и обильным иностранным капиталовложениям в экономику империи). По своим взглядам он считался умеренным либералом, но не чужд был и политического цинизма.

Витте хорошо знал человеческие слабости и весьма рационально относился к их обладателям. Еще на посту министра финансов он практиковал «раздачу денежных субсидий», предоставление привилегий, назначения на «доходные места». С особым размахом он пользовался услугами влиятельных газет, со страниц которых российские и зарубежные журналисты по его заказу тиражировали «нужное общественное мнение» (от дискредитации противников Витте до рекламы его собственных проектов). По некоторым сведениям, Сергей Юльевич несколько раз принимал «личное участие» в составлении «нужных статей» (хотя подлинность этого у ряда историков вызывает сомнение).

На «реформаторском импульсе» Витте сказывалось то, что Николая II он помнил еще цесаревичем, которого неоднократно при императоре

Александр III поучал и поправлял. Довольно часто Витте сравнивали с восточными «великими визириями», игнорирующими правителя. После событий 9 января 1905 г. («кровавое воскресенье») Витте в полемике с консервативным оберпрокурором Синода К.П. Победоносцевым мрачно пророчествовал, что «такие жертвы и ужасы даром не проходят, и если правительство не возьмет в свои руки течение мыслей населения, то мы все погибнем, ибо, в конце концов, восторжествует русская, особливого рода коммуна». Еще пессимистичнее его реплика в письме к главнокомандующему русскими войсками в Маньчжурии генералу Куропаткину: в ближайшие 20-25 лет России придется отказаться от активной внешней политики, «мы не будем играть мировой роли... с этим нужно помириться... если мы не успокоим смуту, то можем потерять большинство приобретений, сделанных в XIX столетии».

Заняв один из ключевых министерских постов, Витте весьма своеобразно приступил к разработке проекта необходимых для империи перемен. К сбору предпроектных материалов были подключены несколько журналистов, причем ожидаемые предложения были определены чисто внешне такими словами (по воспоминаниям журналиста И.И. Кольшко): должно быть «два доклада: для царя и для публики. У царя надо отшибить страх от конституции. Но осторожно обводите его, как пугливого коня возле куста. Ну, а для публики – чтобы всем было ясно, что конституцию я дам, но не сразу. Постепенно...».

Основной фактический материал для проекта реформ был позаимствован сотрудником консервативного «Нового времени» М.О. Меньшиковым из популярной брошюры приват-доцента Ф.Ф. Кокошкина о конституциях европейских государств. На написание проекта ушел всего один вечер...

Витте можно считать сознательным монархистом. Слишком много очевидцев свидетельствуют, что он многократно повторял: «Не будь неограниченного самодержавия, не было бы Российской великой империи». Но как прагматик в 1905 г. он понимал, что лишь частичный отказ от принципа «неограниченности монархии» сохранит монархию. 9 октября 1905 г. Витте представил Николаю II записку, в которой предупредил о надвигающемся хаосе: «Русский бунт, бессмысленный и беспощадный, все сметет, все повергнет в прах. Какой выйдет Россия из беспрецедентного испытания – ум отказывается себе представить; ужасы русского бунта могут превзойти все то, что было в истории». Царь, по его мнению, должен был «...водворить в лагере противника смуту. Бросьте кость, которая все пасти, на Вас направленные, направит на себя».

Николай II с большим трудом поддавался подобным наставлениям, но обстановка в стране быстро накалялась, и он наконец-то согласился с необходимостью скорейшей подготовки соответствующего манифеста. В своем дневнике 16 октября Николай II записал: «Да, России даруется конституция. Немного нас было, которые боролись против нее. Но поддерж-

ки в этой борьбе ниоткуда не пришло, всякий день от нас отворачивалось все большее количество людей, и в конце концов случилось неизбежное».

Обстановка в столичном Петербурге к этому времени обострилась до предела, при дворе уже обсуждался вопрос о возможной эвакуации царской семьи на германском крейсере. В этой ситуации работа над «Манифестом» была завершена в глубокой тайне от всех и типично бюрократическими методами. Несколько итоговых варианта подготовили помощники Витте Н.И. Вуич и князь А.Д. Оболенский. По прочтении этих текстов царь все еще сомневался в выборе приоритетов: то ли пойти на уступки либералам и уличным крикунам, то ли усилить репрессии. Решило исход сомнений малое – не нашлось ни одного сановника, готового взять на себя ответственность за наведение порядка вооруженной рукой. Как отметил министр императорского двора В. Ф. Фредерикс, «...все от диктаторства и власти уклоняются, боятся, все потеряли голову, поневоле приходится сдаваться графу Витте». Вечером 17 октября Николай II подписал манифест в редакции Витте. В своем дневнике он сделал запись: «После такого дня голова сделалась тяжелою, и мысли стали путаться. Господи, помоги нам, спаси и умири Россию!».

В Манифесте 17 октября, как известно, подобное нерадостное настроение политической элиты было отражено (от имени царя) в такой формулировке: «Смуты и волнения в столицах и во многих местностях Империи Нашей великою и тяжкою скорбью преисполняют сердце Наше». И в таком настроении царь согласился «даровать» верноподданым «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Правительству при этом поручалось «привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности соответствующей краткости остающегося до созыва думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав». Документ также декларировал: «Установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей».

Ответственность за наведение порядка во впадающей в хаос стране царь указом «О мерах к укреплению единства в деятельности министров и главных управлений» (от 18 октября 1905 г.) возложил на Совет министров, который получил полномочия высшего государственного органа. Указом было установлено, что председатель Совета министров и министры назначаются царем и только перед ним (царем) несут ответственность за свои действия. Места будущей Государственной думе в этой цепочке соподчинения не нашлось, что ознаменовало попытку элиты утвердить в России особую модель взаимоотношений императора, правительства и парламента, существенно отличную от тогдашних европейских аналогов. Главой правительства был назначен С.Ю. Витте.

Витте с трудом, но добился согласия Николая II на привлечение в правительство некоторых общественных деятелей. В первую очередь его выбор пал на активистов только что созданной партии кадетов Ф.А. Головина, Ф.Ф. Кокошкина и князя Г.Е. Львова (по мнению Витте, он мог поддержать партию кадетов, «но при одном *непременном* условии, чтобы она отрезала революционный хвост»). Переговоры показали, что к сотрудничеству слабо готова не только старая политическая элита, но и игравшие в оппозиционность интеллигенты. Как вспоминал позднее один из кадетских лидеров В.А. Маклаков, на переговорах с Витте его сотоварищи требовали от главы Совета министров все новых и новых уступок (это они называли «победой земцев над Витте»). Вместо достаточно умеренной по полномочиям Госдумы кадеты требовали «созыва Учредительного собрания на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования». На реплику Витте, что подобная кардинальная мера неизбежно ввергнет страну в гражданскую войну, делегация либералов проявила непреклонность.

Не лучше отреагировали на предложение Витте о сотрудничестве более умеренные Д.Н. Шипов, А.И. Гучков и М.А. Стахович, создававшие в те дни свой «Союз 17 октября». Витте даже обвинил своих партнеров по переговорам в безответственности, политической незрелости и трусости (поскольку каждый чиновник тогда боялся больше не начальства, а бомб и пистолетов террористов).

В итоге от идеи «сотрудничества с общественностью» Витте пришлось отказаться. Он составил свой Совет министров из привычных ему прежних бюрократов (типа либеральных Кутлера, графа Толстого, князя Оболенского, консервативных Дурново, Бирилева и др.). В таком правительстве единство было чисто внешним, на деле каждый предпочитал участвовать в своих более мелких клановых группировках.

На одном из первых заседаний министры обсудили перспективу будущей Государственной думы, после чего от имени императора был подготовлен царский указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу» (подписан Николаем II 11 декабря 1905 г. в дни вооруженного восстания в Москве). В этом указе был определен порядок выборов в будущую Думу, пословные и региональные нормы представительства, многоступенчатость избирательного процесса.

Витте начал реализацию этих решений в крайне сложной обстановке. Власть уходила из правительственных рук с такой скоростью, что в газетах уже полушутя, полувсерьез рассуждали на тему, кто кого первым арестует: глава правительства граф Витте главу Петербургского рабочего Совета Носаря, или Носарь – графа Витте. Вопрос решился 3 декабря 1905 г., когда полиция получила необходимое распоряжение и арестовала весь состав рабочего Совета. Как говорил тогда Витте, «русскому обществу, недостаточно проникнутому инстинктом самосохранения, нужно дать хороший урок. Пусть обожжется; тогда оно само запросит помощи у правительства». Как свидетельствовали очевидцы, подобным переменам на-

строения премьер-министра удивлялся едва ли не больше всех Николай II (он помнил недавние либеральные речи своего премьера, который теперь «хочет всех вешать и расстреливать», и заключал: «Я никогда не видел такого хамелеона или человека, меняющего свои убеждения, как он»).

В феврале 1906 г. правительство подвергло уточнению полномочия будущей Думы. Ее законодательные права резко ограничивались, созданный век тому назад Государственный совет превратился из законосовещательного органа в верхнюю законодательную палату при сохранении за императором всей полноты верховной исполнительной и законодательной власти. Упреждая возможную агрессию депутатов первой Госдумы, перед самым ее открытием были опубликованы новые «Основные государственные законы Российской империи». Этот документ обозначил отход правительства от октябрьских обещаний «уступок общественности»: в стране сохранялась прежняя форма «верховой самодержавной власти императора», от его имени по-прежнему могли издаваться указы (без одобрения Думы), оговаривалось право императора на ее досрочный роспуск.

В условиях оказавшейся под контролем кадетов первой Государственной думы Витте очутился как бы между двух огней. Для думских либералов он стал «душителем свобод» (на демократических демонстрациях тогда появились плакаты с призывами «повесить удава», причем голова змея откровенно напоминала профиль Витте), а консервативная часть общества и элиты считала главу правительства едва ли не «вдохновителем революции».

Правительство понемногу восстанавливало контроль над страной. Были введены в действие некоторые постановления, ограничившие разрушавшую страну «свободу слова». Была установлена уголовная ответственность «за распространение ложных сведений о деятельности правительственных установлений и должностных лиц», разрешено министру внутренних дел закрывать «общества и союзы» в случае угроз с их стороны «общественному спокойствию». Даже идея «тайны частной корреспонденции» осталась в прошлом (на протесты части сановников, предлагавших хотя бы формально гарантировать неприкосновенность переписки, министр внутренних дел П.Н. Дурново с юмором ответил: онто не против, вот только «будет масса жалоб на рваные конверты»).

Но положение Витте с каждым днем становилось все более шатким, и в первую очередь из-за нараставшего недовольствия императора. Ведь вместо ожидаемого «успокоения общества» либеральные подвиги спровоцировали нестихающий террор в городах и крестьянские погромы помещий в сельской местности, армия также оставалась беспокойной, немалые проблемы возникли с государственным бюджетом ввиду оттока иностранных капиталов. В результате Витте и весь его кабинет в конце апреля 1906 г. подали в отставку.

Для правых его отставка стала символом поворота власти от провального курса реформ, для левых падение Витте было признаком «сла-



бости царского самодержавия». О том, что шестимесячное премьерство Витте означало крах его усилий по примирению политических крайностей в стране, едва не свалившейся в братоубийственную гражданскую войну, не думал тогда никто.

Витте долго не мог смириться с завершением своей политической карьеры. Он несколько раз пытался использовать придворные интриги, устраивал разные комбинации, даже пытался прибегнуть к помощи оказавшегося в царском фаворе Г.Е. Распутина. Но все было тщетно.

25 февраля 1915 г. Витте умер в своем петербургском особняке, и его дом тут же подвергся полицейскому обыску. Его кабинет был опечатан, а вся переписка с намеками на воспоминания о «власть предержащих» изъята. Лишь со временем выяснилось, что Витте смог переиграть своих оппонентов. Он действительно написал свои «Воспоминания», но спрятал их в одном из зарубежных банков. Опубликованы они были впервые в начале 1920-х годов, реанимировав память об этом политике. Для историков трехтомные мемуары Витте с тех пор являются ценным источником сведений о пристрастиях российской императорской верхушки начала XX в., хотя и весьма пристрастным ввиду очевидных личных предпочтений автора.

Личность этого реформатора-неудачника до сих пор вызывает споры, что лишний раз свидетельствует о незаурядности этого человека.

### Примечания

При работе над данной публикацией использованы следующие книги: *Богданович А.В.* Три последних самодержца. Дневники. – М., 1990; *Витте С.Ю.* Воспоминания. 1849–1911 гг. Т.1–3. – Таллин; М., 1994; *Коковцев В.Н.* Из моего прошлого. Воспоминания 1903–1919 гг. Т.1–2. – Париж, 1933; *Николай II.* Воспоминания. Дневники. – СПб., 1994; *Тыркова-Вильямс А.* На путях к свободе. Изд.-е 2. – Лондон, 1990.

## ДУМА НАРОДНЫХ НАДЕЖД (К 100-ЛЕТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ)

*Мирошникова Т.И., ведущий специалист  
(Архивное агентство администрации Красноярского края)*

Есть события, истинный исторический смысл которых выявляет только последующий ход общественного развития. В начале 90-х гг. XX в. в России противостояние властей (президента РФ и Верховного Совета) привело к тому, что прежняя политическая система, основой которой

были Советы, рухнула. Советы были органами власти, традиционно сочетавшими в своей деятельности законодательные и исполнительные функции. В новых политических условиях необходимо было чётко разграничить эти ветви власти. Ничего нового придумать не смогли, и Россия вернулась к такому дореволюционному представительному и законодательному учреждению, как Государственная дума.

История первой русской Думы интересна и поучительна. Россия была монархической страной, и появлению Думы предшествовали грозные события: поражение в русско-японской войне, крайнее обострение внутриполитической и экономической обстановки, начало первой русской революции.

В этой ситуации Николай II 6 августа 1905 г. подписал Манифест об учреждении законосовещательной Думы, рассчитывая этим успокоить народ и создать видимость народного участия в делах государства. Созвать Думу царь повелел к началу 1906 г. Но Манифест не успокоил страну. Во-первых, вера в царя была «расстреляна» ещё в «кровавое воскресенье», во-вторых, народу не было дано всеобщее избирательное право (право выбирать в Думу было резко ограничено). Поэтому массовое революционное движение в стране не только не пошло на убыль, как надеялись правящие круги, а наоборот, набирало силу. В момент наивысшего подъёма Октябрьской всероссийской политической стачки 17 октября 1905 г. Николай II подписал манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», в котором обещал гражданские свободы и законодательную Думу.

11 декабря 1905 г. появился новый избирательный закон, который устанавливал цензовые и многостепенные выборы с весьма сложной выборной процедурой. Сначала избирались выборные на волостной сход, который посылал двух уполномоченных на уездный съезд. Последний, в свою очередь, избирал выборщиков на губернские собрания, которые и избирали депутатов в Государственную думу.

Различна была норма представительства для сословий: дворяне посылали одного выборщика от 2-х тысяч избирателей, горожане (буржуазия) – от 4-х тысяч, крестьяне – от 30 тысяч, рабочие – от 90 тысяч. Был установлен высокий имущественный ценз. Право голоса получали лица, достигшие 25-летнего возраста. Не получили избирательных прав женщины, солдаты, учащиеся, батраки, безземельные крестьяне, бродячие инородцы, иностранные подданные. Кроме того, в выборах не участвовали лица, подвергшиеся суду за преступные деяния, отрешённые по судебным приговорам от должности (в течение 3 лет со времени отрешения); состоящие под следствием и судом, состоящие под опекой; лишённые духовного звания или сана за пороки; осуждённые за уклонение от воинской повинности. Не принимали участия в выборах губернаторы и вице-губернаторы, градоначальники и их помощники в пределах подведомственной им местности, а также лица, занимающие полицейские должности в местности, по кото-

рой проходят выборы. Ни о каких всеобщих, тайных, равных и прямых выборах не могло быть и речи.

Крайне левые партии (прежде всего РСДРП) решили бойкотировать выборы, в результате чего тысячи избирателей, прежде всего рабочих, отказались принять участие в избирательных процедурах.

Архивные документы позволяют проследить, как проходили выборы в первую Государственную думу, кто был избран от Енисейской губернии, почему, просуществовав столь непродолжительное время – 72 дня, она получила название «Дума народных надежд».

20 февраля 1906 г. был подписан манифест «Об утверждении учреждения Государственной думы», которым определялись структура Думы, порядок проведения парламентских сессий, вопросы, подлежащие ведению Думы (государственная роспись доходов и расходов, дела об отчуждении части государственного имущества, дела о постройке железных дорог, расходы из казны и т.п.). Определялось и содержание из казны депутатов в течение сессии: суточное довольствие в размере 10 рублей в день каждому и возмещение раз в год путевых издержек из расчёта 5 копеек за версту. (Для сравнения цены на базаре в Красноярске на начало XX в.: муки пшеничной пуд (16 кг) – 1,13 руб., мяса свежего пуд – 2,42 руб., вина хлебного ведро – 6,35 руб.)

Примечательно, что законом запрещалось воздействовать в процессе выборов на граждан: «...виновный в склонении посредством угощения, подарка или обещания личной выгоды избирателя или выборщика к подаче при выборах в Государственный совет или Государственную думу голоса в пользу своего или другого лица наказывается заключением в тюрьме от 2-х до 8-ми месяцев». Было утверждено короткое клятвенное обещание депутатов с ключевой фразой «...памятуя лишь о благе и пользе России...».

Дума избиралась на 5-летний срок, до истечения которого могла быть распущена императором, назначавшим одновременно новые выборы.

Первый российский парламент просуществовал с 27 апреля по 9 июля 1906 г. Он представлял собой интересное и во многих отношениях верное отражение того состояния, в котором находилась Россия в начале XX в. По данным на 1 июня 1906 г. (до прибытия кавказских и сибирских депутатов), в Думе было 448 депутатов. Из них кадетов – 153 (34,4%), «трудовиков» – 107 (23,8%), автономистов – 63 (14%). По возрасту депутаты распределялись следующим образом: старше 60 лет – 11 депутатов (3,1%), от 50 до 60 лет – 55 (12%), от 40 до 50 лет – 167 (37,2%), от 30 до 40 лет – 181 (40,4%), менее 30 лет – 34 депутата (7,3%). Таким образом, средний возраст депутатов I Думы – 40 лет. Почти половина из них (42%) имели высшее образование, 18,8% – среднее, окончили низшую школу 24,7%, 18,9% имели домашнее образование (самоучки), два депутата были неграмотны. По вероисповеданиям: православных – 339 (75%), католиков – 63 (14%), лютеран – 14 (3,1%) депутатов.

По национальному составу: русских – 265 депутатов (59,1%), украинцев – 62 (13,8%), белорусов – 12 (2,9%), поляков – 51 (11,8%); были представители немцев, татар, евреев, 1 чеченец, 1 киргиз и т.д. В многонациональной стране и Дума была многонациональной. Несколько удивляет сословный состав Думы: большинство составляли крестьяне – 204 депутата (45,5%), дворянами были 164 (36,7%), купцами – 11 (2,2%), остальные – мещане, разночинцы, казаки. Рабочих представляли 25 депутатов (5,6%). Не случайно значительное количество мест в Думе получили крестьяне. Избирательный закон 1905 г. преследовал такую цель. Царь и правительство рассчитывали на монархические пристрастия крестьянства и надеялись получить в его лице опору.

Первая Государственная дума начала свою работу 27 апреля, когда выборы в Енисейской губернии были еще в разгаре. Губернское избирательное собрание состоялось 30 мая, оба избранных депутата оказались из Минусинского уезда:

– Ермолаев Симон Афанасьевич (1870–1948 гг.), крестьянин села Шушенского, 36 лет, православный, русский, малограмотный, занимался хлебопашеством;

– Николаевский Николай Фёдорович (1869 г.–?), коллежский ассессор, врач 4-го участка Минусинского уезда, 36 лет, православный, русский, окончил медицинский факультет Томского университета, избирательный ценз – государственная служба.

В Государственной думе они вошли в группу «трудовиков» – депутатов-крестьян, которые особенно настойчиво ставили вопрос о земле и предложили на рассмотрение Думы свой проект аграрной реформы – «проект 104-х».

Всего состоялось 39 заседаний Думы. На них рассматривались и готовились законопроекты, очень важные для России: о путях выхода страны из тяжелого положения, о неприкосновенности личности, о свободе слова, о всеобщем обучении, об аграрной реформе, об уравнении в правах народностей и сословий и др. Кроме того, депутаты направили 336 запросов правительству о «незаконмерных действиях» центральных и местных властей. 19 июня Дума единогласно приняла законопроект, отменяющий смертную казнь. Достаточно активно работали депутатские комиссии: финансовая, продовольственная, по расследованию неправильных действий должностных лиц и др. Дума разрабатывала и рассматривала законопроекты, которые затем обсуждались Государственным советом и утверждались царём. Она так и не стала законодательным органом. Характер и количество законопроектов, которые рассматривала Дума, поставили её в оппозицию к царю. Царь поспешил Думу распустить. В указе о роспуске первой Государственной думы, подписанном Николаем II 8 июля 1906 г., депутаты обвинялись в том, что они «уклонились в непринадлежащую им область». Этим же указом было назначено время созыва второй Государственной думы – 20 февраля 1907 г.

Большинство депутатов, как и вся столица, о роспуске Думы узнали из «Правительственного вестника». Всего депутатских мест в I Думе было 523, но к моменту роспуска успели избрать только 489 депутатов. 34 депутатских места ещё пустовали, причём Думу распустили накануне выборов двух депутатов в Иркутской губернии. В Туркестанском крае и на Амуре выборы ещё не были назначены.

Первая Государственная дума, прожив всего десять недель, не исполнила своего назначения, не водворила в России политической свободы, не разрешила конституционного вопроса. Но она впервые и явно олицетворяла собою народную свободу и демократические идеи. В Думе сосредоточивались народные чаянья, народные жалобы, народные протесты. Не проведя ни одного закона «о свободах», своими свободными речами, проникающими через печать в разные уголки России, Дума фактически осуществляла и утверждала свободу слова.

Уже после указа о роспуске Думы часть депутатов (180 человек) собралась на заседание в Выборге и приняла воззвание к народу, призывая не платить подати, не давать правительству рекрутов, т.е. фактически призывала к революции. Выборгское воззвание подписали и депутаты от Енисейской губернии С.А. Ермолаев и Н.Ф. Николаевский.

Архивные документы свидетельствуют, что позднее Н.Ф. Николаевский (в начале 1907 г.) выехал из Минусинского уезда и «по частным слухам» проживал в Швейцарии. С.А. Ермолаев после революции жил в Красноярске, похоронен на Троицком кладбище.

## ОБРАЗ С.Ю. ВИТТЕ В ЗАПАДНОМ МАССОВОМ ИСТОРИЧЕСКОМ СОЗНАНИИ

*Белгородская Л.В., кандидат исторических наук  
(Красноярский государственный университет  
цветных металлов и золота)*

Российская историческая наука переживает в течение последних пятнадцати лет становление новой эпистемологической модели гуманитарного познания мира. Среди проблем, привлекающих внимание ученых, можно отметить изучение исторического сознания людей, своеобразно воспринимающих и интерпретирующих как научные и популярные сочинения, так и исторические мифы. Историки осознали необходимость расширения проблематики исследований, с тем, чтобы знать, как общество воспринимает плоды развития науки, включают в область иссле-

дований коммуникативные связи между историей и современностью, профессиональным сообществом историков и читателями. Такой подход предполагает расширение круга исторических и историографических источников, изменение методов работы с ними. Речь идет, в том числе, и о лингвистическом повороте в науке, ориентирующем ученых на обновление методов работы с научным текстом и расширение интерпретации исторического нарратива.

В этом плане поучительно изучение содержания зарубежных справочно-энциклопедических изданий XX в. и с точки зрения оценки динамики смены оценок российского прошлого, и для познания технологий манипулирования общественным историческим сознанием. Универсальные и тематические многотомные труды «Британника», «Американа», Колумбийская, Кембриджская, Оксфордская энциклопедии разных лет изданий, «Современная энциклопедия российской и советской истории», многочисленные тематические справочники и словари формировали в течение столетия образ «своего» и «чужого» прошлого в сознании англоязычного читателя. Согласно последним данным, общее число говорящих на английском языке как родном или втором родном составляет 370 млн. человек. Поскольку западные энциклопедии всегда вызывали доверие и уважение читателей во всем мире, число читателей существенно превышает численность носителей языка.

Словники всех универсальных и исторических энциклопедий Великобритании и США на протяжении века обязательно содержали словарную статью «Сергей Юльевич Витте». Уже в знаменитом 11-ом издании «Британники» (1910–1911 гг.), вышедшем в свет вскоре после бесславной отставки премьера, из 133 персоналий по российской истории выделялся большой биографический материал о выдающемся российском политике. И хотя в тексте есть фактические неточности, материал дает полный и объективный портрет министра, «проявившего выдающуюся деятельность» («he displayed extraordinary activity»). Новейшее 15-е издание тоже содержит большую словарную статью с зарубежной библиографией. Автор биографического материала Л. Кочен пишет в очерке о том, что «Воспоминания» С.Ю. Витте были впервые переведены на английский язык и изданы уже в 1921 г.<sup>1</sup>. Заметим в связи с этим, что самый полный вариант воспоминаний Витте вышел не в России, а в США.

Витте привлекает издателей успешностью экономического курса, способностью к осознанию необходимости глубоких политических реформ в стране. Начав карьеру в качестве убежденного сторонника самодержавия, он эволюционизировал в своих взглядах далеко влево, осуществив первый удачный конституционный эксперимент в России. В конце жизни бывший премьер завещал высечь на могильном памятнике слова «Автору Манифеста 17 октября», усмотрев именно в этом документе главное достижение своей жизни.

В последние годы зарубежные и российские историки много внимания уделяют позднеимперской модернизации России, доказывая, что системного кризиса накануне Октябрьского переворота в стране не было, более того, накануне 1917 г. страна пережила блестящий экономический подъем и удачную административную реформу. Серьезные научно-популярные издания связывают последнюю модернизацию царской России исключительно с именем Витте, его политические преобразования оцениваются в контексте модернизации России и формирования институтов российского парламентаризма. Научно-популярные издания отмечают исключительную отсталость и несовершенство институтов государственной власти империи накануне реформ. Россия в начале XX в. была больше похожа на древнюю «архаичную Египетскую империю», чем на современную политическую систему. В качестве курьёза «Британская энциклопедия» в 11-м издании сообщала читателям, что в России даже дворники являлись сотрудниками или осведомителями полиции. Они были обязаны по 16 часов в сутки находиться на своем посту, внимательно следить за жильцами дома, им не разрешалось даже в непогоду укрываться в парадных<sup>2</sup>. Англоязычный читатель утверждался в мысли, что ни о какой политической свободе личности нельзя говорить в условиях тотальной слежки.

Виттевский идеал, по оценке другого историографического источника, состоял в экономической модернизации с сохранением в целом авторитарной власти государства. Министр инициировал два замечательных начинания – октябрьский Манифест 1905 г. и строительство Транссиба. Самая главная заслуга политика состояла в привлечении иностранных капиталов из Франции, Великобритании, Бельгии, Германии. Ему удалось создать успешную экономическую систему Витте («Witte system»)<sup>3</sup>.

Гениальной геополитической идеей политика стало предложение «соединить одним швом европейские и азиатские владения империи» – речь идет о строительстве Транссибирской железнодорожной магистрали, вошедшей в «Книгу рекордов Гиннеса» в качестве самой протяженной железной дороги мира. Император Александр III активно поддержал идею министра финансов, и успешно построенная дорога стала памятником ему и его царствованию. Не случайно на не сохранившемся до наших дней постаменте памятника императору в Петербурге работы П. Трубецкого были выбиты слова «Создателю Великого Сибирского пути».

Англо-американские издания на протяжении столетия подчеркивают исключительную роль административных методов при сооружении дороги. Издания 1940-х годов писали, что дорога строилась силами заключенных, в условиях полной антисанитарии, тысячи строителей умерли от холеры, чумы (!), многие подорвали здоровье, забросили свои хозяйства в Европейской России ради прихоти царской администрации. Общая картина ужасов сибирской жизни завершается ито-

говым выводом автора статьи журналиста А. Пэрри: «Сибирь со времен Петра I стала известна как земля лишений, нужды, печали, тоскливых и замороженных отбросов общества. Позднее сотни тысяч убийц, воров и фальшивомонетчиков были посланы сюда», «правительство было вынуждено приглашать много китайцев и корейцев для освоения огромного края». Через полвека английское издание «Историческая карта России» вновь повторило тезис о том, что дорога строилась исключительно заключенными и политическими ссыльными, им оказывали поддержку рабочие из Западной Европы, Китая и Кореи, многие из которых умерли в Сибири<sup>4</sup>.

Отечественные историки неизменно подчеркивают, что хотя власти мобилизовывали на строительные работы крестьянство и солдат, ссыльных арестантов, использовали активно административные методы управления при сооружении важного хозяйственного и военного объекта, соединившего Европейскую Россию с «дальневосточной столицей России», главным экономическим уроком проекта стала высокая эффективность использования труда российских наемных квалифицированных рабочих. Экономист Р. Гусейнов подчеркивает, что силами всего 8 тысяч артельщиков, использовавших силу корпоративного труда и смекалку, был успешно реализован грандиозный замысел. Мастерам очень хорошо платили, и многие после завершения работы смогли открыть собственное крупное дело<sup>5</sup>.

Указанные два подхода к оценке методов организации строительства Транссиба и степени использования силовых методов в организации производственного процесса сильно разнятся. Вероятно, надо признать правильным тезис об использовании административного ресурса при строительстве столь грандиозного сооружения, но видеть только «гулаговские» приемы работы царской администрации неправильно.

Зарубежные авторы часто сравнивают виттевский период в истории экономики с опытом первых советских пятилеток. Можно согласиться со следующей оценкой: «Он был продолжателем модернизации Петра Великого и предвестником социалистической индустриальной революции». При этом отмечается, что министру, в отличие от советских наркомов, приходилось работать без всякой политической поддержки сверху. Витте, будучи фигурой мирового уровня, потерпел стратегическое фиаско во внутренней политической борьбе. Авторы энциклопедий подчеркивают недостаточный интерес к проектам Витте политически недалеким Николаем II, чья деятельность для западных читателей ассоциируется с именами двух человек – супруги Александры Федоровны и «старца» Григория Распутина. Эта мысль выражена уже в источнике 1911 года: «Этот крепкий человек... стал первым фактическим премьер-министром России, ... он не смог заручиться поддержкой и в начале 1906 г. был вынужден уйти в частную жизнь». Период нахождения в большой политике С.Ю. Витте, по оценке «Словаря всемирной истории»,



был ознаменован «выдающейся индустриальной революцией, совершенной накануне не предотвращенной им политической революции в России». Последнее предложение биографического очерка о Витте по-английски звучит афористично: «Николай не любил его и уволил» («Nicolas disliked him and dismissed him»). А. Палмер, автор хорошо известной серии книг об исторических деятелях XX в., написал в «Историческом словаре XX в.»: «Витте можно сравнить с мифологической Кассандрой, предсказавшей и оплакавшей гибель Трои». Это образное сравнение так понравилось автору, что он неизменно стал повторять его во всех работах, считая, что после отставки бывший премьер, как никто другой в мире, понимал катастрофичность и безнадежности положения царского режима. Многие реформистские замыслы П.А. Столыпина были проектами С.Ю. Витте, также до конца не реализованными. В «Словаре политических биографий» дается очень жесткая оценка окружению министра: «Его замечательные таланты вызывали недоверие царя, а также правых и левых политических сил, которые лишили его умеренно-консервативную программу всяческой поддержки»<sup>6</sup>.

Все издания акцентируют внимание читателей на свободе российского политика от предубеждений в отношении людей нерусской национальности: человек с голландскими этническими корнями к евреям, полякам, украинцам относился ровно, на первое место всегда ставил деловые качества человека. Эту позицию политик отстаивал в условиях усиления административно-полицейского давления на нерусские народы России на рубеже веков. Обзоры этнополитических процессов этого времени, принадлежащие перу англоязычных авторов, рисуют идентичные картины торжества националистического курса, вне сферы действия которого не осталась ни одна этнокультурная общность. В последнее десятилетие XIX – первое десятилетие XX вв. шло строительство, по существу, национального государства, а правительственный национализм распространялся не только вширь, но и вглубь. Власти решились зайти далее административной русификации, начав форсированно проводить культурную. Не отрицая этнической толерантности Витте, западные авторы в обзорных работах отмечают, что попытка объединить нерусские народы и регионы в единую систему объективно «была естественным дополнением к экономической программе Витте, целью которой было развитие транспорта и ассимиляция отдаленных регионов в единую империалистическую экономику»<sup>7</sup>.

Таким образом, со страниц западных изданий встает образ яркой политической личности мирового масштаба, участвовавшей в последней модернизации Российской империи, осознавшей к концу жизни необходимость существенных политических реформ. Подчеркивается трагизм судьбы политика, получившего одновременно внешние знаки признания и глубокую неприязнь и зависть со стороны правящей элиты. При этом западные авторы избегают пышных эпитетов и превосходных сте-

пеней, уделяя основное внимание реализованным проектам политика. Интерес к личности С.Ю. Витте в Соединенных Штатах Америки сопряжен, на наш взгляд, с активным участием политика в подписании Портсмутского мирного договора, который для Америки стал первым свидетельством утверждения ее в статусе державы мирового уровня.

### Примечания

1. Witte // Encyclopaedia Britannica. – V.28. – N.Y., 1911. – P.763; Witte // Encyclopaedia Britannica. – V.12. – N.Y., 2002. – P. 718.
2. Russia // Encyclopaedia Britannica. – V. 23. – 1911. – P. 876.
3. Witte // Encyclopaedia Britannica. – V. 12. – N.Y., 2002. – P. 718.
4. Siberia // The World Book Encyclopedia. – V.14. – Chicago, 1946. – P.6590–6591; *Catchpole B.* A Map History of Russia. – L., 1988. – P.26. В этом издании воспроизведена карта Транссиба, на которой ошибочно показано, что железная дорога проходит через Томск. Известно, что университетский статус города предопределил решение не прокладывать путь через «сибирские Афины».
5. *Гусейнов Р.* История экономики России. – М., 1999. – С. 221.
6. *Palmer A.* Dictionary of Twentieth-century History. 1900–1989. – The Penguin reference, 1990. – P. 419; Witte // Encyclopaedia Britannica. – V.28. – N.Y., 1911. – P. 763; Witte // A Dictionary of World History. Oxford University Press, 2000 // <http://www.oxfordreference.com>.12.01.2005; *Palmer A.* Op. cit. – P. 419; A Dictionary of Political Biography. – Oxford University Press, 1998 // <http://www.oxfordreference.com>.9.12.2004.
7. *Каснэ С.И.* Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. – М., 2001. – С. 152; *Кантелер А.* Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. – М., 2000. – С. 223; *Хоскинг Д.* Россия и русские. Кн. 1: пер. с англ. – М., 2003. – С.422.

## ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ОТ ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ В I ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

*Бердникова С.Л., кандидат исторических наук  
(Сибирский государственный аэрокосмический  
университет, Красноярск)*

I Государственная дума начала свою деятельность 27 апреля 1906 г., когда выборы в Енисейской губернии были еще в разгаре, а в Иркутской губернии и в Забайкалье даже не начались. У крестьян думские иллюзии проявлялись довольно широко. Их корни хорошо раскрыты в работе Б.Д. Парыгина. По его мнению, «конституционные иллюзии мелкой буржуазии были в известной мере пережитком монархических традиций и настроений. Их распространению способствовала и демократическая настроенность мелкобуржуазных слоев, чуждых социализму и

готовых вполне удовлетвориться плодами буржуазной демократии, даже если бы их пришлось получить из рук царского правительства... Однако решающее влияние на процесс распространения конституционных иллюзий в массах оказала политическая пропаганда этих взглядов и умонастроений царизмом и либеральной буржуазией»<sup>1</sup>.

Интересна реакция крестьян на открытие и деятельность I Государственной думы. В волостном селе Казачинское Енисейского уезда в день открытия Думы был вывешен красный флаг с надписью «Да здравствует Государственная дума». По селам стали циркулировать слухи, что скоро придет «царский манифест» к депутатам Думы, ожидалось прощение недоимок, передача всех лесов населению, уравнивание прав крестьян с другими сословиями, введение земства в Сибири. В день прихода первой почты после открытия Думы в с. Подсосенском Подсосенской волости Ачинского уезда у волостного правления собралась толпа жителей с просьбой почитать о Думе. Большое впечатление произвели речи крестьянских депутатов Аладьина, Аникина, Заболотного, Назаренко. Крестьяне сопровождали чтение восклицаниями: «Ай, да молодцы!», «Вот головушки-то!», «Есть, значит, умники среди крестьян!». Пристав первого стана Енисейского уезда доносил в июне 1906 г.: «Все хоть сколько-нибудь мыслящее население прониклось ожиданием каких-то особенных для себя выгод и льгот, вытекающих из деятельности Государственной думы, ...положение в стане тревожное, и для возникновения здесь беспорядков почву можно считать достаточно подготовленной»<sup>2</sup>.

Выборы депутатов от Енисейской губернии прошли 30 мая 1906 г. Но еще в конце апреля выборщики – крестьяне от Ачинского уезда И.А. Ячменев, М.П. Андреев, Д.А. Дутов, Е.С. Калинин, Е. Кузьмишко – поместили в «Голосе Сибири» открытое письмо, в котором приглашали всех выборщиков от крестьян Красноярского, Канского, Минусинского и Енисейского уездов «приехать дней за 5 раньше, чтобы сговориться»<sup>3</sup>.

К 25 мая выборщики от крестьян съехались в Красноярск и организовались на нескольких предварительных собраниях, выступив общим фронтом против кадетских по основной партийной принадлежности выборщиков. На собраниях 25–29 мая наиболее острая борьба развернулась по аграрному вопросу. Корреспондент «Голоса Сибири» сообщал, что «земля – аграрный вопрос, как бы это ни казалось странным, поставлен был сибирским мужиком в первую очередь».

Наиболее радикальные позиции по аграрному вопросу занял И.А. Ячменев, «молодой, одетый в простом сером армяке, подпоясанном шнурком – единственный крестьянин, одетый по-простому, по будничному, как будто сейчас от сохи». Его требование – отчуждение частновладельческой земли без выкупа. Он указывал, что «затраченный помещиками в землю труд давно уже и с лихвой в сто раз больше взят обратно». Ячменев не только отвергал выкуп, но, как передавал его речь «Голос Сибири», «в страстных словах жаловался на гнет чиновников, сидящих на горбу крес-

тьянина, говорил о ненужности и бесполезности крестьянских начальников, лесничих, сотских и десятских. Кроме земли крестьянину нужны человеческие права и воля. Темнота крестьянина, невежество ужасны...».

Кадет В.А. Караулов «отстаивал необходимость и справедливость выкупа земель по справедливой оценке, грозил общим биржевым и экономическим крахом, падением всех ценностей, раз будет отчуждение безвозмездное». Ни по одному вопросу Караулов с крестьянами не сошелся.

Большинство крестьянских выборщиков высказалось против выкупа земли. Правда, окончательно этот вопрос, по мнению выборщиков, должна была решить Государственная дума.

На собраниях был поднят ряд других вопросов: о полной политической амнистии, уничтожении смертной казни, отмене всех исключительных законов, о введении в Сибири земства на основах всеобщего избирательного права и широкого самоуправления, о выборных судьях, равенстве сословий и уничтожении дворянских привилегий.

Вслед за В.А. Карауловым большинство выборщиков решило, что нужно объединиться и поддерживать Государственную думу целиком, а не только трудовую группу, как предлагали М.П. Андреев, И.А. Ячменев, С.А. Ермолаев, Н.Ф. Николаевский. Но в целом кадеты потерпели поражение, что и показали выборы 30 мая от Енисейской губернии. Оба депутата оказались от Минусинского уезда: крестьянин с. Шушенского Симон Афанасьевич Ермолаев, 36 лет, и врач с. Каратузского Николай Федорович Николаевский, 35 лет. Это были демократически настроенные защитники крестьянских интересов, и в Думе они вошли в трудовую фракцию<sup>4</sup>.

Ермолаев и Николаевский, как и трудовики в целом, не проявляли последовательности ни в программе демократизации политического строя, ни в отстаивании решительных средств борьбы. Но вражда ко всем пережиткам крепостничества резко отделяла их от кадетов. В беседе с сотрудником красноярской газеты «Енисейский край» Ермолаев заявил: «Кадетскую партию я отрицаю. Она никогда, ничего, по моему мнению, не сделает...». Николаевский, хотя и пропагандировал веру в Думу, но оговаривал: «Настоящее народное представительство (т.е. Дума. – С.Б.), составленное по законам 6 августа и 11 декабря, я не могу признать истинным и полезным выразителем воли народа». В речах перед крестьянскими выборщиками и рабочими 30 мая и 4 июня он, излагая программу демократизации страны, говорил, что «русский народ должен прежде всего прогнать немедля бездарных самозванных правителей и взять правление в свои мозолистые сильные руки»<sup>5</sup>.

15 июня 1906 г. состоялся съезд представителей крестьян Минусинского уезда в с. Шушенском для выработки наказа С.А. Ермолаеву. Съезд состоялся вопреки запрещению царской администрации. Некоторые крестьяне пришли в Шушенское за сорок и более верст.

По земельному вопросу крестьяне Сибири, как и в центре страны, выдвигали более радикальные требования, чем в области государственной-политической. Хотя крестьяне шли дальше кадетов в политической программе (превращение Государственной думы в Учредительное собрание), они во многих случаях не выступали за полную ликвидацию монархии.

Выборы в первую Государственную думу от восточной Сибири завершились только в Енисейской губернии. Из 15 депутатов от Сибири в I Думу 9 прошли как кадеты, 1 от партии демократических реформ, 1 октябрист, 2 трудовика, 1 социал-демократ, 1 беспартийный. Но в самой Думе три депутата-крестьянина, избранные по кадетскому списку «прогрессивных» избирателей, перешли во фракцию трудовиков. Основная борьба в Думе развернулась по аграрному вопросу между кадетами и трудовиками.

Первым из депутатов от Енисейской губернии в Петербург уезжал Н.Ф. Николаевский. Вечером 8 июня у железнодорожного вокзала Красноярска состоялся грандиозный митинг, на котором присутствовало несколько тысяч человек. 18 июня в типографии Красноярского комитета РСДРП была выпущена листовка, в которой сообщалось, что за участие в проводах Николаевского было уволено из Красноярских железнодорожных мастерских 8 рабочих и намечено рассчитать еще 40 человек. Рабочие объявили однодневную стачку<sup>6</sup>.

По оценке корреспондента «Сибирских вестей», проводы С.А. Ермолаева из Минусинска представляли собою нечто небывалое для уездного городка. 16 и 18 июня 1906 г. в Минусинске состоялись собрания для выработки наказа Ермолаеву. Социал-демократ И.С. Ружейников призывал к вооруженному восстанию. Каждый раз С.А. Ермолаева до квартиры провожало не менее двухсот человек с пением революционных песен. 20 июня в день отъезда из Минусинска на городской площади был отслужен молебен, во время которого священником, эсером А.И. Бриллиантовым, «были провозглашены вечная память борцам, павшим за свободу, и многолетие настоящим борцам за свободу». Затем состоялась демонстрация с красными флагами с надписями «Долой смертную казнь», «Амнистия» и др. Было произнесено несколько речей, в которых выражалась уверенность, что «депутат, не щадя жизни, будет добиваться земли и свободы». И.С. Ружейников призывал «защищать свои права с оружием в руках»<sup>7</sup>.

Из Красноярска С.А. Ермолаев выехал 26 июня и прибыл в Петербург перед самым разгоном Думы (он был только на четырех заседаниях), в отличие от Николаевского, который присутствовал на заседаниях I Думы в течение трех недель. Н.Ф. Николаевский принял самое деятельное участие в работе трудовой фракции.

В своем выступлении в Думе 27 июня Н.Ф. Николаевский требовал привлечь к уголовной ответственности Меллер-Закомельского за рас-

стрел рабочих, отстранить от должностей всех чиновников, «начиная с городского и кончая русским министром внутренних дел г. Столыпным», так как «ни один законопроект, ни один запрос не пройдет в жизнь при существующем порядке и министерстве. Министры должны оставить свой пост и дать возможность народным представителям ввести русскую жизнь в нормальное русло». В выступлении 4 июля от имени крестьянских депутатов Николаевский заявил, что «пока между Думой и Государем, Думой и народом будет стоять враждебная стена в лице министерства и его агентов», депутатам ничего не добиться. Дума должна взять в свои руки исполнительную власть, добившись предварительного свидания с царем. Выступления Н.Ф. Николаевского отражают наивность, политическую неграмотность и вместе с тем демократизм, свойственный всем трудовикам. Уже после приезда в Красноярск Николаевский призывал во II Думу выбирать «таких людей, которые увеличили бы силы трудовой группы и партии рабочих»<sup>8</sup>.

Резкую антиправительственную позицию занимал С.А. Ермолаев после разгона первой Госдумы. В беседе с корреспондентом «Енисейского края» он заявил, что это была совсем не та Дума, которую прославляли в газетах: «Репрессии при выборах, искалеченная выборная система сделали свое». Все же крестьянские депутаты, по его мнению, «брали своим природным умом. Они не из книжек почерпали свою складность, свои веские аргументы, а из самой невыносимой русской жизни»<sup>9</sup>.

После разгона первой Государственной думы широкое распространение в Сибири получило Выборгское воззвание. Некоторые крестьянские общества отказались платить подати и выполнять повинности, а затем свои надежды начали связывать с созывом новой Государственной думы.

### Примечания

1. *Парыгин Б.Д.* Общественное настроение. – М., 1966. – С. 291.
2. ГАКК. Ф. 595. Оп. 63. Д. 4265. Л. 2-3; Ф. 827. Оп. 1. Д. 1009. Л. 23; Голос Сибири. – 1906. – 26 мая.
3. Голос Сибири. – 1906. – 28 апреля.
4. Там же. – 1906. – 4, 7, 11 июня; Сибирские вести. – 1906. – 23 июня.
5. Енисейский край. – 1906. – 2 авг.; Голос Сибири. – 1906. – 7, 9 июня, 2 авг.
6. Голос Сибири. – 1906. – 9 июня.
7. ГАКК. Ф. 73. Оп. 1. Д. 9. Л. 217-2176; Сибирские вести. – 1906. – 25 июня; Обзор революционного движения в округе Иркутской судебной палаты за 1897–1907 гг. – СПб., 1908. – С. 46.
8. Государственная дума. Первый созыв. Стенографические отчеты. 1906 год. Сессия первая. – СПб., 1906. Т. 2. – С. 1392–1393, 1747, 1754–1757, 1787–1791, 1904–1905, 1957–1958.
9. Енисейский край. – 1906. – 30 июля.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕПИСКОПА ЕВЛОГИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ В 1907–1912 гг.

*Гаврин Д.А., кандидат исторических наук  
(Сибирский государственный технологический  
университет, Красноярск)*

Государственная дума Российской империи за период своего существования (1906–1917 гг.) явила обществу и государству немало известных и талантливых думских деятелей, целую плеяду вошедших в историю страны блистательных личностей, многие из которых до конца раскрылись именно в парламентской деятельности. Исторический опыт Государственной думы, по крайней мере для отечественного парламентаризма, очень важен. Здесь были получены первые уроки межпартийной борьбы и поиски принципов и «техники» сотрудничества партий, вырабатывались тактика компромиссов с правительством и парламентские методы конструктивного (хотя чаще – деструктивного) противостояния ему.

По своему партийному и социальному составу Государственная дума всех четырех созывов была достаточно пестрой. В Думе были представлены разные категории населения дореволюционной России, в том числе представители духовенства. Среди них особое место занимает епископ (впоследствии митрополит) Евлогий (в миру Василий Семенович Георгиевский) – известный ученый-богослов, активный общественный деятель, депутат II и III Государственных дум (1907–1912 гг.).

В 1907 г. Евлогий был избран от православного населения Люблинской и Седлецкой губернии (с 1905 г. он был епископом Люблинским и Седлецким) депутатом II Государственной думы. «На душу легла огромная тяжесть, – писал он. – I Дума уже показала, что стоять на правых позициях, быть монархистом, нелегко...»<sup>1</sup>.

II Государственная дума начала работу 20 февраля 1907 г. По своему составу она была еще более левой, чем предыдущая, так как в выборах приняли участие и революционные партии – социал-демократы (65 депутатов) и эсеры (37). Правомонархическое движение несколько укрепило свои позиции, но сколько-либо значительной силы во II Государственной думе не представляло (22)<sup>2</sup>.

Основным вопросом народных петиций епископу Евлогию был аграрный: от него ждали реальных сдвигов. Синод запретил священникам поддерживать социалистов в Думе, а тех, кто это делал, лишал сана. Во II Думе среди 11 депутатов-священников было 3 кадета и 4 эсера. Интеллигентский либерализм и народнические симпатии о. Евлогия остались

в юности. Его политические взгляды в зрелом возрасте сформировались на западной окраине России – Холмщине, которая была ареной жесточайших столкновений национальных чувств русских и поляков. Местные власти стремились ладить с польскими помещиками, поэтому опору Русская православная церковь искала в центре, в мощи государства, которое ассоциировалось с самодержавием.

Монархист по своим политическим убеждениям, твердо веривший, что «честь России и ее национальное достоинство могла защищать и фактически защищала в то время на наших окраинах лишь монархическая идеология», о. Евлогий во II Думе поначалу состоял в группе умеренно правых («у.п.» – «упокойники», как, по его свидетельству, называли их в Думе), а затем примкнул к монархистам-националистам. В Думе он работал в составе трех комиссий: вероисповедной, по народному образованию и аграрной. Несколько раз выступал с думской трибуны с осуждением террора и смертной казни.

Особенно большое внимание он уделял подготовке к выступлению по аграрному вопросу. Собрав огромный материал за долгие годы жизни в Холмской Руси, он не только познакомил с ним депутатов, но и обосновал с документами в руках свои тезисы о несправедливости батраков и тяжелейшем положении крестьян, особенно в так называемом «сервитутном» вопросе (сервитут – ряд повинностей, которыми правительство России обложило помещиков-поляков после освобождения крестьян в Западном крае в 1863–1865 гг., но которые, в свою очередь, перекладывали их на местных крестьян).

Доклад произвел большое впечатление на всех, однако вызвал резкие нападки депутатов-поляков. К большому удивлению епископа Евлогия, он подвергся критике и со стороны некоторых правых депутатов-помещиков. Они обвинили его в посягательстве на право собственности, назвали «плохим монархистом» и «левым». О. Евлогий начал понимать, что «они готовы были поддерживать Церковь не бескорыстно: многие из них видели в Церкви средство держать народ в повиновении». Это «ужасное политическое воззрение на Церковь», по выражению о. Евлогия, проявилось очень ярко в возгласе Пуришкевича: «Неужели, батюшка, вы действительно верите так, как говорите?»<sup>3</sup>.

Присутствие епископа Евлогия на заседаниях Думы, проходивших в условиях политической борьбы в «безобразных формах» («грубые реплики с мест и с трибуны, переходившие иногда в неистовую брань, разнузданность языка под влиянием страстей», когда «у людей вырабатывалась психологическая привычка считать лишь членов своей партии хорошими, а всех противников считать дурными»), накладывало, как он сам признавал, лично на него отрицательный отпечаток: утрачивалась «свежесть религиозных переживаний, ослабевала их духовная сила». Вставали вопросы: а стоит ли духовенству участвовать в политической жизни страны и в государственной деятельности? Он убеждался все боль-



ше в том, что «если принять во внимание душу и совесть – большое для духовного лица несчастье». Он внутренне разрывался в борьбе между пастырской совестью и партийной дисциплиной, чувствовал себя «каким-то обмирщенным», «секуляризованным». В то же время он видел, что присутствие духовенства в Думе все-таки оказывает положительное влияние на депутатов, особенно на крестьян.

3 июня 1907 г. был опубликован указ о роспуске II Государственной думы и манифест, в котором Дума обвинялась в затягивании рассмотрения законопроектов и в том, что ряд её членов участвовал в заговоре против правительства.

Летом 1907 г. о. Евлогий был почти единогласно избран делегатом III Государственной думы. В III Думу было избрано 422 депутата. Выборы проходили по новому избирательному закону, разработанному председателем Совета министров П.А. Столыпиным. В результате в Думе сложилась ситуация, когда основные политические силы общества получили примерно равное количество голосов. Однофракционное большинство в Думе отсутствовало. В этой Думе, сильно поправшейся, было довольно много священников, в том числе 2 епископа (сам Евлогий в своих воспоминаниях указывает, что помимо него был еще епископ Митрофан, депутат от Могилевской губернии). 4 священника вошли в прогрессивную фракцию, 9 – в октябристскую, 13 священников и епископ Евлогий – в умеренно правую фракцию, 2 священника присоединились к фракции националистов, 15 священников и епископ Гомельский Митрофан, викарий Могилевской епархии, – к правым монархистам<sup>4</sup>.

Евлогий был избран председателем вероисповедной комиссии. В центре его думской деятельности стояли два главных вопроса: о выделении Холмщины из состава Царства Польского и образовании самостоятельной Холмской губернии, а также о защите интересов Русской православной церкви в ее отношениях с государством.

В вероисповедной комиссии одним из сложнейших был вопрос о веротерпимости. Свобода вероисповедания в России была веками ограничена, а переход из православия в другое исповедание считался уголовным преступлением. В комиссии поэтому очень остро обсуждалось, стоит ли давать свободу старообрядцам или разрешать религиозную пропаганду сектантам. Сам Евлогий, испытав на Холмщине все сложности безусловной свободы веры в случае, когда не принимаются во внимание конкретная обстановка и психология исповедующих иную религию, не был принципиальным противником свободы вероисповедания, но стоял за постепенность ее введения. Эту позицию определил П.А. Столыпин: премьер-министр хотел провозгласить свободу совести, но считал целесообразным не давать свободу религиозной пропаганде, ограничить право агитации в пользу какого-либо вероисповедания. Правые в Думе были недовольны либерализмом Столыпина. Впоследствии Евлогий с

горечью констатировал: «Может быть, и не надо было цепляться за старые позиции – бояться пропаганды, но мы, увы, тогда еще не знали, что придут безбожные агитаторы, которые будут кощунствовать и вытравливать самое понятие Бога из русских душ. Лишь теперь, оглядываясь назад, видишь, как мы были близоруки...»<sup>5</sup>.

Взаимоотношения между Думой и Русской православной церковью были сложными, как между чуждыми и враждебными друг другу сторонами. Разобщенность между ними проявлялась, в частности, по вопросу о церковно-приходских школах, которые, будучи детищем Александра III и Победоносцева, были созданы специально для того, чтобы в светских школах избежать возможного религиозного влияния учителей на учеников. Евлогий и другие депутаты-священники вели в Думе жаркие битвы за выделение государственных ассигнований церковно-приходским школам, добились созыва особого совещания по этому поводу у обер-прокурора Синода. Однако Дума стояла на позиции единой государственной школы и не поддерживала идею бюджетных ассигнований церковно-приходским школам.

Как депутат III Госдумы о. Евлогий принимал участие в различных мероприятиях, направленных на расширение влияния православной церкви в государстве. Он принимал участие в киевском миссионерском съезде, торжественном перенесении мощей преподобной Ефросинии Полоцкой из Киева в Полоцк.

Русская православная церковь тратила значительные средства на миссионерство, однако эта работа оставляла желать лучшего, во многом по причине равнодушия самого духовенства и бюрократизма государства. Синодальным миссионерам, или «светским фрачникам», как их называли в церковных кругах, не доверяли и, более того, их боялись, поскольку те любили для поддержки и защиты православия опираться на гражданскую власть. Именно миссионеры подогревали отрицательное отношение духовенства к вероисповедной политике правительства и к внесенным правительством в Государственную думу законопроектам о свободе вероисповедания. Благодаря дипломатичности обер-прокурора Синода П.П. Извольского и нажиму киевского генерал-губернатора Сухомлинова удалось избежать политических дискуссий и удержать киевский съезд в рамках обсуждения чисто церковных вопросов о мерах духовной борьбы с пропагандой инославия, сектантства и религиозного вольнодумства. На торжества, посвященные перенесению мощей преподобной Ефросиньи княгини Полоцкой из Киева в Полоцк, епископ Евлогий поехал с намерением противопоставить почитание этой святой католическому культу униатского епископа Иосафата Кунцевича.

Отстаивать долго лежавший в министерстве внутренних дел законопроект о выделении Холмщины в особую губернию епископу Евлогию приходилось в думской комиссии законодательных предположений. Здесь он столкнулся как с резким противодействием депутатов-поляков (на-

зывавших этот законопроект «четвертым разделом Польши»), так и с непониманием русской интеллигенции, увидевшей в нем черносотенного «зубра» и обидчика поляков. Свою позицию в этом споре Евлогий оценивал так: «Давайте Польше самоуправление, но не обрекайте на денационализацию клочок исконной русской земли».

Борьба развернулась упорная и длительная. Евлогий оказался меж нескольких огней. Законопроекту сопротивлялись депутаты-поляки. Октябристы, руководимые А.И. Гучковым, держали его сторонников «на узде», обещая поддержать, но требуя за это их поддержки при голосовании других вопросов. Монархисты, равнодушные к Холмской проблеме и недовольные симпатиями Евлогия к националистам, проявляли сословный эгоизм по принципу «польский пан нам ближе, чем русский крестьянин».

Тогда Евлогий решил сделать свою идею популярной в обществе и вынес ее за пределы Думы. Он начал выступать с докладами об исторических судьбах Холмщины, ее стремлении к национальному освобождению в клубе октябристов, на общественных собраниях, в великосветских салонах Петербурга, в Епархиальном доме в Москве, на собраниях в Варшаве, а также приглашал думцев на Холмщину.

Эти усилия достигли цели. О Холмщине заговорили в прессе и в общественных кругах. Борьба по Холмскому законопроекту в комиссии продолжалась три года – с 1908 по 1911 гг. Его то ставили, то снимали с повестки дня пленарного заседания Думы. Евлогий даже ходил на прием к П.А. Столыпину, который незадолго до своей гибели обещал взять судьбу проекта в свои руки. Новый председатель Совета министров В.Н. Кокцов к Холмской проблеме отнесся безучастно. Лишь 26 апреля 1912 г. проект был поставлен на голосование в Думе. В конце мая после острых дебатов он был одобрен Государственной думой. 23 июня, в день Владимирской иконы Божьей Матери, его утвердил император Николай II.

За время этой борьбы Евлогий был возведен в сан архиепископа Холмского. Пятилетний срок существования III Государственной думы был на исходе, Евлогий выполнил свою основную задачу и вскоре мог ехать в свою епархию. 15 июня 1912 г. III Дума и Государственный совет были распущены после пятилетнего благополучного существования. Архиепископ Евлогий прибыл в Холм. На этом его парламентская деятельность закончилась.

8 сентября 1913 г. состоялось торжественное «открытие» Холмской губернии. В ознаменование этого события в Холме был построен православный храм в честь Владимирской иконы Божьей Матери (после прихода к власти большевиков и заключения Брестского мира Холмщина была отторгнута от России и присоединена к Польше, а храм был взорван).

Митрополит Евлогий был искренне верующим человеком, верным пастырем Русской православной церкви. Но, в отличие от других иерархов, он достаточно активно занимался общественно-политической дея-

тельностью, имел четко выраженные политические позиции монархиста. Работая во II и III Государственных думах, Евлогий примыкал к фракции националистов и всегда выступал как сторонник сильного монархического государства, проводящего четкую национальную политику. Вместе с тем, как выходец из социальных низов, он всегда с большим сочувствием относился к народным массам. Одновременно он критически оценивал жизнь привилегированных слоев: высшего чиновничества, фабрикантов, помещиков, кулаков, некоторых церковных иерархов.

Опыт деятельности Евлогия и других священнослужителей в качестве депутатов Государственной думы свидетельствует о том, что парламентская система может приносить положительные результаты, проводя в жизнь полезные для общества законопроекты. Необходимым условием для этого является, прежде всего, твердое намерение депутатов конструктивно и плодотворно работать на благо государства и благополучие граждан, невзирая на политические разногласия и узкопартийные интересы. Русская православная церковь в лице своих представителей, священников и архиереев, придерживалась именно такой позиции в отношении Государственной думы и всего дальнейшего развития российского парламентаризма.

### Примечания

1. Митрополит *Евлогий (Георгиевский)*. Путь моей жизни: Воспоминания. – М.: Московский рабочий, 1994. – С. 157.

2. *Козбаненко В.А.* Партийные фракции в I и II Государственных думах России. 1906-1907. – М.: РОСПЭН. – С. 79; *Ромов Р.Д.* Правомонархическое движение на выборах во II Государственную думу // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. – 2001. – №5. – С.22–45.

3. Митрополит *Евлогий (Георгиевский)*. Указ. соч. – С.170.

4. Там же. – С.175.

5. Там же. – С.177.

## РОССИЙСКИЙ САМОДЕРЖАВНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В КАЛМЫЦКОЙ СТЕПИ

*Гиляшаева М.Н., кандидат исторических наук  
(Калмыцкий государственный университет, Элиста)*

На рубеже XIX–XX вв. в Российской империи «иностранцы» составляли значительную часть населения и подразделялись на сообщества бродячих, кочевых и оседлых. Основная часть калмыков (исключая тех, кто

числился казаками Оренбургского, Терского и Войска Донского областей) сосредоточивалась в Калмыцкой степи Астраханской и Ставропольской губерний и причислялась ко второй и третьей категориям. Разница между ними была в том, что первые (астраханские) только начинали переходить к оседлости, а для вторых (ставропольских или большедербетовских) этот переход был пройденным этапом.

Накануне первой российской революции главным событием в жизни калмыцкого народа стала отмена крепостного права, существовавшего у них в форме закрепленных царизмом с 1834 г. обязательных сословных отношений. Закон от 16 марта 1892 г. «Об отмене обязательных отношений между отдельными сословиями калмыцкого народа» наделил калмыков гражданскими и общественными правами, дав им статус свободных сельских обывателей. Выкупные расходы в виде «вознаграждений» и «единовременных пособий» в пользу этнической знати (нойонов и зайсангов) были произведены за счет образованного правительством в 1830-е годы фонда калмыцкого общественного капитала, то есть они прямо не задели материальных интересов рядовых калмыков. С другой стороны, в отличие от русских и крестьян некоторых других национальностей, калмыки не получили наделов, так как занимаемые ими земли считались государственными, не подлежавшими отчуждению, и находились в общественном пользовании.

В Калмыцкой степи с началом XX в. имело место хотя и медленное, но разрушение сословности, причем и за счет отнесения к податному населению калмыцкой знати. Об этом свидетельствовали закон от 16 марта 1892 г., положение «О привлечении привилегированных сословий калмыцкого народа к платежу уравнительного сбора на содержание внутриполицейской стражи в Калмыцкой степи» от 11 июня 1893 г., закон от 10 июня 1900 г. «О замене у калмыков Астраханской губернии кибиточной подати сбором принадлежащего скота». Соответственно последнему акту новый налог выплачивали все скотоводы «без различия сословий».

Политика царизма по отношению к калмыкам, как и к другим инородцам, отличалась стремлением закрепить единый принцип административно-территориального управления. Они были переданы из министерства земледелия и государственных имуществ в ведомство МВД. Упразднив остатки административной автономии калмыков – право нойонов и зайсангов на управление родовыми улусами и аймаками под контролем попечителей, – самодержавие возложило его на улусных попечителей и их помощников. Аймаки, как и русские волости, оказались на попечение выборных старшин, которые избирались на 3 года аймачными сходами.

Следует отметить, что в Калмыцкой степи остро стоял аграрный вопрос, который находил проявление не только в земельных спорах между калмыцкими и крестьянско-переселенческими обществами, но и между

самими калмыками из-за явных и значительных нарушений в землепользовании. Правительство пыталось решать возникавшие земельные споры в пользу переселенцев за счет калмыцкого народа, что справедливо рассматривалось им как факт национального угнетения. В связи с этим князь В.П. Мещерский, посетивший Калмыцкую степь в 1901 г., писал: «Все русские подданные пользуются правом свободного человека ходатайствовать о своих нуждах перед правительством и престолом, единственные русские подданные, лишенные этого права и закабаленные под безграничную власть своих местных попечителей, – это калмыки».

И калмыки, и переселенческое крестьянство вели борьбу против местных социальных верхов, прежде всего знати и зажиточных крестьян, захватывавших общественные пастбищные угодья благодаря большому поголовью скота. Неспособность власти разрешить эти вопросы определила в целом нелояльную позицию к ней обитателей Калмыцкой степи<sup>1</sup>.

В «Манифесте об усовершенствовании государственного порядка», опубликованном в газете «Правительственный вестник», Николай II обещал предоставить своим подданным политические свободы и гражданские права, созвать законодательную Думу, а также расширить круг избирателей. Однако закон о выборах в I Государственную думу, изданный 11 декабря 1905 г., оставил систему выборов, определенную положением о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г., практически без изменений. Исключением стало расширение состава избирателей за счет снижения имущественного ценза и допуска к выборам рабочих. Этот закон был обнародован тогда, когда на улицах Москвы бушевало восстание, и, несомненно, служил задаче дня – подавить вооруженное столкновение, сочетая карательные действия с политическим маневрированием.

Осенью 1905 г. П.Н. Дурново, назначенный на должность министра внутренних дел, спешно занялся вопросом подготовки правил участия в выборах в Думу тех групп населения, которые были лишены избирательных прав в соответствии с упомянутым положением. 6 ноября он направил астраханскому губернатору предложение обсудить на особом совещании проект МВД по производству выборов в Думу в местностях, занимаемых инородцами Астраханской, Ставропольской губерний и Терской области, что и было осуществлено 26 ноября. Проект не вызвал у присутствовавших на совещании принципиальных разногласий, за исключением сомнений насчет того, что навряд ли калмыки смогут полностью выражать интересы чуждых им по религии и культуре магометанских народов (туркмен, ногаев и караногоев), с которыми они соседствовали. Совещание высказалось за одного представителя от 244 выборщиков от калмыков, указав, что центром уездной выборной кампании целесообразно определить г. Енотаевск. Было признано необходимым включение заведующего калмыцким народом в Астраханскую губернс-

кую комиссию по делам о выборах в Государственную думу. Стремление правительства наделить калмыков, не проявивших к этому времени открытой оппозиции к нему, избирательными правами было связано с его надеждами на лояльность их к самодержавию и послушность депутатов воле администрации. Однако этот процесс был прерван событиями декабря 1905 г.

К марту 1906 г. правительство, внимательно следившее за ходом избирательной кампании, обнаружило опасность исхода выборов в Думу в пользу оппозиционных политических сил. В этих условиях, как известно, завершается процесс законодательного оформления обещаний, данных Николаем II в Манифесте 17 октября 1905 г.

Среди актов скромное место занимали правила о производстве выборов в Государственную думу в местностях, занимаемых кочевыми инородцами Астраханской и Ставропольской губерний (утверждены 26 марта 1906 г.). Согласно им в члены Думы избирался один представитель на основе имущественного ценза и обязательного знания русского языка от собрания выборщиков калмыков (ведущих как кочевой, так и оседлый образ жизни). Выборщики от кочевавших калмыков избирались на улусных сходах. Каждый улус имел право избрать одного выборщика. Председательствовали на сходах аймачные старшины. Оседло жившие калмыки избирали двух выборщиков от своих «оседлых поселений». Выборы осуществлялись на участковых избирательных съездах домохозяев и владельцев кибиток. Списки кандидатов в выборщики составлялись администрацией Астраханской губернии, выборы проходили также под ее надзором. Каждый член схода обязывался голосовать за каждого кандидата в выборщики отдельно, путем опускания шара в один из ящиков с черным или желтым флагом на виду у всех присутствующих. Выборщиками имели право быть несудимые мужчины-домовладельцы (кибитковладельцы) не моложе 25 лет при условии соответствия цензу оседлости, знавшие русский язык. Данные требования в совокупности предопределяли исход выборов в пользу этнической знати, особенно той ее части, которая была зажиточна и близка к администрации<sup>2</sup>.

Указанные правила были получены на местах 25 апреля 1906 г., то есть за два дня до начала открытия I Государственной думы. Избрание выборщиков в Калмыцкой степи в целом состоялось 18 апреля. Собрание выборщиков затянулось из-за определения П.А. Столыпиным его срока на 12 мая. Депутатом Думы был избран нойон Д.Ц. Тундутов, роду которого принадлежал в недалеком прошлом (до закона 1892 г.) самый большой по численности населения и территории Малодербетовский улус.

При выборах во II Государственную думу избирательные права калмыков не претерпели изменений. На собрании 11 выборщиков (семь нойонов и зайсангов, два духовных лица и два зажиточных крестьянина), состоявшемся в мае 1907 г., депутатом Думы стал нойон С.Б. Тюмень, бывший владелец Хошеутовского улуса. Он так же, как и Тундутов, став-

ший членом аграрной комиссии, включился в работу Думы накануне ее роспуска.

В III Думе калмыки не получил права представительства, так как прежние избранные ими депутаты не оправдали надежд правительства.

Оседло живущие калмыки Большедербетовского улуса при обсуждении 26 ноября 1906 г. проекта МВД по производству выборов в Думу в местностях, занимаемых инородцами Астраханской, Ставропольской губерний и Терской области, высказали предложение избирать выборщиков посредством закрытой баллотировки. По их мнению, только так возможно предотвратить избрание «не имеющих ничего общего с калмыками (нойона. – М.Г.), как Тундутов». Иначе говоря, ставропольские калмыки не признавали в Тундутове ту кандидатуру, которая была бы способна выразить национальные интересы, они склонны были его идентифицировать как «не калмыка». Мнение большедербетовцев об оторванности знати от народа высказал и автор заметки «К выборам калмыцкого народа», опубликованной в газете «Астраханский листок»: «Почему эти лица прошли выборщиками, для этого надо знать калмыка, загнанного жизнью, окружающими условиями, начальством и разными косвенными денежными поборами в пользу всех духовных и светских властей, а надо знать также, как происходят самые выборы. Собирается сход из родового старшины, всех хотонных старост и одного человека от каждых 10 кибиток. Председательствуют и руководят выборами эти же привилегированные, т.е. нойоны, зайсанги, духовные и крупные богачи. Кандидатами они и предлагаются, а из простых никто не изъявляет желаний, так как, с одной стороны, боится соперничать с нойоном или зайсангом, с другой стороны, понимает, что при существующих открытых голосованиях он никогда не пройдет». По мнению автора, который обозначил себя этнонимом «Калмык», избранные депутатами нойоны ни в коем случае не будут отстаивать интересы народа, так как «для них выгодно, чтобы калмык оставался темным и верным преданиям старины, и, кроме того, не было в жизни примера, чтобы волк заботился об улучшении и охране жизни овец»<sup>3</sup>. Однако и калмыки, и администрация ошиблись в отношении калмыцких нойонов.

Оба калмыцких депутата – крупные землевладельцы и скотопромышленники Д.Ц. Тундутов и С.Б. Тюмень, – как и другие инородческие депутаты, примыкали в Думе к партии кадетов. Они выдвинули требования, выражавшие интересы своего народа: закрепить за калмыками находившиеся в их пользовании земли; возратить в общественное пользование те земельные участки, которые были отведены под оброчные статьи, впредь не допускать отчуждения калмыцких земель; закрепить пески и обводнить степь; ввести страхование скота от падежа; снять недоимки, числящиеся за бедняками; ликвидировать попечительство; заменить казенный сбор со скота подходящим налогом, списать недоимки по сборам.



Российское самодержавие, вынужденное осуществлять в годы первой российской революции политическое маневрирование, инициировало наделение избирательными правами калмыков-«инородцев». Их депутатами стали нойоны, то есть этническая знать, а кандидатами в депутаты – крупные землевладельцы и скотопромышленники. Все они выдвигали требования, отражавшие общенациональные интересы. Выборы, безусловно, проходили в условиях полного политического беспорядка и зависимости от царской администрации. Тем не менее они способствовали пробуждению калмыцкого национального самосознания. Они послужили политической школой для ее знати, которой предстояло стать в скором будущем выразительницей либерально-демократической альтернативы развития своего многонационального региона.

### Примечания

1. *Команджаев А.Н.* Хозяйство и социальные отношения в Калмыкии в конце XIX-начале XX века: исторический опыт и современность. – Элиста, 1999. – С. 50–77, 178–197; *Санджиев Б.С.* К истокам народного движения в Калмыкии в начале XX века // Ученые записки КНИИЯЛИ. Вып.5. Сер. Ист. Дооктябрьский период. – Элиста, 1967. – С. 26.
2. *Бурчинова Л.С.* Калмыки и Государственная Дума (1905–1907 гг.) // Там же. – С. 56; *Санджиев Б.С.* Указ. соч. – С. 37.
3. *Бурчинова Л.С.* Указ. соч. – С. 56; *Санджиев Б.С.* Указ. соч. – С. 37.

## РОЛЬ ССЫЛЬНЫХ МЕНЬШЕВИКОВ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В ВЫБОРАХ В IV ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

*Кудряшов В.В., кандидат исторических наук  
(Братский государственный университет)*

Первая русская революция заставила царизм пойти на частичную демократизацию режима. Манифест 17 октября 1905 г. даровал народу политические права и свободы, а России – законодательную Государственную думу. Был сделан робкий шаг на пути превращения самодержавной монархии в конституционную.

Фракции РСДРП по-разному отнеслись к идее создания российского парламента. Большевики призвали к бойкоту выборов, но позднее вынуждены были признать эту тактику ошибочной. Значительная часть меньшевиков была склонна использовать Думу для углубления российской демократии легальными средствами.

В советской историографии вопрос об участии сибирских организаций РСДРП в выборах депутатов Государственной думы не получил должного освещения. Основное внимание было уделено роли большевиков. В очерках истории партийных организаций Восточной Сибири освещение думской тактики социал-демократов напрямую увязано с успехами избирательных кампаний большевиков.

В «Очерках по истории Иркутской организации КПСС» авторы называли только депутата II Думы меньшевика В. Мандельберга, лидера иркутских социал-демократов в период первой русской революции. Объясняя причины его избрания, авторы отметили, что «избиратели считали социал-демократию единственной политической силой, способной бороться за интересы трудового народа». В отношении выборных кампаний в II и IV Думы дана общая характеристика агитационно-пропагандистской деятельности большевиков, направленной против меньшевиков и монархического блока<sup>1</sup>.

В «Очерках истории Читинской областной организации КПСС» охарактеризована деятельность в III Государственной думе меньшевика А.А. Войлошникова. Такое внимание к его работе в Думе объяснялось тем, что выступления Войлошникова по аграрному и переселенческому вопросам использовал в своих статьях В.И. Ленин.

Более подробный анализ думской тактики местных социал-демократов содержат «Очерки истории Красноярской краевой организации КПСС». В них не только показана фактическая сторона предвыборной борьбы, но и раскрыты причины успеха на выборах во II Думу кандидата от социал-демократов, причины неудач на выборах в III и IV Государственную думу.

Специальных работ, посвященных изучению думской тактики сибирских социал-демократов, немного. В.Л. Барсуков в своей работе основное внимание уделил борьбе большевиков по разоблачению соглашательской линии меньшевиков в ходе выборной кампании 1906–1912 гг. Выяснив общее количество социал-демократических депутатов Сибири и Дальнего Востока, их фракционную принадлежность (1 большевик, 7 меньшевиков, 1 колеблющийся), автор пришел к выводу, что «сибирских депутатов-меньшевиков нельзя считать представителями рабочего класса»<sup>2</sup>.

Л.П. Сосновская рассмотрела вопрос об участии сибирских социал-демократов в выборах в Государственную думу через анализ их нелегальных печатных изданий. Она указала на решающую роль большевиков в победе социал-демократических выборщиков по городской курии в Иркутской губернии в 1912 г. Но преобладание меньшевиков среди выборщиков объясняла тем, что «меньшевики объявляли себя сторонниками избирательной платформы РСДРП, заигрывали перед крестьянством, составлявшим основную массу избирателей»<sup>3</sup>.

Н.Н. Щербаков рассматривал вопрос о роли ссыльных социал-демократов в выборных кампаниях 1907 и 1912 гг. через призму агитационно-

пропагандистской работы сибирских организаций РСДРП. Выделяя роль большевиков в пропаганде платформы РСДРП со страниц подцензурной печати, он не отказался от негативных оценок в адрес меньшевиков, указывая на соглашательскую тактику последних с кадетами в Иркутске и Красноярске<sup>4</sup>.

А.П. Толочко отмечал сотрудничество большевиков и меньшевиков-партийцев в Красноярске в 1912 г. во время выборов в IV Думу. Он также указал на то, что иркутские социал-демократы в ходе этой выборной кампании делали ставку на меньшевика А. Тюшевского<sup>5</sup>.

В советской исторической литературе сложились стереотипы и тенденциозность в подходах и освещении истории меньшевизма. Исследователи обходили вниманием и замалчивали действительную роль меньшевиков в революционной деятельности. За длительный период накопились и определенные ошибки, которые в современных условиях можно и необходимо исправить.

В основе выводов советских исследователей лежали ленинские установки. Ленин считал, что в составе думской социал-демократической фракции «каждый раз наблюдалось несоответствие между воззрениями, взглядами, направлением большинства социал-демократии и ее думского представительства»<sup>6</sup>. Необходимо учитывать, что выборы депутатов проводились не в рамках партии, а с участием широких кругов избирателей, представителей различных социальных групп. Меньшевики в силу своей толерантности, более трезвой оценки ситуации, мягкости формулировок, постоянной работы в массах в итоге получали поддержку избирателей и проводили своих кандидатов не только по рабочей, но и по другим куриям. Это обеспечивало им преобладание в социал-демократической фракции в Государственной думе. Меньшевики были представлены в Думе яркими личностями, которые оказывали влияние на колеблющихся социал-демократических депутатов и привлекали их на свою сторону.

К 1912 г. сибирские организации РСДРП накопили определенный опыт участия в избирательных кампаниях. Депутатами от Восточной Сибири были избраны во II Думу В. Мандельберг (Иркутская губерния) и И. Юдин (Енисейская губерния), в III Думу – Т. Белоусов (Иркутская губерния) и А. Войлошников (Забайкальская область). Все они были представителями меньшевистского крыла местных социал-демократических организаций. На выборную кампанию 1912 г. непосредственное воздействие оказали ссыльные социал-демократы, в том числе бывшие депутаты II Государственной думы.

К выборам в IV Думу готовились все партии. В январе 1912 г. большевики провели конференцию в Праге, где определили свою выборную стратегию и тактику. Ленин считал, что «социал-демократической партии платформа выборов в IV Думу нужна для того, чтобы еще раз и по поводу выборов, и по случаю выборов, и в спорах о выборах разъяснить в массах необходимость, насущность, неизбежность революции»<sup>7</sup>.

Меньшевики свою избирательную платформу выработали на Венской конференции организаций РСДРП в августе 1912 г. Меньшевистская платформа имела взвешенный, продуманный характер, базировалась на объективном анализе реальной ситуации в стране. Главный лозунг был сформулирован Ю. Мартовым и Ф. Даном: «Вырвать Думу из рук реакции». Не отказываясь от задач программы-минимум РСДРП, в платформе меньшевики сформулировали тактические задачи, решение которых позволило бы демократизировать все стороны жизни российского общества, сделать решающий шаг на пути эволюции к западной модели развития. Резолюция Венской конференции «Об избирательной тактике» подчеркивала, что «социал-демократическая партия выступит совершенно самостоятельно, не заключая никаких соглашений с другими партиями». Возможность соглашения с другими оппозиционными силами допускалась только во втором туре выборов в случае явной «черносотенной опасности» и необходимости обеспечить победу социал-демократического кандидата.

Резолюция «О единстве избирательной кампании» была обращена к большевикам. Меньшевики предлагали выступать единым фронтом, согласовывать кандидатуры выборщиков и депутатов. Резолюция подчеркивала, что «в социал-демократическом рабочем движении России нет таких разногласий, которые хоть в отдаленной степени могли бы оправдать то внесение смуты и хаоса, которое неизбежно получится в результате избирательной борьбы социал-демократов с социал-демократами»<sup>8</sup>.

Документы партийных конференций были положены в основу деятельности организаций РСДРП на местах, в том числе в Восточной Сибири.

Важную роль в агитационно-пропагандистской работе социал-демократов в выборной кампании 1912 г. в Иркутске сыграли легальные печатные издания, созданные при активном участии политических ссыльных. Идейным вдохновителем и организатором газет «Иркутское слово» и «Молодая Сибирь», на страницах которых была развернута пропагандистская кампания за кандидатов «последовательной демократии», был известный историк и публицист Н.А. Рожков. Осужденный в ссылку на поселение, в Сибири он пересмотрел свои взгляды на партию и партийную работу. Не отрицая значения подпольной партии и нелегальной работы, он выступал за развитие легальных форм работы с вовлечением в нее широких пролетарских и полупролетарских масс. Ленин расценил отход Рожкова от большевистских принципов как «ликвидаторство» и навесил на него ярлык «рenegата».

Рожков имел богатый опыт участия в избирательных кампаниях. Он участвовал в выборах во II Думу, работал с социал-демократической фракцией во II и III Думах. Эти опыт и знания были задействованы в ходе выборов в IV Думу по Иркутской губернии.

Иркутская социал-демократическая организация была объединенной, но решающая роль в ней принадлежала меньшевикам. Рожков органич-

но вошел в ряды местной организации и в «Литературную группу социал-демократов». Он проявил недюжинные организаторские способности и настойчивость при создании новой газеты. 31 октября 1911 г. вышел в свет первый номер «Иркутского слова». В состав редакции вошли политические ссыльные меньшевики Н.А. Рожков и Н.С. Ершов, большевик Н. Чужак.

С первого номера газета развернула кампанию в связи с предстоящими выборами в Государственную думу. Статья Рожкова «Государственная дума и страхование рабочих» положила начало систематическим публикациям о законодательной деятельности III Думы с анализом вклада каждой партии, представленной в российском парламенте. «Иркутское слово» вело борьбу за избирателя, адресуя свои публикации конкретному рабочему, приказчику, служащему, крестьянину. В той или иной степени вопрос о деятельности Государственной думы и предстоящих выборах в нее на страницах газеты затрагивался в двадцати двух номерах.

Ряд статей Рожкова и Ершова были посвящены аграрному вопросу. Правительство, пытаясь придать своим действиям законный характер, внесло проект землеустройства для Сибири в III Думу. Но он не был принят, и решение по данному проекту должны были принять уже депутаты IV Думы. Рожков, анализируя проект и переселенческую политику правительства, подчеркивал, что «формы владения землей должны определяться хозяйственными (выделено Н. Рожковым) потребностями и условиями, вне юридического давления со стороны господствующих классов»<sup>9</sup>. Он считал, что борьба за интересы сибирского крестьянства невозможна без развития местного самоуправления и передачи ему переселенческого и землеустроительного дела. Рожков не отделял решение сибирских проблем от общероссийских и призывал будущих депутатов от Сибири бороться за государственные реформы во всех сферах экономической и общественной жизни.

«Иркутское слово» внимательно следило за начавшейся Ленской забастовкой и ее трагической развязкой. Ленские события редакция использовала для разъяснения основного требования избирательной платформы социал-демократов – 8-часового рабочего дня. Данное требование рассматривалось не только как забота о здоровье рабочих, но и как необходимое условие его умственного и политического развития.

«Иркутское слово» последовательно защищало позиции левых депутатов в III Думе, подвергая критике деятельность кадетов, октябристов и монархистов разных мастей. Ряд статей, направленных на разоблачение позиций правых партий и политики правительства, опубликовал в «Иркутском слове» В.С. Войтинский. Он рассматривал выборы как смотр политических сил и политический экзамен страны. Его статьи способствовали выработке программы социал-демократических кандидатов по ряду вопросов.

В самом разгаре предвыборной борьбы газета была закрыта. Но Рожков нашел возможности и средства на издание новой газеты. Характер

материалов, их направленность позволяют сделать вывод, что «Молодая Сибирь» стала логическим продолжением «Иркутского слова». В состав редакции к Рожкову и Чужаку добавился Войтинский. Газета выходила ежедневно с 19 сентября по 16 ноября 1912 г. и во многом определила итоги выборов по Иркутской губернии.

Газета продолжила борьбу за демократического кандидата. Им стал помощник присяжного поверенного меньшевик А.А. Тюшевский. Он выражал интересы широких масс города и деревни. О его встречах с избирателями газета рассказывала очень подробно, публиковала все его выступления. На предвыборных собраниях Тюшевский разъяснил избирателям все требования платформы РСДРП.

До самых выборов редакция газеты продолжала публиковать материалы по разоблачению кадетов. Рожков прямо указывал: «Глубоко ошибочно поддерживать кадетов или блокироваться с ними»<sup>10</sup>. Отрицая кадетские лозунги о единстве сибирской депутатской группы, Рожков отмечал, что такое объединение невозможно в принципе из-за различий политических позиций депутатов. По его мнению, сибирские депутаты должны примкнуть к фракции «последовательной демократии», чья программа выражает интересы широких народных масс. Через эту фракцию необходимо ставить вопросы о сибирском земстве, новом аграрном законопроекте для Сибири, о распространении рабочего законодательства на сибирские предприятия.

Накануне выборов Рожков опубликовал статью с подробным анализом закона о выборах от 3 июня 1907 года. Он указал на крайне сложную многоступенчатую систему выборов в России, призывал к реформе избирательного права, введение в стране всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.

Накануне первого тура выборов газета дала очень подробные разъяснения избирателям о порядке голосования. Был опубликован список кандидатов в выборщики от демократических групп избирателей по Иркутску. Избирателям Нижнеудинского уезда газета настоятельно рекомендовала голосовать за И.Н. Манькова.

6 октября 1912 г. состоялись выборы в Иркутской губернии. Агитационно-пропагандистская работа «Молодой Сибири» в массах принесла свои плоды. Победу одержали кандидаты «последовательной демократии». По Иркутску все они прошли во второй тур, причем Тюшевский получил 1732 голоса. В Нижнеудинске выборщиком прошел Маньков, получивший 368 голосов из 532. Предстоял второй тур, который должен был решить судьбу депутатского мандата. Но царские власти не были удовлетворены итогами голосования и развернули кампанию против социал-демократических выборщиков.

16 октября Иркутская уездная избирательная комиссия отменила результаты выборов, мотивировав это тем, что объявления избирателям были разосланы поздно и вручались неправильно. Жалобы выборщи-

ков Иркутская губернская комиссия отклонила. Обращение губернатора к правительству о переголосовании было отвергнуто.

Второй тур выборов состоялся 1 ноября 1912 г. без участия выборщиков от Иркутска. Социал-демократы вынуждены были сделать ставку на Манькова. Он был единственным партийным выборщиком, причислял себя к социал-демократам. Маньков получил большинство голосов выборщиков и стал депутатом IV Государственной думы от Иркутской губернии.

Подводя итоги выборной кампании в Иркутске и губернии, «Молодая Сибирь» определила причины успеха социал-демократов. Местная организация использовала все возможности и средства, правильно выстроила тактическую линию. В ходе предвыборной борьбы социал-демократы действовали самостоятельно, не вступая в коалицию с кадетами и другими партиями. Сама газета стала решающим фактором победы кандидата «последовательной демократии», принципиально и последовательно отстаивая требования Избирательной платформы РСДРП.

Несколько иначе развивались события в Красноярске и Енисейской губернии. Красноярская группа РСДРП выдвинула своих кандидатов – служащего Н.П. Патлых и доктора Козьмина. Патлых имел опыт предвыборной борьбы в Думу. В 1907 г. в Перми он баллотировался как социал-демократический кандидат в III Думу. За революционную деятельность он был выслан из пределов Пермской губернии. Обосновавшись с 1910 г. в Красноярске, Патлых продолжил активную работу в легальных организациях рабочих и служащих. За короткий срок он сумел завоевать доверие и авторитет среди рабочих и социал-демократов, проявил себя как умелый организатор и яркий оратор. Рабочие железнодорожных мастерских и депо и союз торгово-промышленных служащих поддержали выдвижение Н. Патлых кандидатом в выборщики. На встречах с избирателями он активно использовал положения программы РСДРП и Избирательной платформы рабочей партии. В своих выступлениях он уделял внимание вопросам расширения политических прав, совершенствования избирательного закона. Выступая за пересмотр аграрного законодательства, Патлых предлагал радикальное решение вопроса вплоть до раздачи помещичьих земель крестьянам. Он предлагал принять в Государственной думе закон об амнистии участников революционных выступлений 1905 г. и социал-демократических депутатов II Думы. Но красноярские социал-демократы не поверили в свои силы и возможности. Они вступили в коалицию с кадетами уже на первом этапе избирательной кампании, хотя никаких оснований для этого не было. Доктор Козьмин свою кандидатуру снял, а вместо него в список был включен присяжный поверенный левый кадет Кусков. Тандем Патлых–Кусков одержал победу в первом туре выборов по Красноярску. За Кускова проголосовали 1492 избирателя, а за Патлых – 892.

Н.П. Патлых был отстранен от участия во втором туре как «не имевший промыслового свойства». Поэтому 5 октября 1912 г. на собрании красноярских социал-демократов было принято решение поддержать во втором туре прошедшего от Ачинска социал-демократа К.М. Сухарева. Но развернуть агитационно-массовую работу в поддержку кандидата не хватило времени и сил. Красноярские социал-демократы не располагали собственной легальной газетой, способной вести пропаганду в массах. В результате депутатом IV Думы от Енисейской губернии был избран кадет Востротин, опередивший Сухарева всего на 3 голоса.

Таким образом, можно сказать, что ссыльные меньшевики тесно взаимодействовали с местными социал-демократическими организациями. Свои знания и богатый опыт они отдавали делу всей партии, сотрудничая с большевиками, разоблачая позиции буржуазных партий. Меньшевики принимали активное участие в выборных кампаниях кандидатов, выражавших интересы рабочего класса и полупролетарских масс города и деревни. Агитационно-пропагандистская работа ссыльных меньшевиков через легальные печатные издания способствовала победе социал-демократического кандидата на выборах в IV Государственную думу по Иркутской губернии.

### Примечания

1. Очерки по истории Иркутской организации КПСС. – Иркутск, 1966. – С. 94,152-153
2. Барсуков В.Л. Деятельность большевиков Сибири по осуществлению ленинской думской тактики (1906–1914 гг.) // Большевики Сибири в трех революциях. – Омск, 1981. – С. 83–87.
3. Сосновская Л.П. Нелегальная печать сибирских организаций РСДРП (1907–февраль 1917 г.). – Иркутск, 1993. – С. 208.
4. Щербаков Н.Н. Агитационно-пропагандистская деятельность политических ссыльных в составе сибирских организаций РСДРП (1907–1917) // Сибирская ссылка. – Иркутск, 2000. – Вып.1(13). – С. 154.
5. Голочко А.Т. Политические партии и борьба за массы в Сибири в годы нового революционного подъема (1910–1914 гг.). – Томск, 1989.
6. Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т.22. – С.233.
7. Там же. – С.134.
8. Меньшевики. Документы и материалы. 1903– февраль 1917 гг. – М., 1996. – С. 324, 326, 340–346.
9. Иркутское слово. – 1912. – 30 янв.
10. Молодая Сибирь. – 1912. – 25 сент.



## СИБИРСКАЯ ПАРЛАМЕНТСКАЯ ГРУППА: ОПЫТ ОТСТАИВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ (1907–1917 гг.)

*Шиловский М.В., доктор исторических наук  
(Институт истории ОИИФФ СО РАН, Новосибирск)*

Всего от Сибири в Государственные думы первых четырех созывов было избрано 83 депутата. Избирательные кампании стали важным фактором формирования политической культуры местного общества. От выборов к выборам усиливалось представительство от горожан-интеллигентов. Так, по Томской губернии в I Думу избирается пять крестьян и томский врач А.И. Макушин; во II – четыре крестьянина, профессор Н.Н. Розин и юрист П.В. Вологодский; в III – один крестьянин, профессор Н.В. Некрасов, инспектор ремесленного училища из Томска А.А. Скороходов и землеустроитель из Барнаула В.К. Штильке; в IV Думе к крестьянам можно отнести только сельского писаря А.А. Дурова, а трое остальных представляли: Томск (Н.В. Некрасов), Бийск (учитель гимназии В.Н. Пепеляев) и Барнаул (издатель М.В. Вершинин). Бросается в глаза и процесс постепенного омолаживания региональных депутатов. Если средний возраст в I Думе приближался к 40 годам, то в IV – колебался в пределах 30.

Уже в I Государственной думе А.И. Макушин предложил создать на внепартийной основе сибирскую парламентскую группу. Идея реанимируется во II Думе. 24 марта 1907 г. утверждается ее устав, 11 апреля состоялось первое организационное собрание. Группа объединила 23 депутата, т. е. практически всех сибиряков и дальневосточников разной партийной принадлежности (кадетов, эсеров, народных социалистов, социал-демократов, трудовиков и беспартийных). Председателем сибирской парламентской группы избирается кадет И.П. Лаптев (Акмолинская область), секретарем и казначеем В.В. Колокольников (Тобольская губерния). Согласно уставу формирование создавалось для разработки сибирских вопросов, подготовки относящихся к региону законопроектов, установления связей с избирателями. Все вопросы решались простым большинством голосов, но постановления не были обязательными для меньшинства. Членами группы могли быть не только депутаты, но и «сведующие люди»<sup>1</sup>.

Объединение предполагало заняться разработкой и внесением в Думу законопроектов, касающихся Сибири (по реорганизации местного самоуправления, упорядочению переселений, лесопользованию, введению порто-франко в устьях Оби и Енисея и т.д.). Поэтому в группе создаются

комиссии: аграрная, по местному самоуправлению, по казачьему и инородческому вопросам, финансовая.

Вторым направлением деятельности сибирской парламентской группы становится внедумская работа (установление прочных связей с избирателями, создание внепарламентского актива для консультирования при подготовке законопроектов). Формирование начало проработку наиболее актуальных для региона законопроектов – земской и землеустроительной реформ. Разгон Думы 3 июня 1907 г. приостановил деятельность сибирских депутатов. Уезжая из Петербурга, они образовали специальный секретариат для передачи наработок депутатам III Думы.

24 ноября 1907 г. состоялось организационное собрание новой сибирской парламентской группы. Председателем ее избрали кадета Н.К. Волкова (Забайкальская область), секретарем – Н.Л. Скалозубова (Тобольская губерния). Увеличилось число комиссий: аграрно-переселенческая, путей сообщения и порто-франко, народного образования, местного самоуправления и финансов, судебная, инородческая, торгово-промышленная. Численный состав внепарламентского актива составлял в разное время 25-30 чел., среди которых можно назвать А.А. Кауфмана, П.М. Головачева, А.А. Балакшина, В.И. Анучина, Г.Б. Патушинского, А.В. Адрианова, А.Е. Новоселова, П.Я. Дербера, Р.Л. Вейсмана и др.<sup>2</sup>

Первоначально группа сформулировала свои задачи следующим образом: 1) уравнение представительства в Думе Сибири с губерниями Европейской России; 2) образование областной или областных дум с законодательными функциями по местным вопросам; 3) разрешение переселенческого вопроса; 4) полная реорганизация местного самоуправления; 5) разрешение нужд туземного населения региона.

Для организации постоянных связей с Сибирью принимается решение создать «Общество изучения Сибири и улучшения ее быта». Главная задача его виделась в осуществлении общественной экспертизы предлагаемых депутатами законопроектов, нуждающихся в «конкретной аргументации, сбором которой и должно заняться новое общество». 4 марта 1908 г. утверждается его устав, 19 марта проходит учредительное собрание головного петербургского отдела. К настоящему времени можно считать установленным деятельность формирований названного объединения в Бийске, Благовещенске, Ишиме, Якутске, Томске, Мариинске, Тобольске, Иркутске, Красноярске, Омске, Чите, Тулуне, Киренске, Новониколаевске и Москве<sup>3</sup>.

Основные свои усилия Сибирская парламентская группа в III Государственной думе направила на борьбу за введение земства в регионе. Эту деятельность возглавил В.А. Караулов (Енисейская губ.). Подготовленный его подкомиссией законопроект утверждается Думой 30 января 1912 г., но 5 мая отклоняется Государственным советом. 11 июня 1908 г. по инициативе группы в Думу за подписью 34-х депутатов вносится законопроект «О порто-франко в устьях рек Оби и Енисея как мере оживления

севера Сибири и установления Северного морского пути». Однозначно за установление порто-франко высказывались сибиряки. Выступавший 28 сентября 1913 г. в Красноярске с докладом о возможности судоходства через Карское море к устью Енисея Ф. Нансен записал в своем дневнике: «Сердечное участие и глубокий интерес, обнаруженный многолюдным собранием, дали мне понять, какое важное значение придают сибиряки возможности морского сообщения их страны с Европой. Да это и неудивительно: несмотря на железную дорогу, здешние промышленники чувствуют себя словно взаперти со своими продуктами, и надежда на сбыт их морским путем открывает им блестящие перспективы»<sup>4</sup>.

Много сил и времени по «раскручиванию» законопроекта потратили в это время отделы упомянутого выше «Общества изучения Сибири...». Так, петербургский отдел заслушал в 1908 г. доклады С.В. Востротина (Енисейская губ.) и А. И. Шило (Владивосток) о порто-франко на Дальнем Востоке, а также в устьях Оби и Енисея. В 1909 г. на общих собраниях объединения обсуждались доклады А.И. Вилькицкого («Северный путь в его части от Атлантического океана до устья Енисей»), капитана 2-го ранга А.В. Колчака («Северо-Восточный проход от устья Енисея до Берингова пролива»), Б.М. Житкова («Морской путь в Сибирь и территория полуострова Ямал») и профессора Н.В. Некрасова («Проекты Северо-Сибирских вывозных путей»). Однако сибирский законопроект в 1909 г. был отклонен<sup>5</sup>.

25 ноября 1912 г. на первом собрании сибирских и дальневосточных депутатов IV Госдумы принимается решение продолжить деятельность сибирской парламентской группы. Председателем ее вновь избирается Н.К. Волков, секретарем – А.Н. Русанов (Приморская область).

Помимо вышеперечисленных законопроектов, объединение выступало с требованиями о распространении на Сибирь некоторых законопроектов (о страховании рабочих и др.), действие которых ограничивалось первоначально только Европейской Россией. С другой стороны, удалось сорвать распространение на Сибирь устава о рыболовстве, затрагивающего интересы аборигенных этносов. Иногда группа направляла запросы правительству (в 1912 г. таких было пять).

Несмотря на скромные результаты своей десятилетней деятельности, сибирская группа сумела объединить в своих рядах представителей различных политических партий под лозунгом защиты региональных интересов. Ее члены выступали за эволюционно-реформистское разрешение накопившихся государственных проблем. В частности, социал-демократ Т.О. Белоусов (Иркутская губ.) отводил ей большую роль в насаждении истинно конституционных взглядов.

К сожалению, сегодняшние депутаты-сибиряки на фоне прошлых напоминают жадных медвежат из сказки, оказавшихся не в состоянии справедливо разделить головку сыра. В этих условиях ждать консолидации для отстаивания интересов региона придется долго и надеяться на нее

можно лишь при условии всеобщего обнищания и разорения (нищим и убогим делить нечего).

Однако в рамках поиска эффективной модели перехода от тоталитаризма к демократии и многоукладной экономике наше общество, переболев в очередной раз болезнью радикально-демократической левизны, все равно столкнется с проблемой децентрализации управления громадной территорией. В этом плане опыт сибирской парламентской группы столетней давности безусловно представляет большой практический и теоретический интерес.

### Примечания

1. Сиб. вопросы. – 1907. – № 7. – С. 29–30.
2. Там же. – № 36. – С. 28.
3. Там же. – № 16. – С. 34–35; *Кроль М.А.* О задачах Общества изучения Сибири и улучшения ее быта. – Иркутск, 1913. – С. 6; *Шиловский М.В.* Общество изучения Сибири и улучшения ее быта. 1908–1917 гг. // Проблемы социально-экономического и культурного развития Сибири XVII–XX вв. – Новосибирск, 2005. – С. 244–245.
4. *Нансен Ф.* В страну будущего. – Магадан, 1969. – С. 196.
5. Труды Общества изучения Сибири и улучшения ее быта. – СПб., 1910. – Вып. 4. – С. 10, 46.

## ПОЧЕМУ НЕ СОСТОЯЛСЯ ПРЕДПАРЛАМЕНТ В ОКТЯБРЕ 1917 г.?

*Колесник Э.Г., кандидат исторических наук  
(Красноярский государственный университет)*

Проблема созыва Временного совета Республики (Предпарламента) в отечественной исторической науке относится к недостаточно изученным. В советской историографии Предпарламент изображался как инструмент буржуазии, носящий исключительно контрреволюционный характер, а единственно возможным и правильным путем дальнейшего развития страны считалась передача всей полноты власти Советам, представлявшим интересы большинства населения. В последние годы ряд отечественных историков, используя альтернативный подход к событиям 1917 г., рассматривает Временный совет Республики как попытку парламентскими методами решить вопрос о власти, сплотить все демократические силы страны и достичь взаимопонимания между властью и обществом. Более того, создание Предпарламента оценивается как вполне реальная линия развития России в ситуации, сложившейся к середине осени 1917 г.

Рассмотрим события того времени в их последовательности. Поражение корниловщины имело для России далеко идущие последствия.

Правые силы были разгромлены, кадеты утратили былой авторитет, усилился разброд среди умеренных социалистов, правительство продемонстрировало неспособность управлять ситуацией. Наибольшие выгоды из политического кризиса извлекли большевики. Им удалось показать себя наиболее организованной и решительной силой и значительно увеличить свое представительство в Советах. В результате появился реальный претендент на политическую власть.

В таких условиях Временное правительство предпринимает попытку выйти из кризиса демократическим путем. 1 сентября Россия провозглашается республикой, а 14–22 сентября на Демократическом совещании, куда входили представители Советов, профсоюзов, земств, кооперативов, правительство получает «вотум доверия». Одновременно с этим был создан Временный Совет Республики («Предпарламент»). Предполагалось, что он будет осуществлять контроль над правительством до созыва Учредительного собрания и послужит инструментом связи между властью и обществом.

Следует отметить, что среди большевиков в этом вопросе не было единства. Подавляющее большинство членов ЦК (Л.Б. Каменев, Л.Д. Троцкий, В.П. Ногин, И.В. Сталин, Г.И. Ломов и др.) считали, что эти органы будут иметь позитивное значение в деле дальнейшего мирного развития революции. Правда, Л.Б. Каменев высказывался за создание коалиционного правительства на основе широкого представительства, а Л.Д. Троцкий требовал передачи всей власти Советам. Лишь В.И. Ленин категорически настаивал на пересмотре тактики участия в Демократическом совещании и Предпарламенте. 15 сентября ЦК большевиков получил от него два письма – «Большевики должны взять власть» и «Марксизм и восстание», в которых он требовал решительно отказаться от прежней тактики компромиссов и выдвигал план немедленной подготовки к вооруженному восстанию с целью захвата власти.

Ленин лучше других понимал, что, во-первых, участие в работе этих органов заставит партию большевиков «сместиться к центру» со всеми вытекающими последствиями – потеря влияния и авторитета в массах, а во-вторых, лишит большевиков инициативы в борьбе за власть, поскольку главные их козыри – выход из войны и решение аграрного вопроса – могут перейти в другие руки.

Его письма произвели на членов ЦК далеко не то впечатление, на которое рассчитывал их автор. Предложения Ленина были отвергнуты, а некоторые даже требовали сжечь эти письма<sup>1</sup>. Но Ленин не был бы Лениным, если бы признал свое поражение. В своих последующих статьях «Кризис назрел» и «Удержат ли большевики государственную власть?» он вновь требует бойкота Предпарламента и даже выступает против связывания вопроса о восстании с решениями II съезда Советов. И это жесткое давление на членов ЦК начинает приносить результаты.

3 октября 1917 г. было опубликовано положение о Временном Совете Республики. По нему Предпарламент состоял из 475 человек, назначаемых Временным правительством по представлению общественных организаций. Совет Республики являлся совещательным учреждением, дающим заключения по делам, вносимым на обсуждение правительства. При этом правительство имело право отвергать представленные заключения «по соображениям государственной безопасности». По неполным данным, партийный состав Предпарламента был следующим: эсеров – 135, меньшевиков (включая интернационалистов) – 92, кадетов – 75, большевиков – 58, народных социалистов – 30. Остальные места достались так называемым «цензовикам» – представителям прочих социальных и общественных групп, включая казачество и духовенство. Председателем был избран правый эсер Н.Д. Авксентьев<sup>2</sup>.

Большевики явились на заседание с опозданием. Причина состояла в том, что в эти часы они вырабатывали свою окончательную позицию по отношению к Предпарламенту. Минимальным большинством голосов была принята ленинская точка зрения бойкота Предпарламента. Но и этого минимума оказалось достаточно, чтобы революция вступила в новый этап. По словам Л.Д. Троцкого, активного сторонника бойкота, было решено «идти не через Предпарламент – в качестве «революционного» хвоста соглашателей, а на улицы – для борьбы за власть»<sup>3</sup>.

После появления большевиков в зале заседаний слово было предоставлено Л.Д. Троцкому для внеочередного заявления. Его выступление продолжалось не более десяти минут и произвело настоящий фурор. От имени большевиков он обвинил правительство и послушные ему партии в усугублении экономической разрухи, неспособности решить вопросы о мире и земле, о «новом контрреволюционном заговоре» и заявил о полном разрыве с Предпарламентом.

Большинство участников Предпарламента проводили Троцкого «со товарищи» презрительными взглядами и возгласами: «Скатертью дорожка! Без вас спокойнее и приятнее». Но была и другая реакция.

Участник тех событий меньшевик-интернационалист Н.Н. Суханов дал, на наш взгляд, весьма объективную и достаточно верную оценку случившемуся. Его позиция, во многом разделяемая автором настоящей статьи, заслуживает того, чтобы быть озвученной полностью. «Для предпарламентского большинства ушедшие были только кучкой... Для нас (меньшевиков-интернационалистов. – Э.К.) это была подавляющая часть рвущегося в бой, пышущего классовою ненавистью пролетариата, а также истерзанной солдатчины, а также отчаявшихся в революции крестьянских низов. Это была огромная народная лавина... Силами одной своей партии пролетарского авангарда, окруженного миллионами случайных и ненадежных попутчиков, они хотят создать новое невиданное пролетарское государство и новый невиданный социально-экономический строй. Они хотят сделать это в нашей разоренной, полудикой, мелко-

буржуазной, хозяйственно распыленной стране. Они хотят сделать это против ... единого буржуазного фронта, поставив окончательно крест на едином фронте демократии.

Новая революция была допустима, восстание было законно, ликвидация существующей власти была необходима. Но все это было так при условии единого демократического фронта... Это означало борьбу с оружием в руках только против крупного капитала и империализма. Это означало только ликвидацию политического и экономического господства буржуазии и помещиков. Это не означало ликвидации экономических и социальных основ всего старого общества. Это означало правомочное участие мелкобуржуазных, меньшевистско-эсеровских групп в строительстве нового государства вместе с пролетариатом и крестьянством. Они все были безусловно необходимыми элементами новой государственности, возникающей на развалинах государства эксплуататорского меньшинства.

Для этого был необходим единый фронт, теснейший союз революционных низов с мелкобуржуазной серединой. Достигнуть его было крайне трудно... И в этом-то и состояла бы настоящая мудрость пролетарской революционной партии, чтобы всей своей политикой обеспечить единый фронт, притянуть к союзу мелкобуржуазные группы, без которых нельзя было вывести на правильный путь революцию и основать на прочном базисе новое рабоче-крестьянского государство в нашей мелкобуржуазной стране.

Но руководители большевистской партии были чужды и враждебны всему сказанному... И они всегда вели не политику союза, а противоположную политику разрыва, раскола и взаимной изоляции.

Уход большевиков из Предпарламента был знаменательным шагом. Бросив избирательные бюллетени, большевики на глазах у всех, имеющих их, чтобы видеть, схватили винтовки<sup>4</sup>.

Дальнейшие события подтвердили правоту последних слов Н.Н. Суханова. В комфортабельных апартаментах Мариинского дворца царила вялая, равнодушная, искусственная инсценировка настоящего парламента и настоящего дела – все начиналось и заканчивалось пустопорожними разговорами об «обороне Отечества» и «спасении революции». А когда 20 октября военный министр А.И. Верховский выдвинул программу сокращения армии и выхода России из войны, комиссия Предпарламента по обороне и иностранным делам отклонила ее. В тот же день последовал приказ Временного правительства об отставке А.И. Верховского<sup>5</sup>.

В такой обстановке в Петроград возвращается В.И. Ленин, и при его самом активном участии на заседании ЦК 10 октября принимается резолюция о непосредственной подготовке к вооруженному восстанию. Причем в ходе обсуждения вопроса Ленин уже говорит о «технической стороне» и требует его проведения, не дожидаясь ни съезда Советов, ни, тем более, Учредительного собрания, ибо «ждать до Учредительного собра-

ния, которое явно будет не с нами, бессмысленно»<sup>6</sup>. В соответствии с этой установкой следующее совещание ЦК 16 октября утвердило план восстания и избрало центр по его руководству. До съезда Советов оставались считанные дни, и в каждый из них мог прозвучать призыв к восстанию.

Анализируя ситуацию, можно сделать вывод, что столь резкие перемены во взглядах руководителей партии большевиков на ситуацию в стране и способ выхода из кризиса вызваны, прежде всего, непреклонной деятельностью Ленина. Вопреки мнению большинства, он в течение нескольких недель уговаривал, настаивал, требовал, угрожал и, в конце концов, силой убеждения и личного авторитета добился принятия решения ЦК о вооруженном выступлении. Трудно найти более яркий и убедительный пример роли личности в истории.

Между тем большевики, казалось бы, сами дали повод усомниться в их единстве и решительности. 18 октября «Новая жизнь» напечатала интервью с Каменевым, в котором он от своего имени и от имени Зиновьева заявлял о несогласии с решением ЦК «выступить» до открытия съезда Советов.

В данном случае для нас интересна реакция на это событие со стороны Предпарламента. Н.Н. Суханов отмечает, что часть его депутатов выступила с истеричной критикой большевиков, часть с удовлетворением отметила наличие «глубокого раскола» в их рядах (напомним, что уже через день Каменев и Зиновьев выступили с покаянными заявлениями. – Э.К.). Большинство депутатов с надеждой смотрело на правительство, в котором «царила спокойная уверенность сильной власти. Во-первых, выступление считалось сомнительным, раз уж планы раскрыты. Во-вторых, все эти планы отлично известны правительству, так хорошо организованному. И вообще, впадать в панику могут только обыватели, а отвлекаться от серьезных государственных дел ради этих толков никаких оснований нет. Ведь, в конце концов, тут только одни большевики. А против них – вся страна, которая – с правительством»<sup>7</sup>. Эти слова непосредственного участника происшедшего являются лучшим свидетельством полного отрыва Предпарламента от действительности.

О дальнейших событиях в Петрограде всем хорошо известно. Остается только добавить, что последним и первым по-настоящему реальным делом Предпарламента была попытка через созданный им т.н. «Комитет спасения родины и революции» осуществить 29 октября контрпереворот. Но уже на следующий день это выступление было подавлено отрядами Красной гвардии. На этом и кончилась история Предпарламента.

Таким образом, осенью 1917 г. в России столкнулись линии демократического (реформаторского, парламентского) пути развития и крайне левого радикализма, направленного на разрушение существующего политического режима.



Сторонники первой линии пытались строить политику на основе законности, правопорядка, гражданского мира, многоукладности экономики. Войдя в правительство и Предпарламент, социалисты вынуждены были менять свое отношение к социальным интересам, выдвигая на первое место общегосударственные. Однако ситуация в стране работала против них. Бесконечная война, экономическая разруха, реальная угроза голода в городах, нерешенность аграрного вопроса давали мощную подпитку леворадикальным силам, уловившим в полном смысле исторический момент, когда можно было воспользоваться слабостью, нерешительностью, ошибкой политического противника, чтобы разгромить его. И большевики во главе с Лениным, оперативно реагируя на поведение беднейших и пострадавших в тылу и фронте масс, их решительные требования реализовать насущные интересы большинства населения, блестяще воспользовались этим.

### Примечания

1. Пролетарская революция. – 1922. – №10. – С. 319.
2. Рабинович А. Большевики приходят к власти: Революция 1917 года в Петрограде. – М., 1989. – С.211-212; Суханов Н.Н. Записки о революции: в 3 т. – М., 1992. – Т. 3. – С. 235.
3. Троцкий Л.Д. К истории русской революции. – М., 1990. – С.268.
4. Суханов Н.Н. Указ. соч. – С.237–239.
5. Милоков П.Н. Воспоминания (1859–1917): в 2 т.– М., 1990. – Т. 2. – С. 373.
6. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. – С. 392.
7. Суханов Н.Н. Указ. соч. – С. 274–276.

## ПЕРВЫЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ВЫБОРЫ В РОССИИ

*Погребной Г.И.*  
(Красноярский государственный университет)

Идея всенародного бессловного собрания с учредительными функциями была выдвинута буржуазией в период ее борьбы с абсолютизмом и сыграла положительную роль в то время, когда буржуазия была еще революционным классом.

В основу идеи Учредительного собрания легла буржуазно-демократическая теория о «народном верховенстве», о том, что только народ – источник и носитель верховной власти.

Созыв Учредительного собрания – самое радикальное требование русских революционеров – противников самодержавия. Оно входило в программные документы декабристов, революционных демократов, народовольцев.

В программе РСДРП, принятой на II съезде партии (1903 г.), подчеркивалось: осуществление ее требований «достижимо лишь путем низвержения самодержавия и созыва Учредительного собрания, избранного всем народом».

Партия эсеров в программе, принятой на II съезде (декабрь 1905 г.), заявила, что она «агитирует за созыв Учредительного собрания на ... демократических началах для ликвидации самодержавного режима и переустройства всех старых порядков в духе установления свободного народного правления, необходимых личных свобод и защиты интересов труда»<sup>1</sup>.

После Февраля 1917 г. созыв Учредительного собрания – это уже реальная политическая задача. Более популярной идеи в то время не было. Все газеты, за редким исключением, от Балтики до Тихого океана внушали массам, что Учредительное собрание – это «разум и совесть русского народа», «святая святых», «якорь спасения», «последняя надежда русской революции», «последний оплот», «единственный хозяин земли русской», «спасительная светлая ласточка», «путеводная звезда», «свет в ночи», «маяк революции и свободы», «его голос – непререкаем для всей России». Было даже такое заявление: «Учредительное собрание – единственный полномочный всенародный глас божий!».

Появился огромный поток публикаций об Учредительном собрании. За март–апрель только кадеты, народные социалисты, эсеры и меньшевики издали 22 брошюры<sup>2</sup>. Написанные очень просто, доступным для широких масс языком, они рассказывали, что такое Учредительное собрание, зачем оно созывается, разъясняли преимущество буржуазной демократии по сравнению с царской монархией.

Наиболее яркой выглядела книжка «бабушки» русской революции эсерки Е.К. Брешко-Брешковской. В ней утверждалось: «Учредительное собрание соберется для того, чтобы сломать, захоронить все старые законы. На их место оно должно установить новые, справедливые, чтобы заложить тот фундамент, на котором будет строиться великолепный, светлый, хрустальный храм свободной России. Учредительное собрание бывает раз в века. Его полномочия безграничны!»<sup>3</sup>.

Идея Учредительного собрания стала символом грядущего освобождения России, явилась для политических партий и стоящих за ними народных масс альфой и омегой демократической революции.

В.И. Ленин в оценке лозунга Учредительного собрания исходил из того, что эпоха буржуазного парламентаризма закончилась, а события после февраля 1917 г. в России – это начало мировой социалистической революции. Первоначально большевики полагали: Учредительное собрание должно ввести или узаконить демократическую республику. Но когда Советы проявили себя как центры сплочения революционных сил, как единые органы воли революционного народа и «зачатки революционной власти», места в большевистской системе организации государственной власти для «учредилочки» находилось все

меньше и меньше. Идея Учредительного собрания не была отброшена. Ленин допускал и возможность его позитивной роли, превращения собрания в революционный Конвент, не подменяющий Советы.

По Ленину, возможность созыва и успех деятельности Учредительного собрания зависели от развития революции, от укрепления и роста влияния Советов<sup>4</sup>. Большевики лозунгу Учредительного собрания в борьбе за массы, за политическую власть отводили подчиненную, подсобную роль.

Откровенно непримиримое отношение высказали большевики Томска: до выборов в Учредительное собрание предстоит «страстная, ожесточенная борьба разных классов... групп населения... Учредительное собрание явится настоящим полем битвы, где одна партия даст генеральное сражение другой»<sup>5</sup>.

Меньшевики считали, что Временное правительство, не дожидаясь Учредительного собрания, должно обеспечить соблюдение в стране демократических свобод, национального равноправия и создать органы местного самоуправления. А главная его задача – гарантировать правильность и свободу выборов в Учредительное собрание, которое провозгласит демократическую республику, выработает конституцию, решит рабочий, земельный, национальный вопросы, проблемы войны и мира, сформирует новое правительство.

По замыслу эсеров Учредительное собрание призвано осуществить программу-минимум эсерской партии: провозгласить демократическую республику с широкой автономией областей и общин, провести социализацию земли на основе принципа уравнительного землепользования, ввести 8-часовой рабочий день.

Кадеты на VIII съезде своей партии (март 1917 г.) заменили требование парламентской монархии на демократическую республику. Они предлагали создать особое министерство по делам Учредительного собрания во главе с Ф.Ф. Кокошкиным, надеялись при помощи Учредительного собрания ввести революционный поток в определенное русло, умерить требования трудящихся. Для них Учредительное собрание – регулятор межклассовых отношений. Пример Государственной думы подсказывал им: легче добиться успеха на выборах в обстановке спада революционной волны. Д.В. Набоков вспоминал: «Этот мираж – Учредительное собрание – во многих умах тогда возбуждал совершенно непостижимые надежды»<sup>6</sup>.

Готовилась и власть. В Декларации Временного правительства от 2 марта 1917 г. подчеркивалось: «Немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны». 6 марта в обращении к населению правительство объявило подготовку Учредительного собрания «первейшей своей обязанностью»<sup>7</sup>.

В марте под председательством кадета Ф.Ф. Кокошкина было сформировано Особое совещание по подготовке выборов. В него вошли представители всех крупных политических партий.

Временное правительство утвердило разработанный совещанием закон о выборах, созданный на основе всеобщего избирательного права. 7 августа начала работу Всероссийская комиссия по делам о выборах под председательством кадета Н.И. Авинова.

Особое совещание предоставило право голоса всем военнослужащим независимо от возраста. Остальные граждане могли голосовать, если ко дню выборов им исполнилось 20 лет.

Большим демократическим достижением явилось и предоставление избирательного права женщинам – им обладали жительницы немногих стран (Норвегии, Дании, Финляндии, Австралии).

В избирательном законе не было ограничений имущественного и образовательного характера. Не было ценза оседлости, право голоса имели многочисленные беженцы из западных губерний, оккупированных германской армией.

Как наиболее демократичная была выбрана пропорциональная система выборов. Основное ее преимущество – она не требовала абсолютного большинства голосов в каждом избирательном округе и обеспечивала права меньшинства. Это означало: самая слабая партия могла послать своих представителей в собрание, набрав установленный для данного округа минимум голосов.

На VII съезде кадетской партии Ф.Ф. Кокошкин в докладе об Учредительном собрании оценил пропорциональную систему как наиболее целесообразную и справедливую в России. В целом она отвечала растущей политизации общества и обеспечивала многообразие политических оттенков в собрании. А сами выборы фактически превращались в соперничество партий, их предвыборных платформ и лозунгов.

Закон о выборах устанавливал и наказания за нарушения свободы выборов и даже за покушения на нее. Виновные в самовольном снятии, уничтожении публично вывешенных избирательных объявлений, воззваний, списков могли быть наказаны арестом на срок до 1-го месяца или денежным штрафом до 100 рублей, виновные в попытках помешать избирателям свободно голосовать – заключены в исправительный дом на срок до 3-х лет. Духовное лицо, оказывающее во время богослужения влияние на выборы, подлежало тюремному заключению на срок до 6 месяцев. Самое тяжелое наказание грозило за помехи выборам и деятельности избирательных комиссий – до 6 лет каторги. Избирательный закон не отдавал предпочтение и не стеснял ни одну из групп населения.

Особое совещание подчеркнуло, что «столь широкое осуществление начал всеобщности на выборах не известно доселе ни одному законодательству, и Россия в этом отношении идет, несомненно, впереди других стран»<sup>8</sup>.

В частности, нигде в мире тогда (кроме России), не имели избирательных прав военнослужащие (в царское время устав запрещал им участие в политической жизни).

Выборы проходили в ноябре–декабре 1917 г. Из 85 млн. избирателей голосовало примерно 50 млн. Выборы состоялись в 75 избиратель-

ных округах из 81. Итоги: за эсеров голосовало 39,5% всех избирателей, за большевиков – 22,5%, кадеты получили 4,5%, меньшевики – 3,2%, энесы – 0,9% голосов.

Среди избирательных депутатов 342 человека пришли по эсеровским спискам, еще не менее 90 эсеров пришли по иным спискам. Эсеры первенствовали в 152 округах, из них в 32 собрали более половины голосов. Очаги их повышенного влияния: север России – 65-75%; земледельческий Центр – 63-82%; Волжско-Вятский регион – 57-67%; Западная и Средняя Сибирь – 65-90% в разных губерниях; Забайкальская область – 59%.

Меньшевики почти половину голосов получили в Грузии. Но в Москве и Петербурге они суммарно набрали около 50 тыс. голосов. Если на фронте они получили 3,6% голосов, то деревня словно бы их и не знала. Менее 1% голосов они имели в Воронежской, Казанской, Курской, Пензенской, Псковской, Рязанской, Самарской, Уфимской и Томской губерниях.

Влияние кадетов было самым высоким в Москве и Петрограде (33,3 и 13,7% соответственно).

Большевики почти половину голосов получили в обеих столицах, северо-запад (Петроградская, Новгородская, Псковская, Эстляндская губернии) дал 42% голосов, промышленный центр (Москва и др. губернии вокруг нее) – 50%, Минская и Витебская губернии – 59%. Но в центрально-черноземных губерниях этот процент понижался до 15, а на Украине с ее 10 млн. избирателей – до 10%. В губерниях и областях Сибири и Дальнего Востока процент большевистских голосов нигде не достиг среднероссийского показателя. В целом большевики получили 181 мандат, уступив только эсерам<sup>9</sup>.

Выборы в Учредительное собрание и его созыв могли послужить основой для соглашения между противоборствующими партиями в целях общенационального примирения и создания правового гражданского общества. Но этого не случилось.

Политические лидеры социалистических партий не осознали острой необходимости совместного противодействия силам, разжигавшим гражданскую войну, не проявили гуманности и политической терпимости.

Разгон Учредительного собрания в январе 1918 г. явился еще одним шагом к установлению диктатуры одной партии – большевиков – и надолго заблокировал процесс общенародного волеизъявления в форме демократических и свободных выборов.

## Примечания

1. Подболотов П. Учредительное собрание: выборы, созыв, роспуск // Народный депутат. – 1991. – №7. – С.117.

2. Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание. История созыва и политического крушения. – Л., 1976. – С. 24.

3. *Брешко-Брешковская Е.К.* Что делать в Учредительном собрании. – М., 1917. – С.4.
4. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 31. – С.117, 197.
5. Знамя революции. – Томск. – 1917. – 18 июня.
6. *Набоков В.* Временное правительство // Архив русской революции. Т.1. – М., 1991. – С.19; *Скрипчев Е.А.* Всероссийское Учредительное собрание. – М., 1982. – С. 79.
7. Вестник временного правительства. – 1917. – 7 марта.
8. *Протасов Л.Г.* Всероссийское Учредительное собрание. История рождения и гибели. – М., 1997. – С. 85.
9. Там же. – С. 162.

## СЕЛЬСКАЯ ОБЩИНА КАК ОРГАН САМОУПРАВЛЕНИЯ КРЕСТЬЯН

*Северьянов М.Д., доктор исторических наук  
(Красноярская государственная архитектурно-строительная академия)*

Общинная форма самоуправления в деревне складывалась веками, была целиком связана со всем строем хозяйственной жизни крестьянства. На протяжении столетий община была боевым вопросом идейных разногласий. В середине и во второй половине XIX в. о крестьянской общине много писали славянофилы и народники. Первые преклонялись перед общиной как перед исконным и самобытным созданием «русского народного духа», вторые надеялись, что община послужит ячейкой будущего социалистического строя<sup>1</sup>.

В эти же годы в официальных кругах появились противники общинного владения землей, сторонники фермерской экономики мелких крестьянских собственников (Н.А. Милютин). Разрушением крестьянской общины и общинного владения землей занимался П.А. Столыпин (указ от 9 ноября 1906 г., узаконенный 14 июня 1910 г. III Государственной думой и подписанный затем Николаем II).

Следует подчеркнуть то, что по сей день к политике П.А. Столыпина по разрушению крестьянской общины и насаждению мелкой частной собственности в деревне весьма противоречивое отношение. В ходе дискуссий высказываются прямо противоположные точки зрения. Думается, что это вполне закономерно. Дело в том, что исследователи не четко различают понятие поземельно-передельной общины, введенной в XVIII в. по инициативе помещиков и государства под влиянием петровской подушной подати, и крестьянского мира как издревле существовавшей системы крестьянского самоуправления и общежития. Первая

была сильнейшим тормозом хозяйственного прогресса и главной причиной крестьянской бедности. За вторым невозможно отрицать элементы демократичности, солидарности, социальности, взаимопомощи и преданности общему делу.

Столыпинская аграрная реформа не ликвидировала общинное землепользование в России. Так, например, в 1920 г. до 95 % всех земель в Сибири находилось в общинном землепользовании<sup>2</sup>. Однако в ходе революции и в послереволюционный период, особенно с принятием Земельного кодекса РСФСР (ЗК РСФСР) в 1922 г., крестьянская община не смогла устоять перед ломкой устоев сельской жизни.

Известно, что до 1917 г. земельное общество демонстрировало собою смещение административных и сельскохозяйственных функций.

«Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. предоставило сельскому сходу (то есть крестьянскому миру) весьма широкие полномочия: выборы сельского старосты и других сельских должностных лиц; увольнение из общества и принятие новых членов; удаление из общества вредных и порочных членов (что влекло для них ссылку в Сибирь на поселение); разрешение семейных разделов; распоряжение мирской землей и общинными мирскими угодьями; раскладку податей и повинностей между членами общества и меры по взысканию недоимок; дела по отбыванию рекрутской повинности; назначение сборов на мирские расходы; выдачу ссуд и пособий нуждающимся; назначение опекунов к малолетним; подачу жалоб и прошений по делам общества и ходатайства об общественных нуждах.

Сельский сход и избираемый им на три года сельский староста были основным органом крестьянского самоуправления. Несколько сел составляли волость. Волостной сход составлялся из выборных – по одному от каждых 10 дворов. Он избирал волостное правление, состоявшее из волостного старшины, его помощника и волостного писаря, а также волостной суд, в котором было от 4 до 12 судей, из коих в судебном заседании должно было участвовать не менее трех.

Избранные сходом должностные лица первоначально должны были утверждаться т.н. «мировыми посредниками», назначаемыми губернатором. В 1874 г. эта должность была упразднена, и крестьяне перешли в ведение уездных и губернских «по крестьянским делам присутствий», которые были органом административной власти, но с участием выборных представителей крестьянского самоуправления.

Император Александр III и его главный советник и вдохновитель Победоносцев решили создать «твердую и близкую к народу правительственную власть» в виде земских начальников. С 1889 г. деятельность и постановление мира были поставлены под надзор «земского» (как его называли крестьяне), но интенсивность этого контроля фактически зависела от личного характера и настроений «земского». Некоторые вмешательства в дела мира довольно часто, другие оставляли мир в покое.

Власть земских начальников над миром была значительно ограничена в думскую эпоху. По указу 5 октября 1906 г. (об уравнивании крестьян с другими сословиями) земский начальник мог приостанавливать приведение в действие мирского приговора только в том случае, если приговор явно противоречил существующим законам.

А по закону, принятому Думой в 1912 г., судебная власть земских начальников передавалась мировым судьям, избираемым уездным земским собранием (как было установлено судебными уставами императора Александра II в 1864 г.). Волостные суды были также значительно преобразованы. Эта важная реформа была введена в 1913 г. в 10 губерниях, но война помешала ее дальнейшему распространению.

В ходе революции 1917 г. административная власть перешла от земельных обществ к сельским Советам. ЗК РСФСР (ст.22) «покончил со старой общиной, с общиной, построенной на принципе круговой поруки, на праве выдачи паспортов, на праве высылки своих членов, и, сформулировав принцип свободы форм землепользования, вместо общины установил право гражданства земельному обществу». Земельное общество стало совокупностью дворов, имеющих общее пользование трудовыми землями (ст.43)<sup>3</sup>.

Можно согласиться с выводом В.Е. Плотникова о том, что в 1920-е гг. земельные общества имели три функции:

- 1) землепользования;
- 2) хозяйственно-организационную (для охраны существующего общественного хозяйства и отдельного двора, удовлетворения их текущих потребностей и усовершенствования хозяйства (ст. 51,104, 112, 45, 50, 102, 134, 64);
- 3) земельно-административную (ст. 9, 13, 20, 28, 46, 51, 62, 66, 61, 86, 128).

В соответствии с ЗК РСФСР задачи земельного общества сводились к хозяйственному управлению предоставленными ему землями. Земельное общество было не государственным органом, а частной организацией граждан, земельно-хозяйственной организацией, которая пользовалась правами юридического лица (ст. 64), и за ним, как юридическим лицом, закреплялись земли «в постоянное трудовое пользование» (ст. 141). Ему выдавался и акт закрепления на земле. Земельное общество устанавливало и изменяло порядок пользования различными угодьями, разрешало просьбы о зачислении в свою среду новых членов и о выходе своих членов из общества с землей и т.п.

Советское государство оставило за собой право контроля за деятельностью земельных обществ, регулирования их состава (путем доприселения, ст. 46), обеспечения благоприятных условий для развития коллективных хозяйств (ст. 111).

Согласно ЗК РСФСР (ст. 50), делами земельных обществ ведало общее собрание полноправных его членов (сход), а также выборные его



органы. В тех же земельных обществах, которые совпадали с территорией сельского Совета, обязанности выборных органов возлагались на сельские Советы.

Однако ни в советском законодательстве, ни в литературе тех лет функции сельских Советов, земельных обществ, сходов не нашли достаточно четкого определения. Вследствие этого в деревне существовали самые разные формы власти: власть либо сельского Совета, либо общества, либо двоевластие. В одних селах и деревнях исполкомы сельских Советов исполняли волю сходов, в других же, наоборот, сходы выполняли волю сельских Советов.

Практический плюрализм действительности нашел отражение в том, что одни и те же вопросы обсуждались как на сходах земельных обществ, так и на заседаниях сельских Советов, о чем свидетельствует таблица (стр. 162).

Из таблицы видно, что активность селян в работе земельных обществ была значительно выше, чем в работе сельских Советов. И это было закономерно. Община, преобразованная ЗК РСФСР в земельное общество, по-прежнему оставалась низовой хозяйствующей организацией. ЗК РСФСР давал земельным обществам право юридического лица, а сельские Советы такого права не имели. Следовательно, земельное общество имело возможность полностью охватывать хозяйственную и всякую иную деятельность своей общины и ее граждан. У него были материальные средства, которые могли расходоваться без ведома сельского Совета. В противоположность земельным обществам у сельских Советов отсутствовала материально-финансовая база, необходимая для проведения в жизнь тех или иных практических мероприятий.

Если учесть еще и то, что до конца 1928 г. ЗК РСФСР закреплял положение земельных обществ как органов самоуправления на селе, территориальные границы которого часто не совпадали с границами сельских Советов, а его членами были крестьяне, имевшие земельные наделы независимо от того, пользовались или не пользовались они правом голоса на сельских сходах и в выборах сельских Советов, то станет очевидным следующее. Во-первых, такие крупные вопросы деревенской жизни, как землеустройство, земельные переделы, землепользование и другие (см. табл.), решались, в основном, земельным обществом. Сельский Совет не имел права «не утвердить», отвести то или иное решение земельного общества, такое право имел исполком районного Совета. Во-вторых, объективно ЗК РСФСР создавал легальные возможности всем сельским жителям использовать земельные общества для защиты своих интересов. В-третьих, так как по советскому законодательству, включая ЗК РСФСР, функции земельных обществ, сельских Советов и сходов не были достаточно четко разграничены, то объективно это вело к двоевластию в деревне.

Отсутствие материально-финансовой базы у сельских Советов фактически изолировало их от хозяйственной деятельности на селе, превра-

Таблица  
**Работа общих собраний (сходов) земельных обществ и сельских Советов 7 районов Канского округа за период с 1 апреля по 1 октября 1928 г.**

Район	Кол-во собраний (сходов и заседаний сельских советов	На них рассмотрено вопросов											прочие	ВСЕГО
		сельскохозяйственных	финансово-налоговых	социкультурных	благоустройства	о борьбе с прест., наруш. обязат. постановлений	рассмотр. заявления граждан	отчетн. доклады с/с и его уполномочия	отчетн. доклады РИКа на сходе	отчетные докл. с/революц. комисии	работа с/с по защите интересов батраков			
Агинский	Общ.собр	277	169	80	127	56	38	39	8	9	20	338	123	
	Зас. с/с	239	204	72	73	59	111	35	3	4	14	223	107	
Шиткин-ский	Общ.собр	127	61	45	51	19	13	16	1	5	4	221	586	
	Зас. с/с	133	56	55	40	14	16	15	-	2	4	167	518	
Амонашев-ский	Общ.собр	129	60	32	65	20	14	25	6	11	18	142	558	
	Зас. с/с	87	61	31	60	29	67	5	-	-	21	135	524	
Абанский	Общ.собр	351	267	81	179	30	13	68	1	1	22	543	165	
	Зас. с/с	101	131	36	77	16	37	17	-	3	14	266	725	
Ирбейский	Общ.собр	417	215	134	215	56	76	84	16	33	63	369	186	
	Зас. с/с	229	196	114	125	63	138	37	5	10	32	231	126	
Нижне-Ингашский	Общ.собр	100	86	40	62	21	66	24	3	9	15	232	709	
	Зас. с/с	94	80	38	60	29	103	11	2	3	9	156	641	
Тасеевский	Общ.собр	227	221	94	50	74	19	100	6	4	-	364	121	
	Зас. с/с	117	86	56	27	20	12	56	-	2	-	195	591	
Итого	Общ.собр	1628	1079	509	749	276	239	356	41	72	142	2209	782	
	Зас. с/с	1791	823	402	462	230	484	176	10	24	94	1373	534	

щало в оторванные от деревни казенные учреждения. Этим можно объяснить известные издержки в советском строительстве (равнодушие избирателей, слабое влияние Советов на развитие сельского хозяйства и культуры в деревне, эпизодическое участие в совершенствовании работы кооперативных организаций и других учреждений на селе, кадровые неурядицы, низкую эффективность работы секций и т.п.).

Попытки изменить содержание и формы работы сельских Советов в сторону усиления их роли в хозяйственном и культурном строительстве были обречены на неудачи, ибо в условиях НЭПа классово-политическая организация крестьян в виде Советов неизбежно должна была сузить объем общественно-политической, административной и экономической работы путем изъятия, свертывания и передачи хозяйственных вопросов соответствующим организациям, в том числе земельному обществу.

Усиление роли сельских Советов в культурном и хозяйственном строительстве могло произойти только за счет внеэкономических мер. Именно по этому пути и пошло советское строительство. В 1920-е гг. теоретический спор о взаимоотношениях сельских Советов и земельных обществ решился в пользу первых. Двоевластие в деревне ликвидировалось сначала путем установления контроля над деятельностью земельных обществ, а позже, в период сплошной коллективизации, путем передачи функций земельных обществ сельским Советам. Это фактически означало ликвидацию земельных обществ в районах сплошной коллективизации.

Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. «Общие начала землепользования и землеустройства» на сельские Советы возлагалось руководство земельными обществами. Последние по-прежнему разрешали вопросы, касающиеся использования земель, переданных им государством для ведения сельского хозяйства. Но постановления земельных обществ по вопросам землепользования и землеустройства утверждались или отменялись уже сельскими Советами, а не исполкомами районных Советов.

Усилилось влияние политики на внутреннюю жизнь общества. По новому закону правом решающего голоса на общих собраниях земельного общества, а также правом быть избранным в его выборные органы пользовались лишь те из его членов, кто имел право избирать в сельские Советы. Одновременно, чтобы усилить влияние полупролетарских слоев, новый закон признавал членами земельного общества также и таких лиц, которые хотя и не входили в состав дворов, но своим трудом участвовали в сельском хозяйстве земельного общества или его отдельных дворов либо обслуживали их, если эти лица имели право избирать в Советы. К ним относились батраки, пастухи и прочие.

Нельзя не отметить, что в конце 1920-х гг. у сельских Советов в «борьбе за власть» появился более могущественный по сравнению с земельными обществами соперник – колхоз. Вырастая на обломках и развалинах земельного общества, заменяя его во всем, но на новой основе, колхоз по

отношению к сельскому Совету занял независимое положение. Если земельное общество стало подконтрольным сельскому Совету, то к колхозу перешли все функции по регистрации сельскохозяйственного производства. Колхоз, на основе специального Устава, стал вполне самоуправляемой хозяйственной организацией, в то же время он поглощал значительную часть чисто государственных функций. В результате родилась новая проблема – взаимоотношений сельского Совета и колхоза. Уже в 1929 г. эта проблема нашла свое отражение в предложениях передать функции сельских Советов советам коммун.

Однако колхозники в колхозах не были свободны ни юридически, ни экономически. Как и после отмены крепостного права и окончательного освобождения крестьян от власти помещиков в 1863 г., каждый колхозник был «приписан» к своему колхозу. Он не имел права свободного выбора места жительства и профессии, а для долговременных отлучек (вплоть до середины 1950-х гг.) должен был получить паспорт или справку из сельского Совета.

Таким образом, коллективизация в России на десятилетия похоронила утопические, народнические, уравнилельные идеалы трудового крестьянства: иметь в деревне общественно-экономический строй без бедности, пауперизма, без торгово-ростовщической кабалы, но со свободной торговлей и частной собственностью на средства производства, кроме земли, с правом на самоуправление.

Однако земельные общества сыграли и отрицательную роль в годы коллективизации. Во-первых, с конца XIX в. повсеместно в деревне насаждалась передельческая психология, наиболее ярко проявившаяся при землеустройстве крестьян в годы гражданской войны и сплошной коллективизации (в форме 2-х «черных переделов»). Во-вторых, право схода на высылку своих членов и лишение их земельных наделов также сформировало соответствующую психологию, что и нашло свою реализацию в ходе раскулачивания в деревне. Эти проблемы еще ждут своих исследователей.

### Примечания

1. *Латышев А. Ф.* Крестьянская община в общественной мысли России (вторая половина XIX – начало XX в.) // Проблемы отечественной истории / под ред. Г.А. Цыкунова. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1996. – С. 53.

2. Советская Сибирь. – 1924. – 9 дек.

3. *Северьянов М.Д.* НЭП и современность: полемические записки // М.Д. Северьянов. – Красноярск: Изд-во КрасГУ, 1991. – С. 162–166.

## П.А. СОРОКИН О ВЫБОРАХ В УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

*Савишкова О.Н., кандидат исторических наук  
(Ростовский государственный университет)*

В этом году Россия отмечает столетие своего парламентаризма. Согласно «Политологическому словарю», *парламентаризм* – это система организации и функционирования верховной государственной власти, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении парламента. Второе значение этого слова – теория и практика деятельности парламента<sup>1</sup>.

Если отталкиваться от первой трактовки этого термина, то парламентаризма в России никогда не было. Исполнительная власть всегда главенствовала над властью парламента, будь то начало или конец XX в. Такая традиция сохраняется и сегодня. Поэтому в данном случае под парламентаризмом понимается теория и практика деятельности представительного органа.

Российский парламентаризм по историческим меркам очень молод. Ему дал жизнь Манифест 17 октября 1905 г., провозгласивший учреждение представительного органа – Государственной думы, что формально превращало Российскую империю в ограниченную монархию. Однако целый ряд причин, в числе которых политические кризисы первой четверти XX в., крайняя слабость исторических традиций парламентаризма в России, радикализм политических партий, Первая мировая война, Февральская и Октябрьская революции и, наконец, установление большевистского режима, прервали деятельность Государственной думы. «Агонией» парламентаризма начала XX в. считается созыв и разгон Учредительного собрания – последнего представительного органа, на который возлагались надежды по определению дальнейшей судьбы России.

Возрождение традиций парламентаризма приходится на 1993 г., когда состоялись выборы в первый парламент суверенной России. Фактически «сознательная» история парламентаризма в России насчитывает менее 50 лет. Поэтому вполне понятно обращение современных обществоведов, публицистов, политиков к истории функционирования представительных органов.

Судьба парламентаризма в России первой четверти прошлого века сложна и трагична. Его организационное оформление приходится на эпоху революций и войн, время конституирования политических партий и крушения монархии. Пристальный анализ исторического контекста позволяет понять причину неудач деятельности первых четырех составов Государственных дум<sup>2</sup>.

Лозунг созыва Учредительного собрания как съезда представителей всех слоев российского населения для решения насущных государственных и общественных проблем, впервые выдвинутый декабристами, вошел в программные документы практически всех российских политических партий. Особую популярность он приобрел в годы первой русской революции (1905–1907 гг.).

Февраль 1917 г. побудил политические партии внести коррективы в свои программы. На первый план вышел главный вопрос – о дальнейшей судьбе России и, в первую очередь, о ее государственном устройстве. Практически все политические партии связывали решение этой проблемы с созывом Учредительного собрания. Более того, сформированное 2–3 марта 1917 г. правительство России объявлялось Временным вплоть до созыва Учредительного собрания.

На наш взгляд, в истории созыва Учредительного собрания не последнее место занимают теоретические выкладки одного из современников и очевидцев российских событий первой четверти XX столетия – Питирима Александровича Сорокина. Этот человек оставил заметный след не только в обществоведческих науках, но и в политической истории России<sup>3</sup>.

П.А. Сорокин ступил на политическую стезю в 1905 г., став членом партии социалистов-революционеров. С этого времени и до начала 1917 г. он совмещал учебу с активной пропагандой эсеровских идей. В 1917 г. Сорокин вовлекается в политический круговорот с головой. По его собственным словам, в 1917 г. он – «член Временного правительства Керенского, член Совета Российской республики, депутат Учредительного собрания, Российского крестьянского Совета... один из основных редакторов эсеровских газет «Дело народа» и «Воля народа»... ученый, оратор, лектор».

Питирим Александрович принадлежит к той плеяде политиков начала XX века, которые не просто были главными действующими лицами российского политического процесса, но и пытались осмыслить происходящее, а осмыслив – пытались разъяснить другим. При всей своей политической активности П.А. Сорокин в первую очередь – ученый. Поэтому его подходы, выводы, предложения, касавшиеся насущных в тот момент для России вопросов, – это умозаключения теоретика. Именно в этом, на наш взгляд, и состоит главная ценность его обширного интеллектуального наследия.

Созыв Учредительного собрания для Сорокина был одной из главных проблем в постфевральские дни. Свою лепту в ее решение этот идеолог партии социалистов-революционеров предлагал на страницах редактируемой им газеты «Воля народа». В мае–июне 1917 г. он публикует здесь целый цикл статей под общим названием «Закон об Учредительном собрании»<sup>4</sup>.

По словам самого политика, он не ставил своей целью критику выработанного особым совещанием при Временном правительстве закона о

выборах в Учредительное собрание. «... Наше задание – посвятить ряд статей систематическому положению и объяснению избирательного закона» – пишет он в статье «Об избирательном праве»<sup>5</sup>.

Будучи членом Временного правительства и юристом по образованию, Пителир Александрович считал своим гражданским долгом проанализировать и донести до населения правовые основы закона о выборах в Учредительное собрание. В этой связи он осмысливал и комментировал центральные вопросы: какие учреждения заведуют выборами в Учредительное собрание; кто пользуется избирательным правом и каков возрастной ценз; в рамках какой избирательной системы должны проводиться выборы; как формируются избирательные списки и как определяется число депутатских мест.

Несмотря на «установку» не критиковать законоположение, Сорокин высказывает свое недовольство по ряду ключевых вопросов. Во-первых, это избирательное право и избирательный ценз. Согласно законопроекту, избирательным правом могут пользоваться все слои населения без различия по половому признаку, достигшие 20 лет. Пителир Александрович разъясняет читателю, что это означает, что в Учредительное собрание могут избираться и женщины.

Особо приветствует он закрепленное законом положение об избирательном праве военнослужащих, гласившее, что им могут воспользоваться лица, призванные на воинскую службу, даже не достигшие 20-летнего возраста. Несмотря на определенное нарушение принципа равенства, Сорокин отстаивает право военных на особые условия, пользуясь юридическими терминами: «Это будет не «привилегией», а как раз осуществлением принципа: из всякого публичного права вытекают и соответственные обязанности, и обратно». Военные, по его мнению, несут добавочную публично-правовую обязанность, поэтому и имеют *право* (а не «*привилегию*») участвовать в выборах на особых условиях<sup>6</sup>.

Пителир Александрович подвергает анализу и избирательную систему. Будучи в теории сторонником пропорциональной системы как «более правильно выражающей волю народа», он в конкретных российских исторических условиях высказывается за мажоритарную систему. Главные его аргументы сводятся к отсутствию в России ряда условий, необходимых для успешного функционирования пропорциональной системы. В их числе он называет следующие: отсутствие «широко развитой партийной жизни»; низкую политическую грамотность населения, большинство которого попросту не знакомо с ней и уж тем более не сможет ее использовать; и, наконец, отсутствие гарантий против предупреждения злоупотреблений, «весьма легко возможных при такой системе»<sup>7</sup>.

Приводит он и еще один аргумент – политическая «выгодность» пропорциональной системы для «некрестьянских» партий, в первую очередь – для кадетов. Ученый убежден, что «партии же крестьянские, и прежде всего партия социал-революционеров, при мажоритарной системе могли бы рассчитывать

на исключительный успех». Следует отметить, что такой «ход» довольно симптоматичен для политической публицистики начала прошлого века, в которой анализ политической ситуации соседствовал с пропагандой партийных идей и выставлением в невыгодном свете политических конкурентов.

Однако Сорокин пытается быть объективным, объясняя свой отказ от пропорциональной системы «рядом более серьезных опасений», главное из которых – голосование за «связанные» (партийные) списки. По мнению аналитика, низкая политическая грамотность населения приведет к тому, что часть списков будет забракована избирательной комиссией, т.к. они будут неверно заполнены. Второе основание для опасений – это формирование самих списков. «Всякая партия будет украшать свои списки популярными в стране именами. Можно предвидеть, что чуть ли не на всех социал-революционных списках будут фигурировать такие имена, как А.Ф. Керенский, В.М. Чернов и др... Население, не зная, что это лишь прием «уловления избирательских душ», с чистым сердцем будет подавать голос за такой список, полагая, что голосует за Керенского», – размышляет Питирим Александрович. Такой политический «обман» населения, по его мнению, недопустим, т.к. дискредитирует сам принцип выборности.

Пропорциональная система приведет, по прогнозу исследователя, к обострению еще одной проблемы – внутрипартийным трениям, к борьбе за место в списке и, возможно, к выборам не того кандидата, за которого голосовали избиратели.

На наш взгляд, при анализе выбора избирательной системы Сорокин заявляет о себе не только как социолог, ученый, стремящийся к объективности, но и как истинный эсер-почвенник. Конкретные исторические условия России являются для него главным аргументом в пользу мажоритарной системы.

Принятая законом пропорциональная система была также проанализирована Сорокиным. Очень скрупулезно он доводит до читателя все положения, касающиеся регистрации избирателей. Он отмечает, что задача составления избирательных списков «грандиозна», а сроки для ее разрешения малы, поэтому само российское население должно проявить сознательность и помочь избирательным комиссиям, поскольку «... Выборами определяется состав Учредительного собрания, а последнему придется определять судьбы России»<sup>8</sup>.

Особое внимание исследователь уделяет разъяснению принципа голосования за партийный список. Сорокин наглядно объясняет читателям, за кого они как избиратели отдают свои голоса, учитывая место кандидата в партийном списке. Думается, что такая популяризация политической культуры была как нельзя кстати в России, где парламентаризм существовал с перерывами всего 10 лет.

Практических без критических замечаний, в порядке просвещения населения по вопросу о выборах в Учредительное собрание, Питирим Александрович освещает организации, ответственные за предстоящее событие. Из-



бирательные комиссии – от всероссийской до городских, поселковых и земских – назначаются особым совещанием при Временном правительстве, поскольку «на местах еще не созданы новые учреждения городского, губернского и земского самоуправления». Несмотря на это, Питирим Александрович призывает органы местного самоуправления, там, где они успели сформироваться, оказывать «всяческое содействие комиссиям по делам о выборах в Учредительное собрание». Очень подробно он описывает «иерархию» избирательных комиссий, их функции и полномочия.

Думается, что поставленную перед собой задачу – донести до народа информацию о выборах в Учредительное собрание – ученый выполнил. Позиция Питирима Александровича – это позиция патриота, для которого одинаково важны благо народа, принцип законности и право на волеизъявление граждан. Сорокин во многом выразил общую для демократических сил позицию, которая еще сохранялась в середине 1917 г. – веру в возможность созыва и эффективную работу Учредительного собрания, которое решит судьбу России. К подготовке выборов очень серьезно относилась вся демократическая общественность, в первую очередь Временное правительство, в состав которого летом 1917 г. входили представители кадетов, социалистов-революционеров, социал-демократов и др. Главная цель, которую преследовали сторонники Учредительного собрания, – установление в России *законной* всенародно избранной власти, первым шагом к которой были бы *законные* выборы в Учредительное собрание. На наш взгляд, проведенная Питиримом Александровичем в этом направлении работа заслуживает уважения.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что многие из комментариев Сорокина по поводу избирательной системы, формирования партийных списков и т.п. актуальны и по сей день. Возможно, законодателям, политикам и обществоведам стоит повнимательнее изучить исторические уроки.

### Примечания

1. Политологический словарь. – М.: Высшая школа, 1995. – С. 102–103.
2. Политические партии России в контексте ее истории. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – Ч.1.
3. П.А. Сорокина сегодня причисляют к плеяде выдающихся культурологов, социологов, философов, историков мирового масштаба. Эмигрировав в 1922 г. из России, он продолжил свою научную деятельность в Чехословакии, а затем в США.
4. *Сорокин П.А.* Заметки социолога. Социологическая публицистика. – СПб.: Алетейя, 2000. – С. 46-59.
5. *Сорокин П.А.* Об избирательном праве // П.А. Сорокин. Заметки социолога. – С. 51.
6. *Сорокин П.А.* Возрастной избирательный ценз // П.А. Сорокин. Заметки социолога. – С. 48.
7. *Сорокин П.А.* Мажоритарная или пропорциональная система // П.А. Сорокин. Заметки социолога. – С. 49.
8. *Сорокин П.А.* Об избирательных списках // П.А. Сорокин. Заметки социолога. – С. 56.

**КРАСНОЯРСКИЙ СОВЕТ И ГОРОДСКАЯ ДУМА  
КАК ВЫБОРНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ  
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ  
1917-1918 гг.**

*Прядко И.А., кандидат исторических наук  
(Красноярский государственный университет)*

После Февральской буржуазно-демократической революции (1917 г.) формировались новые органы государственной власти и государственного управления. В столице возникли Временное правительство и Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Представителями Временного правительства на местах были губернские комиссары, создавались как органы власти местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Комитеты общественного спасения и т.д.

В начале марта 1917 г. был сформирован Красноярский Совет, делегаты в состав которого избирались на митингах и собраниях рабочих и солдат, а также на сходах по месту жительства. В этот период к сотрудничеству были готовы все демократические силы общества. Так, в исполнительный комитет Совета было избрано 10 социал-демократов (от объединенной организации большевиков и меньшевиков), 6 социал-революционеров и 4 человека от «партии беспартийных». Кроме большевиков в состав Совета входили эсеры Е. Колосов, Л. Серебров, меньшевики А. Матасов, А. Музыкин, беспартийный солдат Н. Долманов и др. Председателем Красноярского Совета был избран социал-демократ-интернационалист Я.Ф. Дубровинский, ставший впоследствии большевиком<sup>1</sup>.

В новых политических условиях были изменены «Положения» о выборах в органы самоуправления – прежде всего в городские думы. Выборы в городскую думу должны были стать всеобщими, тайными, равными, прямыми на основе принципа представительства от политических партий, союзов и групп. В Красноярске формировались группы по политическим интересам, по профессиональному и социальному признакам. Намечалось участие в выборах крупных политических объединений – социал-демократов, социалистов-революционеров, конституционных демократов (партия «Народной свободы»), а также союза домовладельцев, союза учителей и т.п.

В ходе предвыборной кампании выдвигались кандидаты, разрабатывались партийные платформы, велась пропаганда на митингах и собраниях, в периодической печати. Красноярские социал-демократы

(большевики) заявили, что они готовы возглавить местное самоуправление, остановить развал городского хозяйства и принять меры по полной отмене всех налогов с бедняков, организации бесплатного обучения в городских школах. При этом они добавляли, усиливая политический аспект существовавшего положения, что полное осуществление программы возможно только при условии прекращения войны и перехода власти в руки самого народа – пролетариата и революционного крестьянства – при полном согласовании деятельности городской думы с Советом рабочих, солдатских, крестьянских депутатов. Кадеты и эсеры обещали красноярцам провести трамвай, планировали замостить все улицы, развести сады и скверы, соорудить канализацию и сделать воду из водопровода доступной населению, улучшить освещение улиц и т.д.<sup>2</sup>

Как показало время, большинство мероприятий, выдвинутых в программных заявлениях политических партий и групп, осуществить не удалось в силу политических перемен в стране. В ходе дискуссий хозяйственная деятельность иногда заменялась политической борьбой.

Выборы в Красноярскую городскую думу состоялись 2 июля 1917 г. За социал-демократов было отдано 8984 голоса (они получили в думе 41 место из 83), за социалистов-революционеров проголосовало 5944 чел. (27 мест), конституционные демократы (кадеты) оказались на третьем месте – они получили 1920 голосов (9 мест), в избирательной кампании были представлены также списки арендаторов, домовладельцев, союза учителей, которые получили минимальное количество голосов (от 400 до 200).

Таким образом, красноярцы при выборах в городскую думу предпочтение отдали социал-демократам (большевикам), из их числа городским головой был избран Я.Ф. Дубровинский. В условиях становления структуры и отработки программы действий городской думой многие учреждения города были парализованы политическим противостоянием. Но уже в самом начале своей деятельности городская дума принимает важное решение о мерах по борьбе с преступностью и охране спокойствия граждан Красноярска. В это тревожное время она проявила обеспокоенность об охране складских помещений в городе от возможных пожаров, что могло бы оставить городское население без продуктов питания, было принято решение о необходимости выделения средств на постройку здания 1-й пожарной части<sup>3</sup>.

В ходе своей деятельности Красноярской городской думой, несмотря на obstruction и сопротивление части гласных от партии кадетов (Д.Е. Лаппо), группы арендаторов и союза домовладельцев, была проведена переоценка зданий и строений, освобождена от налога беднейшая часть населения, увеличено обложение налогом крупных домовладельцев, а также изменился порядок оплаты за электричество: чем богаче потребитель, тем дороже оплата, и т.д.

На заседании гласные городской думы обсуждали вопросы о необходимости жилищного строительства в Красноярске. Отмечалось, что

жилищный вопрос в городе стоит достаточно остро, необходимы свободные и доступные кредиты, чтобы дать возможность приступить к строительству жилья, особенно для малоимущей части населения. 22 декабря 1917 г. были рассмотрены также временные правила об учреждении школьных советов при красноярских учебных заведениях. «При каждом учебном заведении учреждается школьный совет, который является единственным органом, ведающим и управляющим данным учебным заведением», – говорится в правилах. На рассмотрение Красноярской городской думы выносились и другие вопросы. И если вопросы касались хозяйственного обустройства и благополучия горожан, торговли и школьного дела, то они обсуждались достаточно спокойно, и решения принимались почти единогласно. Иначе обстояли дела, касающиеся методов их осуществления. Тогда они переходили в политическую плоскость, обсуждение выливалось в формы обструкций, применялись методы отставок и т.п.<sup>4</sup>

Когда были получены вести о свержении Временного правительства, о II Всероссийском съезде Советов и о создании рабоче-крестьянского правительства, на заседании Красноярской городской думы была принята резолюция: «Красноярская городская дума заявляет, что вновь избранной власти революционного народа в центре и местному органу – Красноярскому Совету рабочих и солдатских депутатов – она окажет самую решительную и полную поддержку, присоединив и свои усилия к геройским усилиям всех революционных рабочих, солдат и крестьян России». А вскоре на страницах газеты «Красноярский рабочий» появилось воззвание городского головы Я.Ф. Дубровинского: «Граждане! В критический момент развернувшейся борьбы призываю все население от имени городской думы к сохранению полного порядка и к революционной дисциплине...»<sup>5</sup>.

Однако не все гласные поддержали решение городской думы и воззвание главы местного самоуправления. 10 ноября 1917 г. представители думской фракции эсеров П.И. Накрохин и Л.А. Серебров заявили о своем выходе из состава управы городской думы «ввиду того, что большевистская часть думы, численно превосходящая все другие думские фракции, вместе взятые, совершенно поддерживает большевистскую авантюру, выразившуюся в захвате власти вопреки воле большинства демократии...»<sup>6</sup>. А во время выступления против советской власти казачьего атамана Сотникова (в начале 1918 г.) управа не созвала экстренного заседания городской думы, и городской голова Я.Ф. Дубровинский допустил арест гласных думы из числа социалистов-революционеров, в чем его и обвинили представители партии эсеров. В ответ городской голова объяснил, что созывать думу в этот период не было оснований, что большинство членов городского самоуправления и населения были солидарны с действиями революционных властей (т.е. Красноярского Совета). А что касается обысков у эсеров, то они были проведены только у тех

лиц, которые имели отношение к Сотникову, – резюмировал Я.Ф. Дубровинский. Таким образом, городская дума большинством голосов одобрила действия Красноярского исполнительного комитета, а кадеты, меньшевики и эсеры, находившиеся в думе в меньшинстве, в знак протеста покинули зал заседаний.

Можно отметить и другие факты политического противостояния в деятельности депутатов Красноярской городской думы в рассматриваемый период (1917–1918 гг.).

После падения Советской власти летом 1918 г. белогвардейцами был разогнан Красноярский Совет, арестованы гласные Красноярской городской думы от большевистской фракции, городской голова Я.Ф. Дубровинский и его соратники были расстреляны.

При новой власти городская дума продолжала функционировать. Городским головой был избран член управы социал-демократ (меньшевик) А.П. Музыкин, активно работал в думе гласный от фракции кадетов Д.Е. Лаппо (последний, занимая должность прокурора Красноярского окружного суда, не предотвратил расправы над гласными думы социал-демократами – большевиками).

На одном из первых заседаний в условиях гражданской войны (27 июня 1918 г.) гласные городской думы говорили о необходимости стабилизации городского хозяйства после большевистского правления. Кадет П.И. Кусков говорил, что большевики довели до краха городское хозяйство. Однако временный член городской управы А.И. Громчевский, возражая Кускову, подчеркнул, что не дума, имевшая в большинстве гласных коммунистов-большевиков, привела городское хозяйство к краху: в этот печальный год любая партия привела бы в такое же состояние городское хозяйство<sup>7</sup>.

## Примечания

1. ГАКК. Ф. 258. Оп. 1. Д. 2. Л. 12; Красноярский совет: март 1917 – июль 1918 гг.: сб. док. / Гл. редактор М.Б. Шейнфельд. – Красноярск, 1960.

2. Бердников Л.П. Вся красноярская власть: очерки истории местного советского управления и самоуправления. 1917–1993 гг. – Красноярск, 1996. – С. 10–12.

3. ГАКК. Ф. 173. Ф. 1. Д. 2422. Л. 2,10.

4. Там же. Д. 2421. Л. 4–5.

5. Красноярский рабочий. – 1917. – 31 окт., 5 нояб.

6. ГАКК. Ф. 173. Оп. 1. Д. 2419. Л. 5.

7. Там же. Д. 2418. Л. 10.

## МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1917–1919 гг.

*Рогачев А.Г., доктор исторических наук,  
Канин С.В. (Красноярский государственный аграрный университет)*

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. констатирует, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти. Она обеспечивает самостоятельное решение населением непосредственно через органы самоуправления вопросов местного значения исходя из своих интересов, исторических и других традиций.

Красноярский край имеет глубокие исторические традиции местного самоуправления. В революционную переходную эпоху 1917–1919 гг. динамика развития местного самоуправления оказалась очень подвижной. Этот опыт даёт определённые демократические образцы и нашему времени.

В Енисейской губернии на рубеже 1916–1917 гг. нарастало недовольство местного населения политикой войны и её социально-экономическими последствиями. В специальном аналитическом обзоре Енисейского жандармского управления от 26 января 1917 г. отмечалось следующее: за скорейший мир теперь выступают не только рабочие, но и крестьяне. Последние в значительной степени были настроены также на раздел казённых земель<sup>1</sup>.

После падения царского самодержавия в феврале 1917 г. различные политические силы выдвинули программы дальнейшего развития страны и самоуправления её регионов. Альтернативные концепции вступили в единоборство. Это можно проследить на примере исторических источников, характеризующих ситуацию в Енисейской губернии. Документы сосредоточены в печати, местных газетах и журналах с 1917 г., в архивных и музейных научных фондах, а также в опубликованных сборниках документов.

Наиболее динамичный и обширный источник – периодическая печать. Специфика её заключается в том, что газеты и журналы отражали позиции своих издателей.

Обратимся к литературному, научному и политическому журналу областников «Сибирские записки». Здесь один из красноярских политических лидеров областничества Вс. Крутовский опубликовал в мартовском номере статью «Сибирь и февральская революция».

Областники считали, что Февральская революция, перекинувшись на Запад, вызовет падение Гогенцоллернов в Германии, а с ними и круше-

ние последнего в Европе оплота реакции и милитаризма. А свободная Россия – это свободная Европа: демократизация власти и управления в России не остановится на её границе. Этот гигантский поток снесёт и в Европе обветшалые формы политической жизни, сохранившиеся ещё от прошлых столетий в тени деспотизма «северного колосса». Таково было суждение областников по международным аспектам. И далее Вс. Крутовский писал: «Февральской революцией открывается новый светлый период русской истории. При обновлённом строе Сибирь явится уже не «штрафной колонией», а свободной равноправной частью Российской Федерации».

Рассуждали областники и о местном самоуправлении: «...областное самоопределение должно явиться ... и как признание... права экономического, культурного и до известной степени политического самоуправления окраин нашей необъятной родины. Оставаясь в пределах внутренней политики, Сибирская областная дума должна быть... органом, имеющим и некоторые законодательные функции; следовательно, её нельзя ждать от будущей Госдумы, а лишь от Учредительного собрания, которое положение о них введёт в основные законы империи»<sup>2</sup>.

Итак, программа политической модернизации областников ясна: через Учредительное собрание, областное самоуправление – к демократическому региональному социализму. Если областники пытались соединить в управлении либерализм с социализмом, то кадеты, партия Народной свободы (ПНС), социалистический путь отвергали. В марте 1917 г. появилось типографское объявление ПНС о подписке на газету «Свободная Сибирь», главной её задачей предполагалось сделать рассказ об устройстве страны на началах свободы и политического равенства.

Сибирские кадеты представляли дальнейшую модернизацию под лозунгами «Да здравствует демократическая республика!» и «Да здравствует Учредительное собрание!» – об этом сообщила «Свободная Сибирь» 15 апреля 1917 г. На следующий день газета декларировала, что демократическая республика должна быть правовым государством. О таком государственном устройстве, когда правит закон, говорили во время агитационной работы во всех региональных отделах ПНС в Сибири. В апреле Красноярская организация ПНС, её лекционный отдел, через свою газету постоянно приглашали граждан на бесплатные циклы лекций в Дом просвещения. Одной из тем неизменно была «Правовое государство»<sup>3</sup>.

Кадеты представляли либеральную линию на демократическом фронте революции, а отношение к такой позиции у других сил стало быстро ухудшаться. В первом номере газета большевиков «Сибирская правда» от 2 апреля 1917 г. в передовой статье сразу выразила сомнение во «всесильности» будущего Учредительного собрания. Ему большевики предоставляли возможность подвести лишь «итоги» (как и получилось в дальнейшем).

«Сибирскую правду» редактировал и издавал в Красноярске вместе с другими большевиками видный патриот Борис Захарович Шумяцкий. Он являлся уполномоченным ЦК РСДРП(б) в Сибири, возглавлял в Красноярске районное бюро ЦК. Со второго номера (17 апреля 1917 г.) газета стала органом этого бюро, вокруг неё объединялись правдистские группы.

Газета определила кадетов теперь самыми правыми в революции, – правее «идти уже некуда»: и поэтому, по мнению большевиков, собиралась вокруг ПНС «вся муть старого строя»<sup>4</sup>.

Красноярские большевики отстаивали своей пропагандой и политическими действиями ленинскую концепцию советской организации власти в стране.

Весной 1917 г. Советы стали быстро распространяться по всей Енисейской губернии. До сих пор продолжается исторический спор о роли советской системы в управлении государством, хотя сама система оказалась насильственно ликвидированной в сентябре – октябре 1993 г.

Несомненно, что положительной стороной в организации советского самоуправления является его широкий демократизм, проявившийся в небывалом до этого привлечении к управлению самых широких народных масс (рабочих и особенно крестьян). Советы создавались как антицензовые демократические органы самоуправления. Даже враги большевизма и ленинизма признавали их широкий демократизм. Захват Советов большевиками осенью 1917 г. и дальнейшее выдавливание из них других социалистов привели к превращению Советов в органы диктатуры большевиков в городах и замещению непокорных Советов в деревне комбедами.

Следует также отметить, что один из видных большевиков Л.Б. Каменев сразу рассматривал Советы как органы местного самоуправления. Отрицательным фактором в деятельности Советов оказался резкий антицензовый настрой, т.е. неприятие либералов, представителей буржуазной политической элиты. В революционную переходную эпоху это вполне закономерно. По законам революций (английской, французской, российской), левизна в революции по мере её развития постоянно нарастает. Предел её нарастания – ликвидация всех основных социально-экономических пережитков феодализма. В этом смысле Октябрьская революция через Советы окончательно решила эту задачу.

А летом социалистические идеалы не смогли сблизить большевиков и эсеров в органах местного самоуправления.

К лету 1917 г. столкновения между ними в Красноярске стали принимать ожесточенный характер. 1 июня эсеровский «Наш голос» ударил по оппонентам большой статьей своего редактора Е. Колосова «Грядущее самодержавие». Ленинские планы замены Учредительного собрания советской властью автор назвал «правдистским» самодержавием. 24 июня 1917 г. в этой же газете появилась статья Виктора Чернова «Анархистствующий бланкизм»: «Большевизм есть русская разновидность блан-



кизма с ярко выраженным стремлением к явочно-захватным, но преимущественно политическим методам действий: к захвату власти, к установлению диктатуры».

2 июля 1917 г. в Красноярске состоялись выборы в городскую думу. 41 место из 83 гласных думы завоевали большевики и лишь 7 – меньшевики. 27 мест получили социалисты-революционеры<sup>5</sup>. К этому времени большевики полностью контролировали Красноярский Совет. 9 июля 1917 г. в Красноярске состоялась мощная демонстрация силы большевиков – шествие и митинг по поводу успеха на выборах в гордуму. При этом, в отличие от Петрограда и Москвы, лозунг «Вся власть Советам» не снимался.

Следует отметить, что в Сибири после Февральской революции наконец-то стало вводиться земское самоуправление. Земство здесь запоздало более чем на полвека и в 1917 г. стало реальной альтернативой прежней сугубо бюрократической системе местного управления.

Фонд № 904 ГАКК дает возможность проанализировать, как медленно и трудно становилось на ноги местное земское самоуправление. Если земские учреждения в центре России на местах проделали уже огромную работу и имели большой опыт, то земство Сибири, только возникнув, сразу же оказалось в водовороте революционных потрясений.

Так или иначе, как показывают архивные документы (в том числе ф. № Р-1188, Р-1814 и др.), земские учреждения просуществовали в Сибири с 1917 по 1920 гг. Материалы Енисейской губернской земской управы свидетельствует о том, что земство успешно сотрудничало со всеми политическими режимами, кроме большевистского.

Отношения местного енисейского земства с большевиками стали резко портиться после событий 3–5 июля 1917 г. в Петрограде, когда при поддержке РСДРП(б) была предпринята попытка захвата власти левыми революционными элементами. Поддерживая либерально-буржуазную линию Временного правительства, Енисейская временная земская губуправа в обращении «К населению Енисейской губернии» предупреждала, что «...восстание в Петрограде 3–5 июля... грозит... гибелью всего, что было завоевано в дни Февральской революции»<sup>6</sup>.

Земцы посчитали, что большевики лишь прикидываются революционерами, а на самом деле, срывая экономические и военные мероприятия, стремятся к свержению Временного правительства и «к непризнанию власти Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Эта непосредственная цитата из земского воззвания позволяет сделать интересные выводы. По земской сибирской концепции в июле 1917 г. получалось так, что за демократическую революцию стоят Временное правительство, Советы, земство, а с другой стороны баррикад – большевики.

Большевизация Советов, а затем захват ими власти в центре и, постепенно, на местах привели к резкой альтернативе между земством и но-

выми властными органами. Вопрос был поставлен «или–или», попытки компромисса с земством со стороны местных Советов исключались. Правда, последние не сразу набрали необходимую силу. Говоря о самих Советах, надо отметить, что они, возникнув в марте 1917 г., являлись органами широкого народного представительства. Для них был характерен глубочайший демократизм (правда, сразу слишком резко обозначился антагонизм с «цензовыми» элементами), и в этом плане они близки земскими традициями. Но большевики, захватив Советы, использовали их как форму своей власти, а затем в 1918 г. в основном ликвидировали советский демократизм и сделали их постепенно чисто хозяйственными органами.

В фондах архива имеется телеграмма от 15 ноября 1917 г. в губернскую земскую управу из Минусинска. Местные председатель земской уездной управы и городской голова с возмущением и удивлением сообщили, что «жизнь Минусинского края принимает необычайные формы»<sup>7</sup>. Минусинские земские лидеры усматривали необычность ситуации в том, что местный Совет рабочих и солдатских депутатов стал насильственно навязывать свою политическую волю. Минусинцы интересовались: есть ли общепризнанная власть в центре (!), каковы политические перспективы. Земцы Минусинска пытались сослаться на то, что местная земская управа избрана съездом крестьянских депутатов, а городская дума – прямым, равным и тайным голосованием. Для новых Советов это было малоубедительно, и антиземские антидемократические действия проходили повсеместно: в Красноярске, Ачинске, Канске, Минусинске и других городах.

Земское движение губернии пыталось выжить в условиях новой власти и заняться реальной полезной хозяйственной деятельностью, чтобы оправдать ожидания народа. Об этом свидетельствуют многие земские документы. Например, протоколы заседаний гласных первого Енисейского губернского земского собрания в феврале 1918 г. открывались «Торжественным обещанием» енисейских губернских земских гласных от 10 (23) февраля 1918 г. В нём депутаты, избранные на срок до 1 января 1919 г., обязались добросовестно выполнять свои обязанности, в чём дали собственноручную подписку.

К депутатам-земцам обратился с письменным посланием глава енисейского земства И.В. Казанцев. Дело в том, что это обращение было написано им 6 февраля 1918 г. в красноярской тюрьме: «Работайте, товарищи, боритесь, не покладая рук, Учредительное собрание разогнали, да здравствует Учредительное собрание; земство разгонят, да здравствует земство. Свободы топят в крови и насилии – да здравствует народовластие». Из этого заявления провинциального земского лидера видны серьёзные политические расхождения с новой властью, что отражало интересы части крестьян.

Губернское собрание енисейских земцев открыл товарищ председателя временной губернской земской управы А.Р. Шнейдер. Открытие пер-

вого земского губернского собрания в Красноярске приветствовали Енисейский губернский союз кооперативов, губернские врачи и учителя, эсеры, воспитанники учительской семинарии, Дом юношества, агрономы, Минусинская уездная земская управа, член уездной земской управы В.М. Крутовский. Председателем первого губернского земского собрания избрали П.З. Озёрных. Собрание единогласно постановило обратиться в исполком губернского Совета с требованием освободить И.В. Казанцева и других незаконно арестованных земцев.

Дальнейшая деятельность земства вопреки ожиданиям крестьянства фактически свёртывается советской властью, которую интересовала не его хозяйственная деятельность, а возможность превращения земства в политическую оппозицию. 8 марта 1918 г. от имени президиума губернского исполнительного комитета вышло извещение, которое подписал Г.С. Вейнбаум. В нём говорилось, что население Енисейской губернии, все правительственные, частные и общественные учреждения извещены о ликвидации губернской земской управы, все дела, имущество и прочее приняты комиссией от губернского съезда Советов губисполкома согласно постановлению съезда Советов губернии. Все отрасли деятельности управы включались в отделы губисполкома по соответствующим специальностям. 8 марта был составлен и экстренный акт передачи дел, который заверили земцы А.Р.Шнейдер, братья Крутовские и другие.

Большевики игнорировали земство не только по политическим причинам. Они не видели в его деятельности необходимой экономической целесообразности. Их генеральная линия определялась курсом на максимальную централизацию. А ведь российский и мировой опыт XX в. показывает, что децентрализованные экономические процессы играют огромную роль даже в супериндустриальном обществе, а их искусственное торможение ведёт к хозяйственным провалам.

Большевистский переворот дал особые формы политического и социально-экономического самоуправления. В 1917–1918 гг. на юге Енисейской губернии восемь месяцев просуществовала Минусинская коммуна. Надо отметить документальную книгу К. Гидлевского и других авторов об этом эксперименте. Вышедшая в 1934 г. книга несёт печать своего времени. Она была сдана в набор накануне XVII съезда ВКП(б). Документированность издания придаёт ему значительную объективность. Коммуной управлял объединённый Минусинский совет, который стремился решить многие острые социальные проблемы в городе и сельской местности.

Авторы книги обвиняют руководство коммуны в «мягкости», в том, что не было разгромлено кулачество и зажиточное казачество. И все же в книге прямо написано о службе коммуны: она хоть и погибла, но не пошла воевать с середняком<sup>8</sup>.

В период борьбы двух диктатур – большевистской и колчаковской – развивалось революционно-демократическое партизанское са-

моуправление. Об этом, например, свидетельствуют материалы первого крестьянского съезда повстанцев Канского, Красноярского и Ачинского уездов в апреле 1919 г. Решая боевые задачи, делегаты рассматривали и многие хозяйственные социально-демократические вопросы<sup>9</sup>.

Вторая советская власть в Сибири после победы над А.В. Колчаком пришла в Енисейскую губернию с чрезвычайными ревкомами. Местное самоуправление было резко свернуто. Новые демократические тенденции появятся только в период новой экономической политики.

### Примечания

1. ГАКК. Ф.827. Оп.1. Д. 283. Л.4.
2. Сибирские записки. – 1917. – №2. – С.146–147.
3. Свободная Сибирь. – 1917. – 16 апр.
4. Сибирская правда. – 1917. – 17 апр.
5. Наш голос. – 1917. – 6 июля.
6. ГАКК. Ф.904. Оп.1. Д. 1а. Л. 30.
7. Там же. Д.1. Л.37.
8. *Гидлевский К.* и др. Минусинская коммуна 1917–1918 гг. – М.; Л., 1934. – С. 246.
9. Протоколы I крестьянского съезда повстанцев Канского, Красноярского и Ачинского уездов в апреле 1919 г.// Партизанское движение в Сибири. Т. 1. Приенисейский край. – М.; Л., 1925.

## СУДЬБЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1917–1920 гг.)

*Емцов Г.Н., кандидат юридических наук  
(Красноярский государственный университет)*

Учреждение Государственной думы в 1906 г. и в нашей стране, и за рубежом было воспринято как начало новой эры в российской политической истории. Образование парламента в системе высших государственных органов Российской империи можно с уверенностью отнести к числу самых главных достижений первой русской революции (1906–1907 гг.). Однако генетическая несовместимость самодержавного режима с какими бы то ни было парламентскими учреждениями, проявившаяся в острой конфронтации I и II Дум с правительством, предопределила место первого парламента в системе органов власти царской России. Режим «третьеиюньской монархии», сформировавшийся после подавления революции летом 1907 г., уготовил для Государственной думы роль свое-

образной «парламентской ширмы». Полное безволие III и IV Государственных дум в значительной мере способствовали утрате в общественном сознании ценностей парламентаризма и доверия к парламентскому правлению.

После Февральской революции 1917 г. в программах ряда политических партий, крестьянских наказах и резолюциях различных съездов даже не поднимался вопрос о необходимости созыва парламента и построения новой власти на началах парламентаризма. Всё больше звучали требования организация власти по принципу Советов. Сама же Государственная дума, равно как и Государственный совет, вовсе не рассматривались в качестве верховного органа власти. В начале октября 1917 г. обе палаты российского парламента были распущены.

При анализе причин крушения российского парламентаризма в 1917 г. небезынтересно обратиться к мнению западных ученых. Показательна в этом отношении точка зрения британского историка К. Блэка: «Подавляющему большинству русских – будь то крестьяне, рабочие, чиновники, офицеры или люди других профессий – как правило, не были близки ценности и методы парламентской демократии. В этом смысле задача лидеров, поддерживающих парламентские методы в 1917 г., была бесконечно более сложной, нежели задачи тех, кто рассчитывал положиться на силу. Однако из данной ситуации не обязательно следует, что империя не могла бы при иных условиях превратиться в государство политической демократии, подобно западным, или что нечто похожее на эту систему не может развиваться в России в будущем. Вышесказанное означает лишь, что когда империя рухнула, сильный перевес получили те лидеры, которые готовы были прибегнуть к авторитарным методам»<sup>1</sup>.

Решение дальнейшей судьбы парламентаризма в России предполагалось связать с деятельностью Всероссийского Учредительного собрания. Как свидетельствуют документы, в недрах Временного правительства разрабатывались для Учредительного собрания разные проекты создания парламентского органа страны<sup>2</sup>. Однако Октябрьская революция и последующая политика правительства большевиков внесли существенные коррективы в этот вопрос. Окончательно установив «диктатуру пролетариата» после роспуска Учредительного собрания, партия большевиков форсировала процесс принятия Конституции РСФСР 1918 г., в которой была узаконена фактически реализованная на практике форма правления – Республика Советов (ст.1). Таким образом, уже в самом начале гражданской войны в Советской России был провозглашен отказ от парламентского пути государственного развития страны.

Следует отметить, что вопрос о судьбе парламентаризма в Советской республике был изначально предопределен бескомпромиссной позицией ее вождей. В частности, в своем докладе на заседании Учредительного собрания Н.И. Бухарин сравнил правление «диктатуры и народа» с «паршивенькой буржуазно-парламентской республикой»<sup>3</sup>. Я.М. Сверд-

лов, выступая перед делегатами III Съезда Советов в январе 1918 г., поставил вопрос о создании всероссийской власти следующим образом: «Мы должны здесь окончательно решить, будет ли эта власть иметь какую-либо связь с буржуазным строем (т.е. с парламентаризмом – Г.Е.) или окончательно и бесповоротно установится диктатура рабочих и крестьян». В.И. Ленин также не упускал случая подвергнуть критике «продажный и прогнивший парламентаризм». К органам парламентского типа он относил и Учредительное собрание, называя его не иначе как «учредилкой» и «франкфуртской говорильней»<sup>4</sup>. Выступая за сохранение представительных учреждений в принципе, Ленин резко отвергал парламентаризм как особую систему, как разделение труда законодательного и исполнительного, как привилегированное положение депутатов.

Таким образом, отказ от концепции парламентаризма в Советской России был обусловлен, прежде всего, большевистской доктриной революционного народовластия и диктатуры пролетариата. Но нельзя отрицать и тот факт, что в процессе строительства советского государства уже в 1917 г. имели место такие элементы, свойственные парламентаризму, как наличие выборного представительного органа власти (Всероссийский съезд Советов) и наделение его высшими полномочиями в законодательной сфере. При этом можно предположить, что именно практика формирования и деятельности Советов разных уровней в период с 1917 по 1920 гг. в гораздо большей мере способствовала усвоению народными массами элементарных навыков парламентаризма (выборы, законодательная инициатива, авторитет органов народного представительства и проч.), чем весь одиннадцатилетний опыт Государственной думы.

Казалось бы, вывод ясен. Но изучая судьбу российского парламентаризма после Октября 1917 г. только на основе исследования политики правительства большевиков, мы неизбежно ограничиваем объект исследования в этом вопросе. По свидетельству историков, к лету 1918 г. советская власть от Волги до Тихого океана была свергнута. Большевики контролировали территорию лишь центральных губерний, где проживал 61 млн. человек, т.е. немногим более 40 % населения. В связи с этим отдельное внимание следует уделять формам организации власти, сложившимся в 1918 – 1920 гг. на остальной части России. В частности, особый интерес здесь представляет вопрос о различных проявлениях парламентаризма.

Основную альтернативу советской власти на территории России в годы гражданской войны представляли антибольшевистские правительства, относящиеся к «белому движению». К лету–осени 1918 г. сформировались главные политические центры этого движения – Добровольческая армия, занимавшая области Юга России, Временное Сибирское правительство, Верховное управление Северной области, Временное

областное правительство Урала и др. Осенью 1918 г. было сформировано коалиционное Всероссийское Временное правительство, контролировавшее почти всю восточную часть России от Волги до Дальнего Востока. Но структура государственного управления на отмеченных территориях чаще всего формировалась целиком вокруг исполнительной ветви власти. Представительных же органов парламентского типа, как правило, не создавалось.

В этой связи можно выделить две главных причины, по которым идея парламентаризма не была положена в основу организации власти белых правительств. Во-первых, с самого начала гражданской войны и до ее завершения лидеры белого движения неуклонно придерживались принципа «непредрешения» судьбоносных для России вопросов. Они справедливо полагали, что их рассмотрение является исключительной прерогативой Учредительного собрания. И первым в этом ряду стоял вопрос о политическом устройстве страны. Во-вторых, сама ситуация гражданской войны, военное положение требовали исключительной централизации власти. Поэтому из двух альтернатив построения политической системы – «демократия» или «диктатура» – предпочтение в белом лагере было отдано «диктатуре».

В результате возникла парадоксальная ситуация. С одной стороны, на территории большинства государственных образований, подконтрольных белым правительствам, учреждения парламентского типа в годы гражданской войны созданы не были. С другой стороны, лидеры белого движения все как один заявляли о своей приверженности ценностям народовластия и демократии, разделяли убеждения о необходимости созыва парламента в будущем. В качестве примера можно привести «белогвардейский» проект основ Конституции Российского государства, разработанный русскими политиками и правоведами Г. Львовым, П. Струве, Б. Савинковым, П. Новгородцевым и др. и опубликованный в январе 1920 г. в Париже.

Согласно данному проекту верховная законодательная власть вручалась двухпалатному парламенту, в котором нижняя палата (Государственная дума) избиралась на основе всеобщего и равного избирательного права, а верхняя палата (Государственный совет) – областными сеймами. Об исключительной значимости парламента говорит тот факт, что глава государства, по замыслу авторов проекта, должен был избираться на общем собрании палат простым большинством<sup>5</sup>.

Но в то же время нельзя отрицать тот факт, что вожди белого движения вовсе не предпринимали попытки насаждения парламентских методов руководства. В какой-то степени «переломным» моментом в годы гражданской войны стало лето 1919 г. В этот период идея «военной диктатуры» во многом исчерпала свой потенциал, и в политике белых правительств произошел некоторый поворот к расширению парламентских начал в системе государственного управления.

Например, в августе 1919 г. Временное правительство Северной области в Архангельске организовало созыв земско-городского совещания. Как отмечает В.Г. Медведев, совещание по своему назначению и целям выступало как орган, «сосредоточивший в себе представительство практически от всего населения области». Это создавало серьезные предпосылки для превращения его в реальный орган парламентской демократии. Юридической секцией совещания был даже разработан проект конституции, в которой данный орган «получал право контроля над правительственной деятельностью» как в центре, так и на местах. Однако на практике в полной мере функций парламента земско-городскому совещанию осуществить не удалось. Роль законодательного органа выполнял Совет при главнокомандующем<sup>6</sup>.

Примерно в том же направлении предпринимало шаги и правительство Колчака. 19 июня 1919 г. в Омске приступило к работе государственное экономическое совещание. В торжественной речи по случаю его открытия Верховный правитель заявил, что рассматривает планы создания законосовещательного органа на базе ГЭС. Позднее, 16 сентября 1919 г., в специальной грамоте по поводу военных успехов под Челябинском А.В. Колчак заявлял: «Почитаю я ныне своевременным созвать умудренных жизнью людей земли и образовать государственное земское совещание для содействия мне и моему правительству».

Положение о государственном земском совещании и о выборах в него было утверждено лишь 5 ноября 1919 г. Члены совещания должны были выбираться от сельского и городского населения, земств, казачьих войск, государственных вузов, от общин православных, старообрядцев и мусульман, всероссийского земского союза, всероссийского союза городов, торгово-промышленных организаций, кооперации, профсоюзов, а в числе, не превышающем одну треть «членов по выборам», – назначаться Верховным правителем. Полномочия нового органа были ограничены законосовещательными функциями.

Но время для привлечения «левых» политических сил к поддержке колчаковского правительства было упущено. Положение дел на фронте и в тылу не давало никаких шансов для проведения выборов в государственное земское совещание. Положения от 5 ноября 1919 г. так и остались на бумаге.

Если говорить о других центрах белого движения, то можно констатировать, что подобные попытки включения в систему государственной власти отдельных элементов парламентской системы имели место у Деникина, Юденича, Врангеля и других генералов. Доказательством этого может служить восстановление деятельности земств и городских дум на подвластных им территориях. Но реально функционировавшего механизма политической организации, близкого к тому, что называется парламентаризмом, на территории белых правительств создано не было.



Более успешным с точки зрения реализации парламентских начал в государственной политике видится опыт различных «эсеровских» правительств. Одно из центральных мест среди них занимает Комитет членов Учредительного собрания (Комуч), установивший при поддержке чехословацкого корпуса свою власть в Поволжье в июне 1918 г. Претендуя на роль преемника распущенного большевиками Всероссийского Учредительного собрания, Комуч старался и по форме, и по содержанию следовать общим принципам данного органа. Причем О.А. Кудин прямо называет Комуч парламентским органом<sup>7</sup>.

Еще более приближенным к парламенту по своей форме среди известных нам государственных учреждений антибольшевистской России можно назвать, пожалуй, сибирский представительный орган, приступивший к работе летом 1918 г. Речь идет о Сибирской областной думе, которая была учреждена еще в октябре 1917 г. как высший орган власти Сибири. Анализ нормативных актов, регламентирующих правовой статус Сибоблдумы, позволяет с полной уверенностью утверждать, что это был самый настоящий парламент. Во-первых, Сибирская областная дума формировалась путем прямых и всеобщих выборов; во-вторых, ей принадлежали верховные полномочия в области законодательной власти и перед ней несли ответственность высшие органы исполнительной власти; в-третьих, уже на своей второй сессии дума утвердила регламент своей работы («Наказ Думы»), который в общем и целом закреплял парламентские процедуры<sup>8</sup>.

Таким образом, структуру высших органов государственной власти Сибири возглавлял парламент. Однако было бы преждевременным делать выводы о существовании парламентаризма в Сибири в годы гражданской войны. Не успев приступить к осуществлению своих прямых функций, Сибирская областная дума сразу напоролась на стремление правительственных кругов и правых партий всячески ограничить ее влияние. Так, в постановлении Временного сибирского правительства «О высших государственных учреждениях Сибири» от 1 июля прямо говорилось, что постановления Совета министров имеют силу закона (ст.7). Это противоречило положению 15 декабря 1917 г., так как нарушало законодательные prerogatives Сибирской областной думы (9). На протяжении июля–августа 1918 г. наблюдался процесс неуклонного разрыва между законодательной (Сибирская областная дума) и исполнительной (Совет министров Временного Сибирского правительства) ветвями власти. В конечном итоге после приостановления занятий Думы 19 августа 1918 г. Совет министров полностью и окончательно сосредоточил в своих руках законодательные функции.

Подводя итог всему сказанному, можно отметить следующие закономерности. К моменту начала гражданской войны идеи парламентаризма не имели достаточной поддержки у широких масс. Если же говорить об идеологии противоборствующих сторон, то в этом вопросе советская

власть и белые правительства сразу взяли курс на установление централизованного диктаторского порядка управления и отказались (правда, по разным причинам) от идеи реализации в своей государственной политике парламентских методов.

Наибольшую верность идеалам парламентаризма проявили лишь силы умеренно-социалистического лагеря – эсеровские и меньшевистские партии. Их практика создания и деятельности парламентских учреждений представляет особый интерес с точки зрения развития элементов парламентаризма в России в условиях гражданской войны. Вместе с тем приходится констатировать, что неуклонная приверженность демократическим принципам ряда социалистических правительств в условиях гражданской войны оказалась одной из главных причин их крушения. Именно это обстоятельство предопределило их уход с арены политической борьбы уже в первые месяцы после начала гражданской войны.

### Примечания

1. *Андреев Д.А.* Российский либерализм и Государственная дума (обзор англо-американской историографии) // Вестник МГУ. Сер. 8. История. – 1995. – № 2. – С. 23.

2. *Кудинов О.А.* Проект Основных законов Российской республики 1917 г., разработанный юридическим совещанием при Временном правительстве // Правоведение. – 2003. – №1. – С. 223–232.

3. Политические партии России в контексте ее истории / рук. авт. кол. С.М. Смагина. – Ростов-н/Д: Феникс, 1998. – С. 173.

4. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 34. – С.37.

5. *Кудинов О.А.* Белый конституционализм России в годы гражданской войны и в эмиграции (1918–1940 гг.) // Право и политика. – 2002. – №1. – С. 104–105.

6. *Медведев В.Г.* Интервенция и государственная организация Северной области // История государства и права. – 2002. – № 4. – С.30.

7. *Кудинов О.А.* Белый конституционализм России в годы гражданской войны и в эмиграции (1918–1940 гг.). – С.102.

8. Как возникла Временная областная сибирская дума и Временное правительство автономной Сибири. – Томск, 1918. – С. 6; *Журавлев В. В.* Органы государственной власти сибирской контрреволюции (октябрь 1917 – ноябрь 1918 г.): от «автономной Сибири» к «возрожденной России» // <http://zaimka.ru/power/zhuravlev4.shtml>

9. Там же.

## СИБИРСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (1920–1922 гг.)

*Бакшеев А.И., кандидат исторических наук  
(Красноярский государственный университет  
цветных металлов и золота)*

После революции большевики в условиях гражданской войны и экономической разрухи приступили к строительству принципиально нового государственного аппарата. Для создания управленческих структур советской власти катастрофически не хватало работников высокой квалификации, людей технически образованных, хорошо обученных. На руководящую работу направляли лучших членов партии, глубоко преданных коммунистической идее, но при этом не имевших не только специального, но в отдельных случаях даже общего образования. Формирующийся государственный аппарат имел множество недостатков, а отсутствие подготовленных кадров способствовало развитию бюрократизма, волокиты и чванства. Для оказания действенной помощи молодому госаппарату, а также для его контроля правительству необходимо было иметь контролирующие органы.

Новое «Положение о Контрольной комиссии» соединило в себе все предшествующие разработки, касающиеся ЦКК: резолюцию X съезда «О партийном строительстве», «О единстве партии», исправило устав. Принятие XI съездом партии (март–апрель 1922 г.) этого «Положения» завершило процесс формирования контрольной комиссии.

С момента опубликования «Положения» инспекции стали организовываться и на местах: к середине октября 1920 г. они уже существовали в 56 из 58 губерний страны, в том числе в большинстве сибирских губерний. По социальной принадлежности все они были пролетарскими: за первое полугодие 1921 г., по данным 16 местных и 11 центральных инспекций, число делегированных в РКИ членов превысило 15 тысяч, 80% из них являлись рабочими<sup>1</sup>.

Приблизительно такими же были и сибирские инспекции. Вначале губернские и уездные отделения контроля создавались по мере освобождения той или иной территории от белогвардейцев и интервентов. Этим строительством руководили партийные организации, революционные комитеты, профессиональные союзы.

Однако такая система контроля просуществовала недолго, всего три-четыре месяца, ибо разгром сибирской контрреволюции совпал по времени с реорганизацией наркомата государственного контроля в народ-

ный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции. В организационном отношении местные учреждения РКИ общего назначения строились по принципу двойного подчинения. Они входили в качестве отделов в состав ревкомов (исполкомов) и одновременно подчинялись наркомату РКИ. Это делалось для того, чтобы в работе инспекций, направлявшейся из центра, полнее учитывались местные особенности, различия и нужды.

Становление контроля в Сибири имело некоторое своеобразие. В организации губернских и уездных отделений РКИ активное участие приняли политработники 5-й Красной Армии. В значительной степени этим объясняется быстрота и оперативность создания местных органов контроля. Так, Алтайское губернское отделение государственного контроля было сформировано 10-11 декабря 1919 г., т.е. сразу же после вступления в город частей Красной Армии<sup>2</sup>.

Некоторая помощь в организации контроля на местах была оказана наркоматом государственного контроля. В частности, основным ядром Томского губернского отделения госконтроля стала небольшая группа (11 человек) работников из Петрограда, направленных в Сибирь по распоряжению члена коллегии НК ГК и НК РКИ А.К. Пайкеса. По его же указанию возглавил этот орган помощник управляющего Московским губернским отделением государственного контроля Н.С. Добрин, а его заместителем был утвержден старший контролер Петроградской группы Н.П. Казанский. Всего в данный период наркоматом государственного контроля для организации его местных органов было командировано в Сибирь 60 сотрудников<sup>3</sup>.

Направление в Сибирь работников государственного контроля из Европейской России, особенно из таких крупных промышленных центров, как Москва и Петроград, имело большое значение. Дело в том, что партийные, советские и хозяйственные кадры в Сибири в течение почти двух лет были лишены возможности заниматься мирной работой. За эти годы в других районах республики, там, где советская власть существовала с октября 1917 г., был накоплен значительный опыт партийного и государственного строительства. Передача этого опыта молодым, только вступающим на ноги государственным учреждениям была важной и своевременной.

Однако не везде и не всегда органы контроля создавались так оперативно и тем более с работоспособным аппаратом. Особенно задерживалась организация уездных отделений госконтроля. Иногда эта задержка объяснялась объективными причинами – отдаленностью района от губернского центра, плохими путями сообщения и средствами связи, недостатком в кадрах, повстанческим движением. Именно в силу объективных причин лишь в конце 1920 г. удалось организовать Минусинское и Енисейское уездные отделения РКИ. Этим же объясняется

задержка в организации рабоче-крестьянской инспекции в Горно-Алтайском районе<sup>4</sup>.

Но наряду с объективными причинами были и другие, такие как нерасторопность, а иногда и нерадивость руководителей губернских органов рабкрина, недооценка значимости РКИ уездными партийными комитетами и уисполкомами, а следовательно, и слабая помощь с их стороны в формировании этих органов.

28 сентября 1920 г. пленум Иркутского губпарткома, обсудив доклад губернской РКИ, признал ее работу неудовлетворительной, отметив в постановлении следующие недостатки: 1) ответственные задачи, возложенные на РКИ декретами и распоряжениями советской власти, выполняются слабо; 2) технический аппарат инспекции плох, не отвечает требованиям политического момента; 3) уездные отделы РКИ не организованы. Пленум обязал губревком срочно разработать и провести в жизнь меры по преодолению недостатков в работе инспекции. Благодаря вмешательству губкома РКП(б) уже через месяц, в конце октября 1920 г., были созданы и приступили к работе четыре (из шести) уездных и пять аймачных отделений рабкрина<sup>5</sup>.

Формирование местных отделений госконтроля шло, главным образом, за счет выдвижения на эту работу членов профсоюзов. Коммунистов вначале было мало. Довольно широко использовались бывшие служащие дореволюционного контрольного ведомства. Так, служащие бывших Томской и Иркутской контрольных палат были направлены в губернские и уездные центры Сибири для комплектования местных органов госконтроля.

Использование старых специалистов при формировании органов контроля в Сибири в целом не противоречило политике коммунистической партии. Ее задачей являлось широкое привлечение к контролю свежих сил из рабочих и крестьян, чтобы с их помощью сделать буржуазных специалистов полезными работниками. «Как одна из мер, – указывал В.И. Ленин, – есть постановление ВЦИК о пересоздании нашего аппарата государственного контроля в аппарат рабоче-крестьянского контроля или рабочей инспекции. Не разгоняя старых чиновников, точно так же, как и из армии не изгоняли специалистов, а приставили к ним рабочих комиссаров, мы должны к этим буржуазным специалистам приставить группу рабочих, которые сами бы присмотрелись, научились и взяли бы эту работу в свои руки»<sup>6</sup>. В дальнейшем большая часть этих старых специалистов добросовестно трудилась в РКИ.

Численный состав органов ГК (РКИ) определялся задачами, присущими периоду военного коммунизма. В связи с централизацией в руках государства всего производства и распределения продуктов роль государственного контроля сильно возросла, поэтому штаты местных органов госконтроля были довольно многочисленными.

С апреля 1920 г. начинает складываться единый общесибирский центр рабоче-крестьянской инспекции. 17 апреля 1920 г. на основании приказа ПК РКИ вступил в должность заведующего всеми учреждениями РКИ Сибири А.И. Вилесов, оставаясь одновременно главным полевым контролером и политическим комиссаром полевого контроля 5-й Красной Армии.

На первых порах сибирская областная инспекция существовала как аппарат уполномоченного НК РКИ по Сибири. В ее задачи входила организация и инструктирование губернских и уездных органов рабкрина. Ревизионной деятельностью сибирское отделение РКИ в этот период еще не занималось. Даже обследование сибирских губернских центров было возложено на губинспекции.

22 сентября 1920 г. заместителем наркома РКИ В.А. Аванесовым была подписана инструкция о сибирской областной рабоче-крестьянской инспекции. Согласно этой инструкции СибРКИ входила в качестве отдела в Сибирский революционный комитет. Она осуществляла руководство всеми местными органами рабоче-крестьянской инспекции общего назначения. Инспекции специального назначения на местах пользовались экстерриториальностью и подчинялись центральным инспекциям наркомата РКИ. Возглавлял СибРКИ уполномоченный НК РКИ, который назначался коллегией наркомата рабоче-крестьянской инспекции.

В организационном отношении в областную сибирскую РКИ входили следующие инспекции: 1) технико-промышленная; 2) продовольствия и сельского хозяйства; 3) пропаганды и просвещения; 4) труда, социального обеспечения и здравоохранения; 5) административная; 6) финансовая; 7) бюро жалоб и заявлений с отделением летучих ревизий; 8) управление домами. Штаты СибРКИ составили к 1 января 1921 г. 46 постоянных сотрудников<sup>7</sup>.

В мае 1921 г. сибирское отделение рабкрина подверглось некоторым изменениям. Число постоянных сотрудников было увеличено до 58. Произошли перемещения должностных лиц. Так, уполномоченным НК РКИ по Сибири был назначен Д.Г. Перчихин, ранее возглавлявший военноморскую и полевую инспекции в Сибири.

Направление деятельности органов контроля зависело от партийного руководства. Местные партийные организации держали постоянно в поле зрения органы государственного контроля, помогая им встать на ноги, войти в силу и оперативно решать те ответственные задачи, которые на них были возложены советской властью. Исходя из решений VIII и IX съездов РКП(б), указавших на то, что партия проводит свое влияние на широкие беспартийные слои трудящихся через коммунистические фракции и ячейки во всех рабочих организациях и в советских учреждениях, партийные комитеты создавали партийные ячейки в губернских и уездных отделениях РКИ. Секретарями

этих ячеек выдвигались, как правило, проверенные партийной организацией люди. Например, партячейку РКИ Енисейской губернии возглавил И.П. Халимон, бывший рабочий Красноярских железнодорожных мастерских.

Партийные органы обсуждали вопросы, связанные не только с назначением на соответствующую должность в РКИ того или иного коммуниста, но и о перемещении или освобождении их с занимаемого поста, если этого требовали обстоятельства. В сентябре 1920 г. пленум Иркутского губкома РКП(б) рекомендовал губревкому освободить заведующего губинспекцией от занимаемой должности за неудовлетворительное руководство учреждением. На эту должность был рекомендован В.Е. Яковенко, а его заместителем Э.О. Розенберг, оба коммунисты. В январе 1921 г. по решению губкома РКП(б) был снят с работы заведующий Енисейской ГубРКИ. На его место выдвинут коммунист Я.М. Банкович. Этот факт интересен тем, что Я.М. Банкович являлся членом президиума губкома РКП(б) и губисполкома и до назначения в РКИ был заместителем председателя губисполкома.

Важно отметить, что в РСФСР в 1920 г. руководство большинством губернских органов рабкрина было коллегиальным, а уездных – единоличным. Объясняется это тем, что организация управления губинспекциями зависела от губисполкомов, которые коллегиальный тип управления, присущий другим его отделам, переносили на ГубРКИ.

Как та, так и другая формы руководства инспекциями в рассматриваемое время были вполне правомочны. В «Положении об РКИ» говорилось, что на местах коллегии РКИ образуются согласно постановлению VII Всероссийского съезда Советов. В решении этого съезда о советском строительстве записано, что во главе каждого отдела ставится заведующий отделом, при котором образуется коллегия. «По постановлению исполнительного комитета, – сказано далее в документе, – коллегии в определенных случаях могут не образовываться»<sup>8</sup>.

В связи с отдаленностью Сибири местные органы управления, и прежде всего РКИ, ощущали острый недостаток в руководящих партийных и советских документах, что мешало работать, вело к ошибкам. Выступая на I съезде заведующих местными губернскими отделениями РКИ (проходил в Красноярске с 20 по 25 апреля 1920 г.), заведующий Енисейской ГубРКИ говорил: «Декретов у нас почти нет, «Известия ВЦИК» тоже получаем крайне неаккуратно. Собраний узаконений и распоряжений правительства за 1918–1919 гг. полных нет. Желательно выработать сборники всех декретов и получать новые своевременно». Примерно в таком же положении находились и другие инспекции Сибири. Поэтому съезд потребовал от А.И. Вилесова принять неотложные меры к своевременному снабжению всех местных органов РКИ необходимыми декретами, распоряжениями и пособиями центральных органов власти<sup>9</sup>.

Красноярский съезд высказался за организацию издания печатного органа областной сибирской рабоче-крестьянской инспекции, что позднее и было осуществлено. Большое внимание съезд уделил привлечению трудящихся масс к деятельности местных органов рабкрин и принял развернутые решения по другим вопросам.

### Примечания

1. *Чугунов А.И.* Контроль в социалистическом государстве // Вопросы истории. – 1985. – С. 95.
2. ГАНО, ф. 288, оп.1, д. 14, л. 1.
3. Там же. д. 11, л. 3.
4. Там же. д. 14, л. 13; ЦХИДНИ КК, ф. 1, оп. 1, д. 103, л. 1; ГАКК, ф. 241, оп.1, д. 528, л.15.
5. ГАИО, ф.11, оп.1, д. 6, л. 66.
6. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 40. – С. 127.
7. ЦГАРФ, ф. 4085, оп. 2, д. 154, л. 133.
8. Съезды советов в документах (1917–1936 гг.). – М., 1959. – Т. 1. – С. 115.
9. ГАКК, ф. 241, оп. 1, д. 32, л. 45,58.



## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ КОНЦА XX – НАЧАЛА XXI ВЕКА

---

---

### ПРЕОБРАЗОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РФ

*Безруков А.В., кандидат юридических наук  
(Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск)*

Эффективность работы государственного механизма во многом обусловлена не только правильной организацией и качественно осуществляемой его деятельностью, но и установлением адекватных мер ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих функций.

Понятие конституционно-правовой ответственности в юридической науке принято рассматривать в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном). Но при этом имеет место и отрицание позитивной ответственности в конституционном праве. Большинство ученых придерживается взглядов о дуалистическом характере конституционной ответственности, включающей в себя позитивную ответственность как ответственное отношение субъекта к своим конституционным обязанностям и негативную ответственность как наступление неблагоприятных последствий за неправомерное поведение<sup>1</sup>.

Позитивная и негативная ответственность неразрывно связаны друг с другом, вследствие чего созидательная нацеленность позитивной ответственности сопрягается с необходимым набором санкций ответственности ретроспективной<sup>2</sup>.

На государственные органы власти субъектов Федерации возложено решение значимых общественных и государственных задач, поэтому установление механизма их ответственности перед федеральным центром – необходимый элемент механизма правового регулирования в демократическом государстве. Действительно, усиление мер конституционной ответственности по отношению к региональным органам государственной власти зачастую является вынужденным средством, однако не всегда вписывается в рамки конституционного поля, что особенно заметно на характере конституционной ответственности региональных парламентов.

По инициативе президента РФ Федеральным законом от 29.07.2000., внесшем изменения в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ», вводится ответственность региональных органов перед федеральными органами.

В заложенной в законе процедуре президент РФ получает право в определенном порядке и при участии судебных органов отрешать главу субъекта РФ и инициировать роспуск регионального парламента, заблаговременно письменно предупредив указанные органы об устранении нарушений законодательства. Такой подход обеспечивал самостоятельность и стабильность системы государственной власти в субъектах РФ, гарантировал баланс во взаимоотношениях между Федерацией и субъектами, а также создавал своего рода механизм сдержек и противовесов при реализации конституционно-правовой ответственности со стороны федеральных органов государственной власти. Конституционность таких мер подтвердил и Конституционный суд России.

Проводимые преобразования в деле укрепления властной вертикали значительно модернизировали ответственность региональных органов власти. И если усиление ответственности исполнительных органов субъектов РФ в определенной мере конституционно обосновано единством системы органов исполнительной власти (ст. 5, 77 Конституции РФ), то в отношении конституционности мер ответственности региональных парламентов возникают некоторые сомнения.

Законодатель расширил число оснований досрочного прекращения полномочий региональных парламентов и определил два органа, полномочных принять решение об их досрочном роспуске. Ими являются глава субъекта РФ и президент РФ.

Что касается роспуска регионального парламента главой субъекта РФ, то важно заметить, что глава субъекта вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта РФ в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам федерального и совместного ведения, конституции (уставу) субъекта Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а региональный парламента не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Решение губернатора о досрочном прекращении полномочий парламента субъекта РФ принимается в форме указа (постановления). При этом не требуется вынесение предупреждения и судебного подтверждения невыполнения решения суда, как предусмотрено в процедуре роспуска главой государства.

Важно обратить внимание на то, что в новой редакции закона наблюдается перекося полномочий в пользу главы субъекта и президента

РФ. Если в прежней редакции закона была установлена возможность региональному законодательному органу выразить недоверие главе субъекта с последующей его отставкой, то по действующему закону региональный парламент может лишь инициировать отрешение губернатора, окончательное решение принимает президент РФ (ст. 19 ФЗ).

В законе расширены возможности президента РФ по роспуску регионального парламента. Это два случая – при принятии парламентом региона неконституционных (незаконных) правовых актов и несогласовании представленной президентом России кандидатуры на должность главы субъекта РФ.

В случае если соответствующим судом установлено, что парламентом субъекта РФ принят нормативный правовой акт, противоречащий конституции РФ, федеральным законам, а парламент *региона в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда*, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, *президент Российской Федерации выносит предупреждение парламенту региона в форме указа*.

Если в течение трех месяцев региональный парламент не принял мер по исполнению решения суда, *президент РФ вправе его распустить*. Хотя в прежней редакции закона данное полномочие относилось к прерогативе федерального парламента, президент РФ мог лишь внести в Государственную думу проект ФЗ о роспуске регионального парламента.

Конституционный суд РФ в постановлении от 4 апреля 2002 г. признал конституционной возможность вмешательства Федерации в дела субъектов при наступлении неблагоприятных последствий, указанных в законе, а предупреждение парламенту региона назвал «профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов РФ к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта РФ в процедуре применения федерального воздействия»<sup>3</sup>. Однако КС РФ оценивал конституционность предупреждения с возможным последующим роспуском регионального парламента в форме ФЗ, принимаемого Государственной думой, как было предусмотрено в прежней редакции закона, а не указом президента РФ, как регламентировано в действующем законе. Насколько такой подход будет соответствовать федеральной конституции и принципам демократии и разделения властей?

В Постановлении от 16 октября 1997 г. по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» Конституционный суд РФ указал, что прекращение *именно законом* полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути распорядительного характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 г. по делу о проверке конституционности ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». В упомянутом постановлении от 4 апреля 2002 г. КС подчеркнул, что данные правовые позиции распространяются и на регулирование досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ. Следовательно, КС определил недопустимость принятия таких решений иным, кроме как законодательным, органом. Таким образом, КС придется или изменить свою позицию, обосновав такие прерогативы президента РФ, либо же признать такой порядок роспуска регионального парламента неконституционным.

Другим основанием для роспуска парламента президентом РФ является отклонение или непринятие решения региональным парламентом по представленной президентом РФ кандидатуре главы субъекта РФ. В таком случае президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы региона на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Законодатель предусмотрел необходимость проведение президентом России соответствующих консультаций с региональным парламентом по кандидатуре главы субъекта РФ в течение месяца со дня отклонения указанной кандидатуры либо непринятия решения о ее отклонении или согласовании, если:

- региональный парламент дважды отклонил представленную кандидатуру (представленные кандидатуры) высшего должностного лица субъекта РФ;
- дважды не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы субъекта РФ;
- отклонил, а во второй раз не принял решение об отклонении или согласовании кандидатуры;
- не принял решение об отклонении или согласовании кандидатуры, а во второй раз отклонил представленную кандидатуру на должность главы региона.

По истечении месячного срока и с учетом результатов проведенных консультаций президент РФ вправе внести предложение о кандидатуре главы региона, назначить временно исполняющего обязанности руководителя субъекта РФ, распустить законодательный орган субъекта РФ.

В случае если после представления в третий раз кандидатуры на должность руководителя субъекта Федерации законодательный орган субъек-

та РФ принял решение о ее отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, президент РФ вправе распустить законодательный орган субъекта РФ, издав соответствующий указ.

Таким образом, новые подходы к установлению (усилению) конституционно-правовой ответственности представительных органов власти субъектов РФ явились следствием проводимой в России политики укрепления властной вертикали и свидетельствуют о расширении президентской власти. И позитива здесь немного. Во-первых, это в определенной мере противоречит принципам демократии и основам конституционного строя России (ст.1, 5, 10, 11 Конституции РФ). Во-вторых, последние изменения федерального законодательства в очередной раз повлекут необходимость изменения учредительных актов регионов, что негативно скажется на структуре и стабильности регионального законодательства. В-третьих, обозначенные меры конституционной ответственности региональных представительных органов перед федеральными свидетельствуют об излишне централизованном характере их отношений, разрушают федеративную структуру государства и нарушают принцип разделения властей, что особенно недопустимо в отношении законодательной власти, органы которой не иерархичны и должны сохранять самостоятельность и самодостаточность, эффективно осуществляя свои функции в интересах населения регионов.

### Примечания

1. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 400; *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма. – М.; Новосибирск, 2002. – С. 252; *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 11–15; *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в конституции РФ // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 12; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран: мат. научн.-практ. конф. / под. ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001; *Краснов М.А.* Ответственность в системе народного представительства. – М., 1995. – С. 6–7.

2. *Князев С.Д.* Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – № 6. – С. 81–82.

3. СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

## НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ИНТЕРНЕТ-ПРОЕКТ «ТОМСК И ТОМИЧИ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА»

*Ширко К.Н., кандидат исторических наук,  
(Областная универсальная научная библиотека  
им. А.С. Пушкина, Томск)*

Данная публикация призвана представить научной и краеведческой общественности научно-образовательный интернет-проект «Томск и томичи в истории российского парламентаризма» как один из возможных инструментов аккумуляции, систематизации и популяризации разнообразной по форме и содержанию краеведческой информации.

**Цель проекта.** Указанный проект предполагает создание и развитие тематического электронного ресурса, в доступной и наглядной форме доносящего до широкой пользовательской аудитории томский опыт российского парламентаризма, ознакомление с которым будет способствовать формированию рационального и основанного на данных науки политического сознания томичей, складыванию в регионе институтов гражданского общества и правового государства.

**Актуальность и социальная значимость проекта.** Проект направлен на осуществление следующих социальных функций:

1. *Преодоление негативных тенденций, связанных с проявлениями институционального кризиса, затронувшего систему представительной власти России.* Речь идет о прогрессирующем падении гражданской активности населения на выборах представительных органов власти практически всех уровней. Подобная ситуация во многом связана с недостаточным уровнем развития политического сознания и самосознания граждан, слабой укорененностью в ментальных и культурных структурах российского общества идей гражданского общества и правового государства.

2. *Формирование качественно нового, либерального исторического сознания, ориентированного на неразрывную связь прошлого, настоящего и будущего.* Это невозможно без воссоздания максимально полной и достоверной картины предшествующего развития. Не случайно предпосылки охватившего Россию кризиса учёные видят в доминировании в умонастроении россиян авторитарного типа исторического сознания – одномерного и мифологичного в своей основе.

Необходимость в смене типа исторического мышления обусловлена тем, что любое общество представляет собой социокультурную систему. Следовательно, направление и характер общественного развития во

многим определяются содержанием и особенностями функционирования индивидуального и коллективного сознания и самосознания. При этом в качестве их структурирующего элемента выступает так называемое историческое сознание, отвечающее за ориентацию человека и общества в социальном времени и пространстве. По образному выражению известного отечественного историка М.А. Барга, «историческое сознание – это духовный мост, переброшенный через пропасть времен, мост, ведущий человека из прошлого в грядущее».

*3. Позиционирование важных аспектов прошлого и настоящего Томска и Томской области (Томской губернии) в российском и мировом информационном пространстве.*

**Предполагаемые результаты проекта.** В ходе осуществления проекта будет создан информационный интернет-ресурс «Томск и томичи в истории российского парламентаризма», представляющий собой объединенные единым замыслом, дизайном и поисковыми возможностями фактографические, биографические, иллюстративные и библиографические материалы. Они будут рассказывать о региональных аспектах формирования и функционирования в 1906–1917 гг. нижней и верхней палат первого российского парламента – Государственной думы I–IV созывов – и Государственного Совета.

Схематично структуру ресурса можно представить в виде табл. (с. 200).

Первоначально результаты деятельности по проекту будут отражены в виде одноименного тематического блока в рамках разработанного и поддерживаемого ТОУНБ им. А.С. Пушкина сайта «Томское краеведение» (<http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/>). В дальнейшем, по мере накопления фактического, иллюстративного и библиографического материала, этот раздел предполагается преобразовать в самостоятельный электронный ресурс-сайт.

При этом указанный раздел предполагается связать системой гиперссылок с ключевыми томскими интернет-ресурсами (сайтами учреждений образования, органов власти и местного самоуправления).

**Возможные потребители представленной информации.** Опубликованные на страницах сайта материалы будут востребованы широкой пользовательской аудиторией. Это связано с тем, что одной из характерных черт общественного сознания сегодняшней России является неослабевающий интерес к локальной истории (краеведению). Эта тенденция отчетливо проявляется в культурной жизни Томска – одного из признанных научно-образовательных центров Сибири.

Усилиями историков, краеведов, сотрудников архивов и библиотек открываются все новые страницы прошлого нашего края; регулярно проводятся научные конференции по вопросам локальной истории, заседания краеведческих клубов. Среди предметов, преподаваемых в учебных заведениях, прочное место занимают краеведческие дисциплины.

Заметный интерес к прошлому нашего региона проявляют и иногородние потребители информации. Это связано с тем, что с 1804 по 1925 гг.

П/н под-раздела	Название подраздела	Содержание подраздела
1.	<b>О проекте</b>	Развернутое описание цели, задач, социальной значимости, целевой аудитории и перспектив дальнейшего развития научно-образовательного интернет-проекта
2.	<b>Томичи-парламентарии</b>	Фотографии, дореволюционные и современные биографические, аналитические и справочные материалы, рассказывающие о том, кто и как представлял Томск и Томскую губернию в российском парламенте в начале XX в., какой структурой и полномочиями обладал этот орган представительной власти, каково было его место в системе высших органов государственной власти Российской империи
3.	<b>Общественно-политическая жизнь в Томской губернии и Сибири в начале XX века</b>	Иллюстративный ряд, справочная и аналитическая информация, характеризующая, какие категории населения и политические силы, каким образом и почему принимали участие в выборах, как предвыборные кампании отражали и формировали политическое сознание томичей и сибиряков
4.	<b>Томские и сибирские СМИ как «арена» и «зеркало» политических баталий</b>	Оцифрованные материалы томских и сибирских газет и журналов начала XX в., справочные и библиографические материалы, «погружающие» пользователя в мир политических и PR-технологий того времени: кто и в какой форме стремился освещать общественно-политические процессы, определенным образом влиять на умонастроения томских избирателей
5.	<b>Источники и литература по проблемам парламентаризма</b>	Аннотированный перечень традиционных (дореволюционных, советских и современных) и электронных информационных ресурсов, содержащих информацию о роли томичей в истории российского парламентаризма и обратном влиянии Государственной Думы I–IV созывов и Государственного Совета на политическую ситуацию в регионе



Томская губерния была самой крупной административно-территориальной единицей сибирского региона и включала в свой состав территории современных Томской, Новосибирской, Кемеровской областей, Алтайского и части Красноярского крив, Восточно-Казахстанской и Семипалатинской областей Республики Казахстан.

Представленные на страницах сайта фактографические, биографические, иллюстративные и библиографические материалы будут интересны учащимся и преподавателям школ, техникумов и вузов, работникам архивов и библиотек, региональным политикам и политтехнологам.

**Сроки реализации проекта.** Проект носит долгосрочный характер. Первая фаза проекта, приуроченная к юбилею российского парламентаризма, рассчитана на 6 месяцев (с ноября 2005 по апрель 2006 г.). В перспективе на страницах проекта может быть аналогичным образом освещена деятельность регионального и городского органов представительной власти, томский и сибирский «след» в истории советского и современного российского парламентаризма.

**Участники проекта.** Основными участниками проекта являются ГОУНБ им. А.С. Пушкина и дума Томской области. Библиотека разрабатывает и реализует комплекс мероприятий по разработке, наполнению и дальнейшей поддержке интернет-ресурса, а областная дума обеспечивает организационную и информационную поддержку проекта.

Проект носит открытый характер. Поэтому мы приглашаем к сотрудничеству представителей научной, музейной, архивной, библиотечной, краеведческой общественности из других регионов России. В результате подобного корпоративного взаимодействия в информационном пространстве должен появиться постоянно пополняющийся электронный ресурс, повествующий о значимых для истории событиях и персоналиях, способствующий утверждению в политическом сознании сибиряков идей гражданского общества и правового государства.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЕТВЕЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМА ВОСПРИЯТИЯ НАСЕЛЕНИЕМ

*Кулаковский Р.К.  
(Российская академия государственной службы  
при Президенте РФ, Москва)*

Реалии политической жизни российских регионов дали много примеров в контексте взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти. Это взаимодействие далеко не всегда строилось на конструк-

тивной основе: субъективные факторы и личные эмоции до сих пор играют одну из важных ролей в политике. Однако нельзя не отметить и более серьезной проблемы – само население региона часто слишком слабо воспринимает эту сторону политического процесса. Это создает объективную трудность – не интересуясь механизмами принятия решений, народ рискует остаться на обочине политического пространства. Страдает от этого и власть: не зная потребностей населения, она, по сути, действует «наугад». Если ее действия совпадают с ожиданиями общества, то ситуация еще может остаться в рамках существующих системных характеристик, если же нет – существует серьезный риск развития кризиса властных институтов.

Природа этой проблемы носит комплексный характер. Известно, что политический имидж власти формируется по нескольким направлениям. Можно вести речь о предметном ее восприятии (отражаемом в ее реальных делах) и виртуальном (подразумеваемом информационное освещение ее деятельности). В обоих случаях власть удовлетворяет потребности граждан как в реальном решении насущных проблем, так и в стремлении получить достоверную информацию (информационные потребности). Степень удовлетворения потребностей влияет на образ власти (как сильной и эффективной).

Политический имидж власти, следовательно, можно представить как образ властных институтов, целенаправленно и активно формируемый в сознании граждан для успешного осуществления проводимой ею политики в соответствии с их ожиданиями.

Почему так опасно развитие кризиса доверия по линии «администрация – региональный парламент»? Дело в том, что от конструктивного взаимодействия ветвей власти в современном регионе зависит слишком много. Если на федеральном уровне часто упрекают парламент в слабости, то в регионах депутатский корпус представляет реальную политическую силу, подчас более весомую, чем исполнительная власть. Ее сила не только в институциональных механизмах (например, в праве наделения полномочиями губернатора), но и в элитных характеристиках. Если в исполнительную власть российских регионов достаточно часто рекрутируются представители из Центра, то законодательная власть отличается делегированием выходцев из «своего» региона. В итоге доверие населения к одной ветви власти и недоверие к другой может вызвать дисбаланс политических сил в регионе и даже быть использовано как «разменная карта» в период выборов.

Как обстоят дела с восприятием деятельности ветвей региональной власти на современном этапе? По данным фонда «Общественное мнение» в 2005 г. 39% россиян отрицательно оценили деятельность своего регионального парламента (18% оценили ее положительно, а 42% – затруднились ответить). При этом к губернатору (руководителю региона) хорошо отнеслись 33% опрошенных, безразлично – 31%, плохо – 25%,

10% ответить затруднились. Если учесть, что недовольство ситуацией в регионе высказало 63% опрошенных (довольных оказалось 27%, а затруднившихся ответить – 9%), то можно сделать вывод о явном кризисе доверия по отношению к обеим ветвям власти.

При анализе причин данной ситуации необходимо выявить факторы, влияющие на восприятие образа власти. Среди них можно выделить:

- 1) объектные, относящиеся к объекту восприятия, т.е. к власти;
- 2) коммуникативные, обусловленные самим процессом понимания и оценки власти;
- 3) ситуативные социальный, экономический и политический контексты, в которых происходит восприятие;
- 4) субъективные, связанные с социальными и психологическими особенностями воспринимающего индивида<sup>1</sup>.

Рассмотрим ситуацию на примере Красноярского края.

Во-первых, параллельно со снижением степени авторитарности действующего краевого руководства (по сравнению с предыдущей администрацией) в крае создается механизм поддержки инициатив со стороны гражданского общества (гражданская ассамблея края, комплекс общественных программ и проектов).

Во-вторых, несмотря на сохранявшуюся в конце 1990-х гг. высокую степень клиентелизма региональной элиты (яркий пример – администрация А. Лебеда), с 2002 г. в этой области наметились позитивные тенденции. Администрация А. Хлопонина помимо членов его личной «команды» в значительной степени представлена и местными кадрами. На замещение государственных должностей с 2005 г. введено обязательное проведение конкурсов.

В-третьих, во взаимодействии ветвей власти создана и успешно работает система конструктивного диалога. Удалось уйти от острого конфликта ветвей власти, наблюдавшегося в крае в 2000–2002 гг.

В-четвертых, несмотря на высокую степень технократизма краевой элиты (где местные «крепкие хозяйственники» дополняются «профессиональными менеджерами» из команды Хлопонина), прослеживается определенная эволюция сознания элиты в сторону согласования политики не только с законами экономики, но и с сознанием населения региона.

Говоря о ситуативных факторах восприятия, нельзя не отметить определенные трудности. В политическом контексте наблюдается тенденция снижения абсолютного числа граждан, проголосовавших за победившего кандидата в губернаторы. Актуальна проблема низкой явки и высокого уровня протестного голосования на выборах. Это свидетельствует о снижении степени легитимности региональной власти.

В экономическом контексте тревогу вызывают низкие темпы экономического роста (за 2005 г. – 0,7%), в социальном – достаточно высокий уровень бедности (23–25%).

Среди субъективных факторов восприятия можно отметить неуверенность населения в способности власти разрешить их проблемы. По данным опроса, проведенного Восточно-Сибирским экономико-статистическим институтом (2006 г.), 80% населения края никогда не обращались к органам власти, 40% из обратившихся считают, что их вопросы не были решены.

При анализе коммуникативных факторов можно выделить целый ряд проблем глобального характера. По оценкам исследователей, присущее современному миру нарастание сложности и разнообразия коммуникаций неразрывно связано с диверсификацией источников информирования, увеличением технической оснащенности властей и граждан и появлением у массового субъекта возможности создавать собственные информационные продукты. Активизирующиеся в таких условиях культурные механизмы информационных обменов сглаживают различия между частной и публичной сферами жизни, порождают богатство информационных запросов и конкуренцию производителей интеллектуальной продукции. В то же время по тем или иным причинам (например, в связи с особенностями используемых знаково-языковых систем, наличием резонансных барьеров, недостаточным профессионализмом работников информационных структур и проч.) многие реально существующие цели и намерения социальных групп могут просто не проникать на информационный рынок. Но и оказавшись на нем, они не обязательно вызывают должный информационно-политический ответ, ибо создаваемые сообщения далеко не всегда считываются реципиентами, что ведет к появлению своеобразной квазикоммуникации, ослабляющей позиции коммуникатора в конкуренции с другими политическими акторами.

Сопоставляя общую ситуацию с практикой Красноярского края, можно отметить, что и здесь власть и общество при неравном представительстве в информационном поле нередко не понимают друг друга. Именно отсутствие механизмов этого понимания и вызывает сложившуюся ситуацию: рейтинг власти и ее образ (как и проанализированные реальные объективные характеристики) близки к позитивному, но проблем от этого меньше не становится.

В итоге, говоря о показателях оценки населением деятельности исполнительной и законодательной властей региона, можно сделать вывод о кризисе доверия граждан как по виртуальной, так и по предметной линиям. Так, большое число затруднившихся оценить деятельность законодателей свидетельствует о кризисе виртуального восприятия (дефицит информации о том, чем вообще занимаются региональные депутаты). Значительное число безразлично относящихся к деятельности губернатора говорит о кризисе предметного восприятия (подразумевается, что деятельность имеет место, но с жизнью конкретного человека она связана слишком отдаленно).

Данное предположение подтверждается конкретными примерами. Анализ сообщений СМИ Красноярского края показывает, что число упоминаний администрации края превышает показатель ЗС в 2,5 раза. Упомянутость губернатора А. Хлопонина превышает показатель председателя ЗС А. Усса еще сильнее – в 4,6 раза. Говорить в данном случае об информационном дефиците в связи с деятельностью исполнительной власти не имеет смысла: она доминирует в информационном пространстве края. Законодательная власть ей явно уступает: многие депутаты слишком редко упоминаются в СМИ. Классический пример – депутат ЗС А. Быков, упоминаемость которого в 20 раз ниже, чем у А. Хлопонина<sup>2</sup>. Парадокс в том, что этот депутат-предприниматель сохраняет политическое влияние в территориях края и рассматривается как важная сила на предстоящих выборах в региональный парламент. И объяснимо это как раз хорошим восприятием его на предметном уровне (благотворительность, широкое общение с простыми избирателями, помощь детскому спорту). Исполнительной власти этим похвастаться сложнее, в силу своей специфики она занимается более масштабными проектами. Для региона это, бесспорно, имеет большое значение, но для конкретного человека – гораздо менее актуально.

Для оптимальной деятельности обеих ветвей власти нужен баланс в восприятии населением. Ненормальной следует признать как слабую информированность граждан о работе парламента, так и оторванность исполнительной власти от проблем конкретного человека.

Представляется, что в связи с комплексным характером «кризиса восприятия» обеих ветвей власти его коррекция должна выстраиваться по нескольким направлениям. Целостной системой корректирующих воздействий в данном случае призван стать коммуникационный менеджмент (КМ) – профессиональная деятельность, направленная на достижение эффективной коммуникации внутри органов власти, а также между органами власти и внешней средой.

КМ имеет двухстороннюю направленность:

– «внешнюю», ориентированную на сегменты общественности, с которыми органы власти вступают в контакт;

– «внутреннюю», ориентированную на персонал своей организации.

В первом случае КМ органов власти занимается созданием репутационных и имиджевых технологий, их использованием в целях формирования положительного образа органов государственной власти, расположением к нему общественного мнения, а также изучением «гражданского самочувствия» народа конкретного региона.

Во втором случае КМ органов государственной власти усилиями его менеджеров ориентирован на отладку информационных потоков, имеющих место в его профессиональной деятельности, на повышение качества документооборота, оперативность принятия управленческих решений, осуществление превентивного контроля их

выполнения. Среди задач «внутреннего» КМ органов власти можно выделить:

- соблюдение коммуникационных стандартов работы электронных СМИ;
- исследование состояния внутриорганизационной атмосферы общения;
- налаживание контактов с коллегами других подразделений и «ветвей» власти;
- содействие по созданию эргономичных информационных условий;
- информационное поддержание состояния организационной культуры;
- изучение «гражданского самочувствия» сотрудников внутри организации и др.<sup>3</sup>.

При успешном применении данных технологий вслед за улучшением коммуникационных механизмов восприятия с большой вероятностью следует ожидать позитивные сдвиги в субъектных характеристиках, улучшение окружающей ситуации. В итоге все ветви власти и население как активно действующий субъект смогут более качественно изменять ситуацию в целях удовлетворения общих потребностей. Это может сыграть свою роль в построении новой модели взаимодействия между ветвями региональной власти и обществом.

Признание того факта, что в политическую жизнь вовлекаются широкие слои населения, подтолкнуло ряд ученых выделить в рамках процедурного подхода роль рядовых граждан. Известна, в частности, концепция «восприимчивой» общественной системы, при которой власть чутко реагирует на импульсы и табу, поступающие из недр общества. Именно такая восприимчивость, готовность к диалогу с гражданами и соответствует, по его мнению, демократической политике. Эти же идеи нашли отражение и в концепции рефлексирующей (размышляющей) демократии. Основной упор в ней делается на процедуры, обеспечивающие не выполнение функций властью, а включенность в политическое управление общественного мнения и полную подотчетность ему властных структур. Включение идущей в обществе дискуссии об устройстве общественной и частной жизни и, следовательно, возникающих при этом размышлений, неформальных рефлексий, оценок, убеждений, в которых риторика соединяется с разумом, в процесс принятия решений и формирует, по мысли сторонников данной идеи, те механизмы «народной автономии», которые составляют суть демократии в политической сфере<sup>4</sup>.

В Красноярском крае на сегодняшний день складывается достаточно благоприятная ситуация. Предстоящие в 2007 г. выборы в парламент объединенного региона, последующее наделение полномочиями губернатора, выборы в Государственную думу предоставляют достаточно широкое поле для выражения социально-политических интересов. И если в процессе взаимодействия между ветвями власти и между

властью и обществом в целом сформируется оптимальная модель политической коммуникации, от этого выиграют все: и власть, и население, и регион в целом.

### Примечания

1. *Преснякова Л.А.* Структура личностного восприятия политической власти // Полис. – 2000. – №4 //www.politstudies.ru
2. По данным авторского мониторинга СМИ Красноярского края за январь-март 2006 г.
3. Коммуникационный менеджмент. – М., 2004. – С. 200–201.
4. *Соловьев А.И.* Политология. – М., 2003. – С. 273–274.

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

*Кондрашев А.А., кандидат юридических наук, советник председателя  
Законодательного собрания Красноярского края*

Одним из наиболее значимых по степени важности институтов в правовой системе любого общества является правотворчество. Оно выступает неотъемлемым звеном механизма правового регулирования, так как именно в ходе правотворчества формулируются нормативные предписания, направленные на урегулирование общественных отношений, на удовлетворение интересов субъектов права, находящихся в орбите правового регулирования.

Правотворчество завершает процесс формирования права и представляет собой специфический вид деятельности государства по выявлению и анализу потребностей в нормативном правовом урегулировании общественных отношений, подготовке и принятию компетентными субъектами в установленных процедурных формах нормативных правовых актов. Правотворчество – наиболее важная и действенная правовая форма деятельности государства. В результате правотворческой деятельности юридические нормы издаются, изменяются или санкционируются.

Законотворчество – стержень правотворчества, его важнейшая составляющая часть, поэтому законотворчеству присущи свойства, общие для всех разновидностей правотворчества. В то же время свойства законов, как приоритетной формы существования права, в частности их высшая юридическая сила в системе нормативных правовых актов, обуславливают определенную специфику их принятия, более детальный характер

законодательной процедуры по сравнению с процедурой принятия иных нормативных правовых актов.

В настоящее время в России законотворчество протекает на двух уровнях: федеральном и региональном. Это обусловлено федеративной природой российского государства. Субъекты федерации обладают правом осуществлять собственное законодательное регулирование в большинстве федеративных государств мира. Российская конституция также предоставила всем субъектам Российской Федерации право принимать свои законы (ч.2 ст.5, ст.76 Конституции РФ), что было существенной новеллой в правовом статусе областей, краев, городов федерального значения, автономных округов, автономной области.

Если же говорить о содержании понятия законотворчества, то в научной мысли достаточно четко прослеживаются два основных понимания законодательного (правотворческого) процесса: «узкое» и «широкое». Согласно первому подходу, который можно охарактеризовать как традиционный, законодательный процесс – это процесс деятельности высших органов государственной власти по изданию законодательных актов, состоящий из ряда стадий. К ним относятся внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона, опубликование закона (иногда также вступление закона в силу). Д.А. Ковачев рассматривает законодательный процесс еще более узко, связывая его лишь с деятельностью высшего представительного органа. При таком понимании законодательного процесса он охватывает лишь этап от включения законопроекта в повестку дня до его принятия. Аналогична позиция Л.И. Антоновой, по мысли которой правотворческая деятельность – совокупность организационных действий уполномоченных государственных органов по рассмотрению и утверждению законопроектов, т.к. именно здесь происходит качественный скачок в правообразовании, приводящий к появлению правового акта как такового<sup>1</sup>.

Согласно второму, «широкому» подходу, в законодательный (правотворческий) процесс включается также деятельность по подготовке и предварительному обсуждению проектов нормативных актов. Таким образом, согласно «широкому» подходу деятельность по формулированию и разработке текста законопроекта включается в законодательный процесс. Более того, высказано мнение о том, что начальной стадией процесса правотворчества является «определение потребностей в правовом регулировании, изучение факторов, определяющих его направление». Эту стадию предлагается назвать «предпроектной». Ю.А. Тихомиров также включает в законодательный процесс не только подготовку законопроекта, но и прогнозирование и планирование<sup>2</sup>.

Таким образом, законодательная деятельность в субъектах РФ начинается с зарождения идеи будущего регионального закона, которая основана на осознании общественной потребности в правовом урегулировании тех или иных сторон общественной жизни и возможности удов-



летворения указанной потребности путем принятия и реализации закона субъекта Федерации. Однако региональный законодательный процесс начинается лишь с реализации компетентным субъектом права законодательной инициативы путем внесения подготовленного в ходе «проектного» этапа законодательной деятельности законопроекта.

Итак, законодательный процесс можно определить как упорядоченную нормами права деятельность уполномоченных органов и лиц, а также иных заинтересованных субъектов права по внесению и обсуждению законопроектов, принятию, подписанию, обнародованию и вступлению в силу законов. Посредством регионального законодательного процесса реализуются законодательные полномочия представительных органов государственной власти субъектов РФ.

К числу особенностей осуществления законодательного процесса в Законодательном собрании Красноярского края можно отнести:

1. **Достаточно большое число субъектов права законодательной инициативы.** Проекты законов могут вноситься в Законодательное собрание следующими субъектами права законодательной инициативы: депутатом Собрания, группой депутатов Собрания, губернатором края, гражданами в порядке народной инициативы, представительным органом местного самоуправления, а также представительным органом государственной власти автономного округа в составе края – по вопросам взаимоотношений края и данного автономного округа, территориальным объединением организаций профсоюзов края (федерации профсоюзов Красноярского края) – по социально-трудовым вопросам, комиссией по почетному званию «Почетный гражданин Красноярского края» – по вопросу о присвоении почетного звания «Почетный гражданин Красноярского края» (ст. 23 регламента).

По нашему мнению, указанное число субъектов права законодательной инициативы избыточно, так как дополнительные субъекты права законодательной инициативы (профсоюзы, представительные органы местного самоуправления) крайне редко реализуют предоставленные им законом возможности по внесению законопроектов. Включение же в число субъектов законодательной инициативы т.н. «комиссии по почетному званию «Почетный гражданин Красноярского края» просто неприемлемо, так как указанная комиссия действует на общественных началах, не является государственным органом и фактически подменяет функции обычных субъектов права законодательной инициативы – депутатов и губернатора края.

2. **Сокращенное число чтений законопроекта** (на федеральном уровне – три чтения, на краевом – два). При этом даже законопроект о бюджете принимается также в двух чтениях, несмотря на то что федеральный закон о бюджете рассматривается Федеральным собранием в четырех чтениях.

3. Регламент Законодательного собрания края определяет также возможность **отложения рассмотрения законопроекта и его перенесения на**

**следующий рабочий день.** Согласно п. 7 ст. 25 по требованию группы депутатов Законодательного собрания края, насчитывающей не менее одной третьей части от их общего установленного для Собрания числа, либо губернатора края любое из чтений по законопроекту, который не рассматривается в качестве срочного, должно быть отложено один раз на срок, указанный инициаторами данного требования, но не свыше чем на 15 дней.

А по требованию группы депутатов Законодательного собрания края, насчитывающей не менее одной третьей части от их общего установленного для Собрания числа, губернатора края голосование по законопроекту должно быть перенесено один раз на ближайший следующий рабочий день. Указанные особенности призваны, по всей видимости, при обсуждении наиболее важных законопроектов дать возможность обратиться к независимой экспертизе проекта, или просто для консультаций между ведущими политическими силами и губернатором края.

4. К числу интересных особенностей краевого законодательного процесса можно отнести и **включение в число обязанностей юридической службы Законодательного собрания составление перечня законов края, подлежащих отмене или изменению в связи с принятием закона.** Указанный перечень представляется депутатам Собрания не позднее чем за семь дней до рассмотрения законопроекта Законодательным собранием края (п. 13 ст. 25 регламента). В то время как на федеральном уровне указанный перечень входит в число документов, являющихся приложением к законопроекту, вносимому субъектом права законодательной инициативы (ст. 105 регламента Государственной думы РФ).

Видимо, авторы этой нормы исходили из того, что квалификация субъектов законодательной инициативы на региональном уровне несколько ниже, чем на федеральном, и возложили обязанность по составлению указанного перечня на профессиональных юристов. С нашей точки зрения, это не совсем верно, так как в функции юридической службы входит, как правило, экспертиза представленных актов, а здесь фактически речь идет об участии в процессе составления законопроекта, что представляется недостаточно обоснованным решением регионального законодателя.

5. **В силу отсутствия полноценного третьего чтения в определенных случаях регламентом Законодательного собрания предусмотрен его аналог,** используемый, правда, только по решению большинства депутатов Собрания. На основании п. 19 ст. 25 регламента по решению Собрания до проведения голосования по законопроекту в целом он может направляться в головную постоянную или подготовительную комиссию для проверки с участием юридической службы Законодательного собрания на предмет отсутствия внутренних противоречий и противоречий с действующим законодательством, на предмет правильности взаимосвязи статей при внесении в законопроект поправок во втором чтении. После

проведения проверки проект в срок до трех дней представляется в Законодательное собрание для принятия в целом.

**6. Регламент Законодательного собрания не предусматривает возможности возвращения законопроекта к процедуре первого чтения** после принятия его во втором чтении, в то время как в рамках федерального законодательного процесса эта процедура является обычной и часто применяемой, когда законопроект возвращается на доработку в соответствующий комитет (п. 10 ст. 123 регламента Государственной думы РФ).

7. Большая роль в организации регионального законодательного процесса отводится председателю Законодательного собрания, так как именно **указанное должностное лицо определяет ответственную (головную) комиссию, оценивает степень готовности законопроекта и включает его в повестку заседания Собрания** (ст. 24 регламента Законодательного собрания). В то время как на федеральном уровне указанные вопросы, находятся в компетенции коллегиального органа – Совета Государственной думы (ст. 14 регламента Государственной думы).

Таким образом, региональный законодательный процесс имеет довольно значительные особенности организации, связанные, прежде всего, со спецификой осуществления законопроектной деятельности субъектами Российской Федерации (узкая предметно-функциональная сфера реализации законодательных полномочий субъекта РФ), что определяет такие его черты, как упрощенность, активное участие в организации процесса председателя Собрания и юридической службы Собрания, особые механизмы согласования интересов различных субъектов законодательного процесса.

## Примечания

1. *Абрамова А.И.* Понятие и формы осуществления законодательной инициативы // Проблемы законодательства Российской Федерации. Труды 53 -V-Института законодательства и сравнительного правоведения. 1993. – С. 119-121; *Антонова Л.И.* О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. – 1966. – №1. – С.4; *Ковачев Д.А.* Культура и техника законодательства. – М.: Юрид. лит., 1991. – С.104; *Малько А.В.* Теория государства и права в вопросах и ответах. – М.: Юрист, 1997. – С 117–118.

2. *Дрейшев Б.В.* О правовой инициативе и составлении проекта нормативного акта как стадиях правотворческой деятельности городских Советов и их исполкомов // Правоведение. – 1966. – №1. – С.16; *Научные основы советского правотворчества.* – М.: Наука, 1981. – С. 48–49; *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. – М.: Наука, 1982. – С.183.

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ: АНАЛИЗ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ**

*Козюк М.Н., кандидат юридических наук, председатель областной  
административной комиссии (Волгоград)*

В настоящее время в стране полным ходом идет реформа местного самоуправления. Наведен порядок с границами территорий муниципальных образований, во многих субъектах Федерации проведены выборы органов местного самоуправления, начат процесс разграничения полномочий и собственности. Вместе с тем данный процесс отмечен большими сложностями, имеющими не переходный, а «генетический» характер для местного самоуправления как разновидности социального управления.

Согласно ст. 3 «Европейской хартии местного самоуправления» подобное самоуправление предполагает непосредственную ответственность субъектов муниципального управления за решение в интересах местного населения передаваемых им публичных дел. Эта позиция нашла свое отражение и в российском законодательстве. Так, гл. 10 федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» называется «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью». Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Федеральными законами предусматривается, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением в соответствии с уставами муниципальных образований. В то же время ответственность перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта федерации, устава муниципального образования, а также в случаях ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Однако институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, несмотря на свою значимую роль, не нашел своего должного выражения ни в теории муниципального права, ни в практике муниципального строительства. Только в последнее время усилилось внимание исследователей к такой важной проблеме, как институт

конституционной ответственности в муниципальном праве. К мерам конституционной ответственности предлагается относить отзыв депутатов и глав муниципальных образований, роспуск представительного органа, расформирование избирательной комиссии и т.п.

Однако, как отмечают граждане, уже в первые месяцы работы вновь избранных органов и должностных лиц местного самоуправления начинает проявляться тенденция к их бюрократизации. Наиболее явные среди них – это отсутствие учета мнения граждан при принятии значимых для населения решений, произвольное принятие лиц на муниципальную службу, семейственность и кумовство, нарушение законодательства и нерадивое отношение к муниципальной собственности и т.п. Все это подрывает у населения веру в действенность демократических механизмов осуществления власти. Слабые ростки элементов гражданского общества не могут противостоять отработанным технологиям бюрократического воздействия, населению еще не хватает знаний, умений и воли заставить местных руководителей прислушаться к их мнению. И хотя реформа местного самоуправления ставила своей целью приближение власти к населению, во многих местах население считает, что на самом деле власть отделилась от народа.

Как это ни парадоксально, но такие тенденции были заложены в самих нормах нового законодательства. Дело в том, что многие положения, определяющие правовой статус органов и должностных лиц местного уровня власти в федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», зафиксировали достаточно однозначно статус органов и должностных лиц, что и привело к «окостенению» системы управления. Например, согласно правилам новой процедуры отзыва депутатов и должностных лиц местного самоуправления провести ее практически невозможно. Как пишет С.Д. Князев, «процедурная конструкция отзыва превращает данную конституционную санкцию в сугубо номинальную декларацию»<sup>1</sup>.

Другие виды ответственности вследствие отсутствия механизмов также довольно размыты. Главы муниципальных образований в этой ситуации превращаются в почти бесконтрольных должностных лиц. Как отмечает В.А. Баранчиков, «тенденция централизации власти в руках главы муниципального образования может перечеркнуть все демократические ценности местного самоуправления как низового звена организации народовластия в РФ»<sup>2</sup>. Примерно такая же ситуация с депутатами и представительными органами. Если за принятием муниципальных правовых актов и их соответствием законодательству какой-то контроль еще существует, то за незаконное бездействие представительные органы никакой ответственности на деле не несут.

Нужно отметить, что современное муниципальное право еще слабо использует потенциал административного законодательства, в частности – возможности законодательства об административной ответствен-

ности, хотя многие административные процедуры могут жестко противостоять т.н. «синдрому бесправия». Как отмечает Ю.Н. Стариков, этому синдрому может быть противопоставлен «поиск, с одной стороны, новых механизмов и инструментов в системе административно-правового регулирования и, с другой стороны, формирование новой правовой культуры общества и каждого гражданина»<sup>3</sup>.

Административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов и не относятся к вопросам местного значения. Учитывая данные обстоятельства, производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения являются выполнением государственных полномочий. Следовательно, органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные акты, создающие органы административной юрисдикции и определяющие их состав.

Вместе с тем федеральный закон №131-ФЗ определил ряд административных правонарушений, посягающих на муниципальные институты. К таким составам относятся:

- 1) нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления (ст.32);
- 2) непредоставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых для формирования проекта соответствующего местного бюджета (ст. 84);
- 3) неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов местного самоуправления (ст. 7).

Указанные составы не вошли в КоАП РФ, а должны устанавливаться в законодательстве субъектов Федерации вместе с механизмами их реализации.

В то же время в субъектах Федерации наблюдается интерес к возможностям использования мер административной ответственности по отношению к лицам, которые не исполняют нормы муниципального права, регулирующие процедуры прямой демократии. Как пример такого законодательства можно привести закон Омской области от 6 октября 2005 г. №285 «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Омской области», который вступил в силу с 1 января 2006 г. В данном законе отмечены все «болевы точки» демократического процесса на территориях муниципальных образований и сделана попытка его защиты.

Омский закон устанавливает составы следующих административных правонарушений:

- нарушение порядка реализации правотворческой инициативы граждан;
- нарушение порядка организации и проведения публичных слушаний;
- нарушение порядка назначения и проведения опроса граждан;
- нарушение порядка и срока письменного ответа на обращение граждан в органы местного самоуправления;

– нарушения порядка отзыва депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

– нарушения порядка назначения и проведения собрания граждан;

– нарушение порядка назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов.

Таким образом, омские законодатели попытались закрыть все возможные способы уклонения должностных лиц местного самоуправления от четкого выполнения федерального законодательства, регулирующего формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Между прочим, иные формы непосредственной демократии (выборы, местный референдум) защищены федеральным КоАП. В этом видится непоследовательность законодателя.

В законе Омской области есть ряд, так сказать, «экономических» статей. Так, устанавливается административная ответственность:

– за нарушение порядка и условий приватизации муниципального имущества;

– за нарушение порядка формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;

– за нарушение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Кроме того, одна статья закона касается «кадровых вопросов»: нарушения порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Думается, что опыт подобного законотворчества может быть взят за основу другими субъектами федерации. Вместе с тем следует и учесть определенные пробелы и недостатки закона Омской области.

Так, в областном законе устанавливается ответственность за нарушения порядка назначения и проведения собрания граждан. Вместе с тем немаловажно не только то, чтобы такие сходы и собрания граждан правильно проводились, но и то, чтобы их решения исполнялись. Например, принятое на сходе граждан решение о самообложении должны выполнять сами жители. В настоящее время нет никакой ответственности за неисполнение подобных решений, что является проблемой для вопросов местного значения. Поэтому было бы целесообразно установить ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решения собрания, схода граждан.

Одно из наиболее ненаказуемых сегодня, но часто совершаемых деяний – это прием на муниципальную службу без проведения конкурса. Кадровая политика всегда являлась очень щепетильной частью управления, особенно в муниципальных образованиях, население которых, как

правило, прекрасно знает все достоинства и недостатки кандидатов на занятие должностей муниципальной службы.

Нужно отметить, что законодательство о муниципальной службе несовершенно и часто позволяет производить действия, если формально и законные, но морально осуждаемые населением (речь идет о семейственности, кумовстве). Действующее законодательство не запрещает главам муниципальных образований назначать на должности муниципальной службы своих ближайших родственников. Это, конечно, является широким полем для коррупции и извращения кадровой политики. Противопоставить таким процессам серьезные заслоны на основе действующего законодательства невозможно.

Омский закон в этой части говорит только о нарушении порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Это, конечно, не решает проблем, поскольку избранный глава муниципального образования (местной администрации) должен по конкурсу заполнять и остальные вакансии. Здесь предпочтительнее был бы состав, предложенный в кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях: ограничение права равного доступа граждан к муниципальной службе<sup>4</sup>.

Кстати, в статье М.М. Курманова и И.Х. Миннегулова есть еще одно важное предложение. Дело в том, что законодательство обеспечивает права граждан в случае их обращения в органы местного самоуправления. Однако такие же обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления нередко остаются без ответа. Поэтому предлагается установить ответственность за отказ в рассмотрении обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Как видно по смыслу отмеченных статей административных правонарушений, основными «ответчиками» по ним являются должностные лица органов местного самоуправления (как правило, главы муниципальных образований). Если учесть их публично-правовой статус и невозможность применения к ним мер дисциплинарной ответственности, то предложенный вариант использования мер административного воздействия представляется оптимальным.

Особый интерес вызывает вопрос о субъектах, привлекающих к административной ответственности в указанных случаях. Ст. 22.1 КоАП РФ определен круг органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Ч. 2 названной статьи определяет, что органами административной юрисдикции в соответствии с законами субъектов РФ могут быть лишь мировые судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ, административные комиссии и иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ. Таким образом,



нормы законодательства об административных правонарушениях могут применяться лишь уполномоченными на то законом органами государственной власти, к которым органы местного самоуправления в силу ст. 12 Конституции РФ не относятся.

Ст. 12, 130–133 Конституции РФ, федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» признают и гарантируют местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет и решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законами отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Местное самоуправление в РФ гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Таким образом, субъекты Федерации могут наделять органы местного самоуправления правом создания административных комиссий и рассмотрения составов административных правонарушений.

Вместе с тем сам смысл указанных выше составов правонарушений предполагает, что правом оформления протоколов о них должны наделяться не административные комиссии муниципальных образований, которые находятся во многом в подчинении глав муниципальных образований, а государственные органы. В некоторых субъектах Федерации создаются специализированные органы исполнительной власти – областные административные комиссии. Сами же дела должны рассматриваться в соответствии со ст. 72 федерального закона №131-ФЗ мировыми судьями. Дела в отношении граждан, например за неисполнение решений схода, собрания граждан, могут рассматриваться административными комиссиями муниципальных образований.

Установление мер административного воздействия на должностных лиц местного самоуправления достаточно непривычно для нашей правовой и политической системы. Поэтому не исключено, что они будут оспариваться в самых высших судебных органах. Между тем по сходному поводу, а именно по вопросу о возможности установления в законе возможности досрочного прекращения полномочий должностных лиц местного самоуправления Конституционный суд России указал, что для того, чтобы защитить права граждан от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц<sup>5</sup>. Конечно, Конституцион-

ный суд вел речь о федеральном законодательстве, однако логика развития административного законодательства и потребности времени давно требуют расширения полномочий в этой сфере регионального законодательства.

Установление административной ответственности за указанные составы не имеет своей целью обязательное наказание должностных лиц. Главная цель превентивно-воспитательная. Такая ответственность будет мощным сдерживающим средством на пути нарушения норм и процедур, установленных муниципальным законодательством. Кроме того, эти новеллы окажут большое воспитательное воздействие на граждан, которые увидят, что новая власть не только устанавливает для них правила и требования, но также готова жестко привлекать к ответственности и местное «начальство». В борьбе с бюрократическими извращениями демократических принципов административные инструменты являются достаточно хорошим оружием, и задача законодателя, как федерального, так и субъектов Федерации, – грамотно и эффективно распорядиться этими инструментами.

### Примечания

1. *Князев С.Д.* Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – №6. – С. 87.
2. *Баранчиков В.А.* Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2005. – С. 140.
3. *Старилов Ю.Н.* Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. №4. – С. 29.
4. *Курманов М.М., Миннегулов И.Х.* Проблемы установления административной ответственности во исполнение федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» // Полицейское право. – 2005. – №3. – С. 69.
5. Постановление Конституционного суда от 16 окт. 1997 г. №14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 ст. 49 ФЗ от 28 авг. 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

## ИМПЕРАТИВНЫЙ МАНДАТ

*Князева Е.Н.*

*(Красноярский государственный аграрный университет)*

Конституция Российской Федерации 1993 г. отказалась от закрепления господствовавшего прежде императивного депутатского мандата. Отныне избиратели юридически не могут определять позицию

депутата, а депутат не связан правовыми обязательствами с ними. Нет юридической ответственности депутата перед избирателями; отсутствуют такие институты, характерные для императивного мандата, как наказания избирателей, подотчетность избирателям депутатов и отзыв депутатов избирателями. Все это в совокупности некоторые исследователи рассматривают как конституционное закрепление свободного мандата для депутата представительного органа РФ (для федерального уровня)<sup>1</sup>.

Но так как характер депутатского мандата в Конституции РФ прямо не указан, это дает основание сторонникам императивного мандата усомниться в невозможности существования свободного мандата на федеральном уровне. Вполне правомерным видится вопрос, поставленный А.В. Зиновьевым: случайно ли новая Конституция России и федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы» ни словом не обмолвились о характере депутатского мандата?<sup>2</sup>

Вопрос о сущности мандата депутата – это прежде всего вопрос о взаимоотношениях депутата со своими избирателями. Поэтому, говоря о сущности мандата депутата, необходимо иметь четкое представление о понятии «депутат».

Депутатом является лицо, представляющее общество и выражающее его волю. В соответствии с ч. 2 ст. 1 федерального закона от 08.05.1994. № 3-ФЗ (ред. от 09.05.2005, с изм. от 21.07.2005) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы» депутатом Государственной думы является избранный в соответствии с федеральным законом представитель народа, уполномоченный осуществлять в Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и соответствующим федеральным законом.

Однако некорректно говорить о депутате как о представителе народа, толкуя народ в широком смысле, понимая все многонациональное население Федерации. Ведь избирался каждый отдельно взятый депутат не всем народом РФ, а лишь той частью избирателей, которые голосовали за конкретный партийный список. Этим граждане делегировали депутату часть своих прав.

Представительство представляет собой лишь официальное выражение доверия осуществлять волю народа. Население определенного избирательного округа наделяет депутата полномочиями на осуществление принадлежащей ему власти. Решающее значение имеет основополагающий принцип правового статуса выборного должностного лица, модели взаимоотношений депутата с избирателями – свободный или императивный мандат.

Императивный мандат предполагает возможность отзыва депутата избирателями, если он по ряду причин утратил их доверие (не исполняет наказания избирателей и свою предвыборную программу, не поддержива-

ет связи с избирателями, недостаточно эффективно представляет их интересы, совершил действия, порочащие звание депутата, и т.п.). Достоинство этой модели состоит в поддержании связи депутата с избирателями и возможности контроля со стороны избирателей за деятельностью депутатов.

Согласно модели свободного мандата депутат рассматривается как представитель всего народа, а не только своего избирательного округа и потому не может быть отозван избирателями своего округа; их наказания не имеют для него обязательного значения.

У обеих моделей есть свои сторонники. Так, сторонники свободного мандата утверждают, что независимость депутата не является абсолютной и существует постольку, поскольку способствует его эффективной деятельности в общегосударственных интересах. При свободном мандате остается ряд форм взаимодействия депутата и избирателей (посещение избирательных округов, информирование депутатом избирателей о своей работе и др.). В случае утраты поддержки избирателей депутат может быть не избран на очередных выборах. Кроме того, при свободном мандате к депутату могут быть применены и меры конституционной ответственности, но не избирателями, а непосредственно органом народного представительства (например, он может быть лишен мандата по решению парламента)<sup>3</sup>.

Сторонники императивного мандата сходятся во мнении, что быть депутатом – высокая честь и большая ответственность. Депутат должен быть инициативным, чутким и внимательным к нуждам и запросам избирателей, эталоном во всем и для всех. Только тогда он может пользоваться заслуженным авторитетом, а его деятельность будет эффективной и качественной.

Определяя императивность депутатского мандата, можно обратиться к мнению А.В. Зиновьева, который определял императивность как зависимость депутата от воли избирателей, его ответственность перед ними за свою деятельность. Самый важный и самый общий критерий императивности депутатского мандата – ответственность депутата перед избирателями за свою деятельность, предполагающая различные формы зависимости депутата от избирателей, его связь с ними, обязанность в полном объеме, эффективно и качественно использовать предоставленные права и исполнять возложенные обязанности<sup>4</sup>.

В юридической литературе профессор В.Ф. Коток впервые в императивном мандате выделяет три его главных элемента: наказания избирателей, отчеты депутатов перед избирателями и право избирателей на досрочный отзыв депутатов, не оправдавших их высокого доверия<sup>5</sup>.

Любопытно рассмотреть каждый из этих элементов на предмет применения их в современном российском государстве.

**Наказы избирателей.** Прежде всего, необходимо четко определить, что следует считать наказом избирателей. Впервые идея императив-

ного мандата зародилась и осуществлялась в Парижской Коммуне, делегаты которой должны были строго придерживаться *mandat impératif* (точной инструкции) своих избирателей и могли быть смещены во всякое время. Таким образом, во время образования института императивного мандата сущность *mandat impératif* была в соблюдении депутатом точной инструкции избирателей, которая может быть названа наказами избирателей. При этом соблюдение депутатом точной инструкции не означает одностороннюю инициативу избирателей. Политическая партия и депутат сами пишут себе инструкции, когда участвуют в выборах. Эта инструкция представляется в виде предвыборной политической программы, являющейся основным наказом избирателей, так как, выбрав депутата, избиратель автоматически одобряет её.

Советский исследователь Н.А. Кудинов определил правовую природу наказов как определение линии поведения депутата в качестве слуги народа<sup>6</sup>.

Однако нельзя считать наказами всякое предложение и пожелание избирателей, высказанное на собрании или при посещении депутатом предприятий, учреждений, или же только те предложения, которые приняты к исполнению. В юридической литературе было высказано мнение, что наказами следует считать лишь те предложения, которые приняты большинством голосов на собраниях избирателей. Это значит, что только сами избиратели вправе определять свои наказания, в противном случае будет принижено значение наказа как выражения воли народа, его власти.

Учитывая изложенное, наказ понимается как указание своему депутату, утвержденное общим собранием избирателей и представляющее интерес для населения, проживающего на соответствующей территории. Проблема в том, что не всякий наказ, данный депутату, может быть исполнен. Во-первых, выполнение наказа может быть нецелесообразным и несвоевременным. Во-вторых, депутат не всегда в состоянии определить на самом собрании избирателей, в какой мере целесообразно и возможно выполнение того или иного наказа, так как в ряде случаев этот вопрос требует специального изучения.

**Отчеты депутатов перед избирателями.** Анализируя ст. 19 закона о статусе народного депутата РСФСР 1990 г., можно сделать вывод о том, что деятельность депутата в избирательном округе осталась практически прежней. Вместо обязательных ранее отчетов ч. 3 ст. 8 федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 09.05.2005, с изм. от 21.07.2005) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы» предусмотрено информирование депутатами избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации.

**Досрочный отзыв депутатов, не оправдавших высокого доверия.** Отзыв депутата как раз и является гарантией того, что депутат есть представитель населения, выражающий его волю.

Ответственность депутата перед избирателями лишается содержания и смысла, если не предусматривает гарантий, т. е. наделения избирателей соответствующими санкциями. Высшая из них – право отзыва депутата.

Следует отметить, что в 2001–1003 гг. депутаты Государственной думы предприняли попытку введения императивного депутатского мандата на федеральном уровне, разработав и поставив на голосование два проекта федерального закона «Об отзыве депутата Государственной думы РФ», в которых речь шла о механизме отзыва депутатов, не оправдавших доверие избирателей. Если механизм отзыва депутата, избранного по мажоритарной системе выборов, является достаточно устоявшимся и сомнения не вызывает, то механизм отзыва депутата, избранного на основе пропорциональной системы выборов, в двух законопроектах представлен по-разному. В одном случае решение о проведении голосования по отзыву депутата должна принять Центральная избирательная комиссия РФ по требованию не менее 10% избирателей федерального избирательного округа, в другом инициатором отзыва должен стать съезд партии<sup>7</sup>.

Предложение об отзыве съездом партии видится противоречащим правовой теории народного представительства, потому что поставит депутатов в прямую зависимость от руководства партии. С этой позиции первый вариант выглядит реалистичней, если точнее проработать процентную ставку избирателей, потому что собрать такое количество подписей избирателей будет проблематичным, и эта норма в случае принятия закона стала бы «мертвой».

В ряде субъектов Федерации имеют место неординарные решения проблем депутатского статуса. Так, в законе Санкт-Петербурга отзыв трансформирован в другую форму депутатской ответственности: признание волеизъявлением граждан деятельности депутата не соответствующей интересам и нуждам избирателей с последующим лишением депутата полномочий Законодательным собранием<sup>8</sup>.

Таким образом, проблем и неразработанных моментов, нуждающихся в более глубоком изучении, в институте императивного мандата очень много (механизм отзыва депутата, избранного на основе пропорциональной системы выборов, процедура дачи наказов и т.п.). Этому феномену незаслуженно мало внимания уделяется в правовой науке, среди некоторых исследователей считается зазорным обращаться в советское прошлое для перенимания лучших идей.

Однако принцип императивного мандата имеет большое теоретическое, политическое и практическое значение, так как правильное его применение позволяет более четко определить степень зависимости депутатов от воли

избирателей и ответственность перед ними за свою деятельность. Более того, императивный мандат имманентно связан с подлинным суверенитетом народа, с представительной системой государственной власти.

### Примечания

1. *Алейник А.А.* Правовая природа мандата депутата представительного (законодательного) органа в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. – 1997. – №3. – С.108; *Гоцуляк В.В.* Юридическая природа депутатского мандата // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – №2. – С. 16.

2. Государство и право. – 1995. – №1. – С. 20.

3. *Варлен М.В.* Народный представитель: теория и практика // Законодательство и экономика. – 2005. – №11.

4. *Зиновьев А.В.* Императивный характер депутатского мандата // Правоведение. – 1984. – №1. – С. 47.

5. *Коток В.Ф.* Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат). – М., 1967. – С.6.

6. *Кудинов Н.А.* Советский депутат. – Минск, 1962. – С. 81.

7. *Гоцуляк В.В.* Указ.соч. – С. 16.

8. *Алейник А.А.* Указ.соч. – С. 113.

## ОБЪЕДИНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Княгинин К.Н., кандидат юридических наук  
(Красноярский государственный университет)*

Утверждения о том, что число имеющихся субъектов Российской Федерации превышает оптимальное с точки зрения построения рационального управления государственно-политическими и социально-экономическими процессами, и о том, что многие из сегодняшних субъектов РФ не имеют потенциала, отвечающего их статусу государственных образований, не встречают серьезных возражений в научной и научно-практической литературе. Сомнения относительно сокращения количества субъектов РФ, их, если так можно сказать, «выравнивания» высказываются разве что в виде утверждения о том, что «объединительные» процессы могут оказать дестабилизирующее влияние на отечественное федеративное устройство.

Обоснованной представляется позиция, согласно которой юридически корректно проведенное объединение субъектов Федерации не станет

дестабилизирующим фактором для нашего государства, в то время как само существование данного количества «таких» субъектов Федерации ни крепости, ни эффективности этому устройству не добавляет. Оно служит источником явных и латентных государственно-территориальных противоречий и конфликтов как общероссийского, так и регионального масштаба.

В этой связи можно указать на напряженность отношений федерального центра и субъектов Федерации («столичных» и «провинциальных», национально-территориальных и «просто» территориальных, «донорских» и «дотационных», сложносоставных и т.п.). Думается, предпринимаемые в последнее время меры по стимулированию объединения (укрупнения) субъектов Федерации, уже приведшие к объединительным процессам в таких сложносоставных субъектах России, как Пермская область, Красноярский край, Камчатская и Иркутская области, являются оправданными. Объединение двух (быть может, трех и более) субъектов РФ в один в том случае, если станет массовым, может выступить относительно простым, но действенным механизмом рационализации отечественного федеративного устройства, придания ему большей логики и устойчивости.

Но объединение нескольких субъектов в единый с неизбежностью требует решения двух юридико-политических задач, а именно:

1) задачи обеспечения процедурной стороны объединения (легального инициирования процесса объединения, проведения референдумов в объединяющихся субъектах Федерации, принятия федерального конституционного закона об образовании нового субъекта, определяющего временные рамки переходного периода в целом и отдельных его этапов, описывающего механизмы осуществления власти на территории в переходный период, устанавливающего процедуры формирования «постобъединительных» органов государственной власти нового субъекта Федерации, определяющего правила правопреемства между «старыми» субъектами и «новым» субъектом, а также правопреемства между органами государственной власти «старых» и «нового» субъектов и т.д.);

2) задачи определения территориальной организации нового субъекта Федерации и статуса вливающих в него территорий. Действия государственных органов Федерации и государственных органов ее субъектов, принимающих «объединительные» решения и одного, и другого характера, должны регламентироваться адекватной системой источников права, а равно облекаться в адекватную систему этих источников.

Как представляется, означенная проблема к началу объединения пермских и красноярских субъектов в единые субъекты Федерации не была должным образом проработана ни в теории, ни в федеральном законодательстве. В результате сопровождающие объединительный процесс в этих регионах законодательные решения вызывают сомнения с точки зрения своей законности и даже конституционности.



Если проанализировать действующий ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ», то можно увидеть, что федеральный законодатель в момент принятия этого закона исходил из следующего: объединяющиеся субъекты Федерации при решении процедурных вопросов объединения не имеют простора для собственного «юридического маневра». В п. 2 ст. 2 указанного ФКЗ прямо сказано, что «образование в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, настоящим федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта».

Как видим, федеральный законодатель исключает процесс объединения из предмета регулирования односторонних законодательных актов объединяющихся субъектов Федерации или их договоров (соглашений). Это правило сформулировано в «русле» предписания ч. 2 ст. 65 Конституции РФ («Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом»).

Напротив, ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ» не предусмотрел возможность определения федеральными конституционными или федеральными законами статуса будущего объединенного субъекта Российской Федерации или статуса территорий бывших субъектов Федерации, вошедших в объединенный субъект. Правда, в п. 2 ст. 12 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ», описывающем предмет федерального конституционного закона об образовании в составе Федерации нового субъекта, говорится, что в данном законе (точнее – его проекте) должны содержаться положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта РФ.

Очевидно, что речь идет в данном случае об определении статуса в виде указания на одну из его типовых разновидностей, предусмотренных Конституцией РФ. Если упомянутый федеральный конституционный закон об образовании в составе РФ нового субъекта «пойдет» в определении этого статуса дальше Конституции Российской Федерации, то он вступит в противоречие с этой Конституцией (из предписаний частей 1 и 2 ст. 66 однозначно вытекает, что статус любого субъекта Федерации может определяться исключительно федеральной Конституцией и конституцией или уставом данного субъекта).

Что касается статуса территорий объединившихся субъектов Федерации в субъекте новом, то, скорее всего, федеральный законодатель исходил из того, что вошедшие в новый субъект существовавшие ранее субъекты Федерации должны «раствориться» в нем без остатка. Эти территории, что на первый взгляд вполне логично, должны стать «рядовыми» территориями будущего объединенного субъекта. Если же допустить

сохранение территориями бывших субъектов Федерации некоего «остаточного» особого статуса, то этот статус должен определяться внутренними актами нового субъекта Федерации в пределах его полномочий, что тоже казалось вполне логичным и не заслуживающим упоминания в федеральном законодательстве.

Однако первые же практические «объединительные» шаги субъектов РФ продемонстрировали близорукость федерального конституционного законодателя. Схема, предлагающаяся в ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ», при столкновении с «суровой реальностью» затрещала по швам: процесс объединения той же Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа пошел не так, как виделось изначально федеральным законодательным органам.

Во-первых, в ч. 7 ст. 6 ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» сформулировано положение, которое можно оценить в качестве допускающего регламентацию процесса образования нового субъекта Федерации отнюдь не только федеральными конституционными законами. Иначе не могут быть истолкованы указания на то, что законодательное собрание Пермской области и законодательное собрание Коми-Пермяцкого автономного округа должны принимать «совместные решения (большинством голосов от общего числа их депутатов) по вопросам, связанным с выполнением задач переходного периода, для чего по согласованию между указанными органами проводятся совместные пленарные заседания или заседания с общей повесткой дня». Теоретически сложно сконструировать принимаемые законодательными органами субъектов Федерации «решения по вопросам, связанным с выполнением задач переходного периода», но не «устанавливающими порядок образования нового субъекта Федерации».

Формулируя анализируемое предписание, федеральный законодатель проявил, скажем так, неаккуратность. Ему, как представляется, необходимо было исчерпывающе и четко определить в ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» компетенцию органов законодательной власти объединяющихся субъектов Федерации по вопросам процесса объединения и сделать это так, чтобы в числе образующих эту компетенцию полномочий не оказалось полномочий по нормативному регулированию порядка объединения.

Во-вторых, принимая ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», федеральный законодательный орган неожиданно «высказался» по поводу будущего статуса территории Коми-Пермяцкого автономного округа. Так в ч. 2 ст. 2

упомянутого закона сказано: «Коми-Пермяцкий округ входит в состав Пермского края как административно-территориальная единица края с единой территорией и особым статусом, определяемым уставом Пермского края в соответствии с законодательством РФ». В абзаце 2 ч. 5 ст. 9 и в ч. 2 ст. 13 анализируемого закона также говорится об особом будущем статусе территории округа. Аналогичные положения сформулированы и в ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (см. ст. 5).

Получается, что федеральный законодатель допустил установление норм, не относящихся к определяющим *порядок* образования нового субъекта Федерации как таковой, что повлекло выход за пределы предмета правового регулирования, установленные для таких законов в ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ».

Более того, процитированные положения есть не что иное, как предписания об административно-территориальном устройстве новых субъектов РФ. Указание в тексте предписания федерального конституционного закона на то, что статус округа в составе будущего края определяется уставом этого края, оценку данного предписания не изменяет. В федеральном акте о будущем административно-территориальном устройстве края все-таки сформулированы положения не формальные, а вполне содержательные. Если не заниматься юридической эквилибристикой, то не удастся, думается, обосновать конституционность анализируемых предписаний федеральных конституционных законов. Дело в том, что системное истолкование ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ приводит к общепризнанному в отечественной юридической теории и практике выводу: вопросы административно-территориального устройства находятся в исключительном ведении субъектов Федерации.

Но прибегнем к некорректному допущению и заявим, что административно-территориальное устройство субъектов РФ относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов (полномочия субъектов Федерации в этой сфере, надеюсь, никто не рискнет отрицать). Однако по смыслу предписаний ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ федеральные конституционные законы вообще не могут приниматься по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов. По этим вопросам издаются федеральные законы, а федеральные конституционные законы могут приниматься только по предметам ведения Российской Федерации (для федерального конституционного закона об образовании конкретного субъекта РФ невозможно сделать исключение).

Как представляется, Пермский край и Красноярский край могут в будущем объявить себя не связанным предписаниями соответствующего ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъек-

та РФ в результате объединения...» в части определения особого статуса особой административно-территориальной единицы, образованной на основе бывшего автономного округа. Сопоставляя ч. 1, 2 и 6 ст. 76 Конституции РФ, можно прийти к выводу о том, что даже вступивший в противоречие с анализируемыми предписаниями федерального конституционного закона будущий закон края об административно-территориальном устройстве должен признаваться действующим и подлежащим применению.

Понятны причины, которые спровоцировали федерального законодателя на принятие федерального конституционного закона об образовании нового субъекта РФ с такими предписаниями о будущем статусе прекращающего свое существование субъекта Федерации.

Вроде бы гарантирование каких-то особых прав территориям, объединяющимся в единый субъект, не просто не является целью объединения, но с известной точки зрения этой цели противостоит. Однако представители органов государственной власти и населения субъекта Федерации, объединяющегося с другим субъектом в форме, назовем прямо, присоединения, оказываются не готовы полностью отказаться от полномочий и привилегий, вытекающих из их сегодняшнего статуса или связанных с ним.

Поэтому предложение тем же вливающимся в новый субъект Федерации автономным округам «встать в строй рядовых районов» будущего субъекта выглядит «большевистским» и в самих округах будет воспринято болезненно. Логичной, с точки зрения представителей автономных округов, выглядела бы в этом случае некая компенсация округам утраты статуса субъекта РФ. Если такая компенсация не будет предоставлена, население округов, скорее всего, не проголосует за объединение на обязательно проводимых в этом случае «объединительных» референдумах.

Система действующего конституционного законодательства, прежде всего Конституция РФ, предлагает, как указывалось, конструкцию, согласно которой этот особый статус территорий влившихся субъектов Федерации должен определяться актами новых объединенных субъектов, в первую очередь их уставами. Но утрачивающие статус субъектов Федерации территории отчетливо осознают, что гарантирование их территориям особого статуса актами нового субъекта Федерации не является надежным и стабильным. Даже если на этапе объединения в этих актах и будут зафиксированы желательные «упраздняемым» субъектам Федерации положения, в дальнейшем ничто и никто не сможет помешать органам государственной власти нового субъекта Федерации ревизовать эти положения.

Более надежные гарантии сохранения особого статуса территории бывшего субъекта Федерации в новом субъекте дает закрепление в том или ином виде этого статуса в федеральном законодательстве. Кроме

того, степень «особости» данного статуса, которую может обеспечить законодательство субъектов Федерации и законодательство Федерации, различна. Федерация может, закрепляя этот статус, «уточнять» федеральное законодательство и издавать нормы-исключения из общих норм. Субъекту же Федерации при принятии актов соответствующей тематики придется с федеральным законодательством считаться.

Так, под напором традиционной для нашего государства политической даже не целесообразности, а нужды в ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения...» были сформулированы положения об административно-территориальном устройстве будущего края, противоречащие, думается, федеральной Конституции и ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ».

Только и остается рекомендовать федеральному конституционному законодателю выказывать все-таки понимание вопросов, являющихся предметом нормативного регулирования федеральных конституционных законов.

## УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРНЫХ ГОРОДОВ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ 1987–1991 гг.

*Кудряшова А.Р., кандидат исторических наук  
(Братский государственный университет)*

Впервые о возможности проведения выборов в Советы на альтернативной основе было заявлено на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС. Состоявшиеся 21 июня 1987 г. выборы в местные Советы стали первым шагом на пути реформы избирательной системы. Впервые право выдвижения своих кандидатов получили подразделения крупных предприятий. Стали использоваться нетрадиционные формы предвыборной агитации, кандидаты в депутаты стали встречаться с избирателями по месту жительства. Все эти изменения должны были активизировать избирателей, усилить их влияние на процесс формирования депутатского корпуса.

На деле нововведения не привели к свободному волеизъявлению граждан, поскольку выдвижение кандидатов происходило по представлению партийных органов. Состязательность между кандидатами отсутствовала, в избирательном бюллетене по-прежнему была только одна фамилия.

В ходе выборов в местные Советы 1987 г. власть в целом по стране столкнулась с массовой неявкой избирателей на избирательные участки.

Однако явка жителей северных городов Восточной Сибири отличалась от предыдущих выборов незначительно. В Братске участвовало в выборах в городской Совет 97,8% от общего числа избирателей, в Железнодорожском – 99,6%, в Усть-Илимске – 99,2%.

Заметно возросло количество избирателей, голосующих «против» кандидатов. В Братске «против» на выборах в городской Совет высказались 0,6% избирателей, в Усть-Илимске – 1,3%, в Железнодорожском – 0,9%.

При всех недостатках выборы 1987 г. способствовали обновлению депутатского корпуса на местах. Так, например, в Железнодорожском состав городского Совета обновился на 77,9%. Среди депутатов стало меньше руководящих работников, подотчетных местным Советам, больше депутатских мандатов получили специалисты народного хозяйства, ветераны, учителя, врачи, работники культуры и сферы бытового обслуживания.

В 1988 г. на XIX Всесоюзной конференции КПСС было принято решение о необходимости либерализации политической системы, проведении конституционной реформы. Съезд народных депутатов СССР должен был стать высшим органом власти. КПСС формально передавала власть Советам, а на деле пыталась сохранить её за собой, получив значительную часть депутатских мандатов.

1 декабря 1988 г. Верховный Совет СССР принял закон «О выборах народных депутатов СССР», который создавал условия для проведения первых за все время существования советского государства альтернативных выборов. Демократизировался порядок выдвижения кандидатов в депутаты – право делегировать своих представителей во власть получили избиратели по месту жительства, трудовые коллективы. Были установлены единые сроки полномочий высших и местных органов власти, увеличилась продолжительность избирательной кампании. Законом вводилось сочетание одномандатных и многомандатных округов, территориальных выборов и избрания депутатов от общественных организаций.

Выборы народных депутатов СССР стали мощным фактором политизации страны. Впервые стало возможным открыто излагать свои взгляды. Появились политические платформы, отличающиеся от официальной партийной линии.

Вся страна включилась в предвыборную борьбу. В Иркутской области в выдвижении кандидатов в депутаты приняли участие свыше 102 тысяч человек. На расширенном бюро Братского городского комитета КПСС по выдвижению кандидатов от Иркутской областной парторганизации обсуждались 23 кандидатуры. Большая конкуренция на областном пленуме КПСС не дала коммунистам из Братска возможности продолжить борьбу за место народного депутата СССР.

Значительная работа в ходе предвыборной кампании была проделана Братским ГК ВЛКСМ. На собрании комсомольского актива были

выдвинуты две кандидатуры – Г. Беляковой, секретаря комитета комсомола КБЖБ, и А. Лукьянова, заместителя секретаря комитета ВЛКСМ БрАЗа. На V пленуме ЦК ВЛКСМ 13 января 1989 г. представительница братского комсомола была зарегистрирована в числе кандидатов в народные депутаты СССР. В числе еще 74 комсомольцев Г. Белякова была избрана народным депутатом СССР от ВЛКСМ. Она дала обещание выполнять указы молодых избирателей, среди которых особо выделила вопросы экологии Братска, содействие развитию МЖК, создание фондов молодежи на предприятиях и развитие спорта.

В ходе избирательной кампании по выборам народных депутатов СССР 1989 г., а затем и выборам в народные депутаты РСФСР, областные, городские и местные Советы 1990 г. стали появляться клубы избирателей. Некоторые из них создавались по инициативе городских комитетов партии, но были и такие, которые стремились соединить интересы самостоятельных общественных объединений, партийных органов, депутатов и избирателей. Успешно действовала Народная трибуна при Доме политпросвещения в Норильске. Участие в ней принимали неформальные объединения, такие как Союз демократических сил, инициативная группа «Таймырский зеленый фронт». Инициативная группа, в которую вошли секретари комсомольских организаций и представители комсомольского актива Норильска, главной своей задачей считала подготовку к избирательной кампании.

Кроме того, создавались клубы избирателей как инициативные группы в поддержку того или иного кандидата. В ходе выборов в народные депутаты СССР в Норильске были созданы оперативные группы по анализу социально-политической обстановки и выработке рекомендаций для кандидатов в народные депутаты СССР В.Ф. Николайчука, директора рудника «Заполярный», и А.В. Филатова, директора Норильского горно-металлургического комбината. Большую агитационную работу провели норильские неформалы в лице Союза демократических сил. На итогах выборов сказалось и раздражение населения в отношении крупных хозяйственных руководителей, которых считали причастными к ухудшению экономической ситуации в регионе и городе и материального благосостояния. 26 марта 1989 г. на избирательные участки пришли 75,4% избирателей Норильска. В пользу В.Ф. Николайчука высказались 66%, а за А.В. Филатова только 27% норильчан.

Несмотря на всплеск активности, участие избирателей в самом голосовании значительно снизилось по сравнению с предыдущими выборами. По Восточной Сибири в голосовании приняли участие 80% от общего числа избирателей.

В выборах 26 марта 1989 г. приняли участие только 71,6 % жителей Норильска, в Усть-Илимске – 70,9%. 78,4% братчан от общего числа избирателей проявили гражданскую активность. «Восточно-Сибирская

правда» отмечала, что в Братске и Усть-Илимске была самая низкая явка избирателей по области<sup>1</sup>.

В Красноярском крае проголосовало 83,7% от общего списка избирателей. В информации краевого комитета партии в Центральный комитет КПСС отмечалось, что недостаточная активность избирателей, от 72 до 78 %, наблюдалась в некоторых крупных населенных пунктах края. В их числе были названы северные города – Лесосибирск и Норильск<sup>2</sup>.

В ряде округов ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, поэтому были проведены повторные выборы. Повторное голосование не способствовало активности населения. На результатах голосования сказались сложная социально-экономическая и политическая ситуация в стране и регионах. Снижение авторитета партии способствовало росту критических настроений в обществе, что проявилось в ходе выборов. Сказывалась низкая правовая культура населения.

В ходе выборов отмечались некоторые нарушения как на этапе выдвижения кандидатов, проведения агитации, так и в ходе голосования. Негативно отражались на настроениях избирателей и вызывали протест агитация не за кандидатов, а против его соперников. Кроме того, выборы в народные депутаты СССР характеризовались в ряде мест настоящей «листовочной войной». Несмотря на ослабление влияния партийных органов на выборы не произошло полного отстранения КПСС от власти. Так, в Советах народных депутатов Красноярского края коммунистов было 80%.

Возникновение оппозиции на I съезде народных депутатов СССР явилось результатом активного протестного движения, возникшего как в центре, так и в регионах страны во время предвыборной кампании зимой–весной 1989 г.

Выборы 1990 г. в народные депутаты РСФСР, областные и краевые, городские и районные Советы больше затрагивали интересы жителей городов. Они во много раз превосходили предыдущие выборы по сложности организации. Власти учли недостатки при проведении предыдущих выборов. Поэтому местные газеты развернули на своих страницах разъяснительную работу, рассказывали избирателям о порядке проведения предвыборной кампании и порядке выборов в различных округах. Были организованы семинары для членов избирательных комиссий.

Выдвижение кандидатов началось 4 декабря 1989 г. Газеты публиковали результаты собраний трудовых коллективов, на которых выдвигались кандидаты в народные депутаты РСФСР и местные Советы. В связи с огромным количеством претендентов ни их биографии, ни отзывы с места работы, ни фотографии не публиковались. Отчеты с предвыборных собраний отличались лаконичностью.

В Норильском промышленном районе активно создавались клубы избирателей по месту жительства. Такие объединения накануне избира-



тельной кампании в местные Советы и РСФСР 1990 г. появились как в Большом Норильске, так и в Талнахе и Кайеркане. Активно обсуждался проект закона о выборах. Был проведен санкционированный митинг, посвященный предстоящим выборам в местные Советы. Главная мысль, звучавшая в выступлениях, – депутаты не должны быть выдвинутыми бюрократического аппарата. В ходе подготовки к выборам предпринимались попытки координировать деятельность представителей разных групп городского населения. Клубы избирателей часто объединяли всех, кто выступал за кардинальное обновление Советов, в том числе как представителей официальных организаций, так и неформалов. Целью таких объединений стало содействие в выявлении и выдвижении кандидатов, помощь в организации и проведении избирательной кампании.

В Братском индустриальном институте был создан клуб избирателей «Плюрализм», которым руководили кандидаты в депутаты А.Г. Черных и В.Р. Саркисов. В мае 1989 г. состоялось первое заседание дискуссионного клуба при Усть-Илимском горкоме партии. Накануне выборов в Норильске активизировали свою деятельность «Блок беспартийных и рабочих», объединения «Январь», «Март-90» и ассоциация «Демократическая платформа», объединившая группу кандидатов в депутаты из числа рабочих, экономистов, юристов и деятелей культуры.

Городские комитеты партии пытались определить политику в отношении клубов, ассоциаций избирателей. Считали, что нужно всесторонне оценивать направленность работы этих объединений, подвергать гласному разбору их действия, если они противоречат общественным нормам и расходятся с законом. Но с теми, кто заинтересован в формировании сильных Советов, нужно сотрудничать. Очевидно, взаимопонимание было не всегда. В ходе предвыборных кампаний, особенно на этапе выдвижения кандидатов и агитации, напряжение было очень заметным, не всегда удавалось избежать конфронтации.

Однако превращения клубов избирателей как в центре страны, так и в регионах в массовое общественное движение не произошло. Их главной функцией стало обслуживание интересов депутата.

В целом выдвижение кандидатов в депутаты местных органов власти проходило очень вяло. За две недели до окончания выдвижения каждый пятый избирательный округ в Иркутской области не имел своего кандидата, в том числе выдвижения еще не состоялись в 21 округе Братска. На 9 депутатских мандатов от Усть-Илимска было только 3 претендента. В большинстве округов был только один кандидат, что исключало возможность проведения альтернативных выборов. Областная печать отмечала, что в Братске в 36 округах по выборам в горсовет и в 10 округах по выборам в областной Совет народных депутатов выборы будут проходить без альтернативы. Проблема безальтернативных выборов стояла и перед Норильском: в конце января 1990 г. на его территории было 43 безальтернативных округа<sup>3</sup>.

Предвыборные программы кандидатов были связаны с обстановкой в городе и районе. Среди пунктов программ приоритетными были следующие: улучшение экологии, наращивание объемов строительства МЖК, оказание практической помощи инвалидам, ветеранам, многодетным семьям, завершение строительства некоторых городских объектов, строительство и ремонт дорог, решение вопросов снабжения населения продовольствием. В предвыборных программах был сделан акцент и на проблемах северян: рациональном и комплексном использовании природных ресурсов, ускорении решения в Правительстве вопросов, связанных с пенсионными и северными льготами, компенсациями, районными коэффициентами. Надежды на решение наболевших вопросов жители северных городов Восточной Сибири напрямую связывали с деятельностью новых Советов.

Были опубликованы программные документы и некоторых общественных организаций. Так, в своей платформе кандидаты в депутаты местных Советов, члены общественной организации «Экологическое движение» обстоятельно изложили намерения относительно оздоровления экологии г. Братска. Было очевидно, что реализация такой программы требовала не только неукоснительного выполнения уже принятых государством нормативных документов в области природоохранной политики, но и внесения корректив в существующее законодательство.

В декларации членов Братского общества «Мемориал», кандидатов в народные депутаты местных Советов было заявлено, что в ходе избирательной кампании кандидаты в депутаты от братского «Мемориала» будут избегать конфликтов, оказывать друг другу помощь и координировать действия, объединять усилия для предотвращения избрания антидемократично настроенных депутатов<sup>4</sup>.

В Братске появилась совместная предвыборная программа двух общественных организаций – городской комсомольской организации и городского Совета ветеранов войны и труда, что активизировало процесс выдвижения кандидатов из числа комсомольцев в местные органы власти. При подведении итогов участия комсомольцев области в выборах областным комитетом ВЛКСМ отмечалось, что наиболее высокий процент «проходимости» был у Братского горкома – 18 членов ВЛКСМ стали депутатами.

В голосовании 4 марта в Братске приняли участие 68% избирателей. 85 человек (из 175) были избраны депутатами городского Совета в первом туре, по 50 округам было назначено повторное голосование, а еще в 40 – повторные выборы. По итогам голосования в областной Совет народных депутатов сложилась такая же картина: 14 человек (из 30) были зарегистрированы в качестве народных депутатов, по 6 округам назначено повторное голосование, по 10 – повторные выборы.

В Железногорске-Илимском в выборах 4 марта приняли участие 76,9% от общего числа избирателей. В городской Совет были избраны 23 депу-

тата из 50. В областной Совет депутаты определились только после второго тура голосования. Конечные итоги подведены были только после повторных выборов: 17 марта, 22 и 29 апреля. Об усталости населения города от выборов свидетельствует его низкая активность: 17 марта в голосовании приняли участие 71,6% избирателей, 22 апреля – 63,8%, 29 апреля – 65%.

В Усть-Илимске был отмечен один из самых низких в области результатов участия в выборах, что свидетельствовало об отсутствии доверия к власти, слабо проведенной агитации, предвыборной работы общественных организаций, кандидатов и трудовых коллективов. Необычен был и состав нового городского Совета народных депутатов. Большую его часть – 64% – составляли рабочие, наиболее распространенной профессией среди них была шофер (машинист) – 26,3%; 36% составили инженерно-технические работники, служащие, интеллигенция, в том числе 18% – работники социальной сферы. Только 36,9% новых депутатов были членами КПСС, а 60,5% – беспартийные<sup>5</sup>.

Несмотря на все усилия клубов избирателей и кандидатов, других общественных формирований провальными оказались итоги выборов в Норильском промышленном районе. На избирательные участки пришло только 47,7% жителей Норильска. 4 марта 1990 г. в Норильске не был избран ни один народный депутат РСФСР. Из 18 округов по выборам в Красноярский краевой Совет выборы состоялись только в двух. Были избраны только 43 депутата из 180 в Норильский городской Совет, 9 из 43 в Талнахский и 6 из 35 депутатов в Кайерканский горсоветы<sup>6</sup>.

Народные депутаты РСФСР от северных городов Восточной Сибири определились только в результате последующих туров голосования. Так, в Норильске конкурентом капитана лесосплавной конторы из Игарки Н.А. Адамского, победившего в предвыборной борьбе, был первый заместитель министра путей сообщения СССР Г.М. Фадеев. Второй депутат В.В. Ситнов, агломератчик агломерационной фабрики Норильского комбината, определился в результате острой борьбы с бурильщиком рудника «Октябрьский» П. Паком, одним из активных участников и организаторов норильского «Блока беспартийных и рабочих».

Народными депутатами РСФСР от Братска и Усть-Илимска стали В.Д. Попов, директор совхоза «Кобляковский», А.Н. Закопырин, заместитель начальника управления механизации №2, В.И. Вершинин, председатель исполкома Братского горсовета, В.Ф. Полешук, директор завода «Север» в Усть-Илимске. Среди них только В.И. Вершинин сумел одержать победу уже в первом туре голосования.

Низкая активность избирателей и необходимость перевыборов стали следствием запутанности и громоздкости системы выборов. Общество не было готово к восприятию такого большого количества демократических процедур. Недостатки избирательной системы необходимо было устранять, совершенствовать в целом избирательное законодательство.

В стране в числе победителей на выборах 1990 г. оказалось немало политиков демократической ориентации. Состав народных депутатов РСФСР, избранных в северных городах Восточной Сибири, был более консервативным по сравнению с общероссийским и общесоюзным. Никто из них не вошел в состав демократических депутатских объединений съездов народных депутатов.

Серию первых альтернативных избирательных кампаний завершили президентские выборы 1991 г. Они не вызвали всплеска активности среди жителей северных городов Восточной Сибири. В выборах Президента РСФСР участвовало только 64% жителей Усть-Илимска, 70, 5% – Братска, 59,6% – Норильска (по России этот показатель составил 74,7%). Сказались усталость населения от выборов и очевидное преимущество среди претендентов Б.Н. Ельцина<sup>7</sup>.

Выборы народных депутатов в Советы всех уровней стали главной приметой общественно-политической жизни северных городов Восточной Сибири в 1985–1991 гг. Они дали мощный толчок политической активности населения, пробудили массовый энтузиазм и общественную самодеятельность, способствовали обновлению властных структур регионального и местного уровней. Происходило формирование новой политической элиты.

Но рядовые участники политического процесса не почувствовали реального улучшения ситуации в стране и регионе. Ход избирательных кампаний, их итоги вызывали разочарование и порождали политическую апатию. Постепенно среди части населения стало складываться убеждение в том, что рядовой избиратель не способен влиять на процесс формирования органов власти и принятие политических решений, способных коренным образом изменить положение дел в интересах народа.

С утратой КПСС лидирующих позиций в политической системе создавалась возможность укрепления Советов, превращения их в действительно народную власть. Но для этого необходимо было укреплять её основы, поддерживать ростки общественной самодеятельности, создавать правовое поле для деятельности разнообразных общественных объединений. На самом деле общественное движение в конце 1980-х гг. рассматривалось как средство давления в борьбе за власть, а не как самостоятельный политический субъект. Такое отношение ослабляло общественную активность, что сказалось на развитии России, становлении и функционировании политических институтов в последующий период.

### Примечания

1. Солдатов С.А. Опыт первых альтернативных выборов в Восточной Сибири (1989–1991 гг.) // Труды Братского гос. техн. ун-та. – Братск, 2002. – С. 53; Вост.-Сиб. правда. – 1989. – 14 июня; Усть-Илимская правда. – 1989. – 19 мая.
2. ЦХИДНИ КК. Ф.26. Оп.16. Д. 280. Л.64–71.

3. Вост.-Сиб. правда. – 1989. – 20 дек.; 1990. – 23 янв.; Заполярная правда. – 1990. – 31 янв.
4. Огни Ангары. – 1990. – 8 февр.
5. Усть-Илимская правда. – 1990. – 16 марта.
6. Солдатов С.А. Указ.соч. – С. 56; Заполярная правда. – 1990. – 6,7 марта.
7. ГАИО. Ф.1933. Оп.4. Д.1922. Л. 35,36,46; Заполярная правда. – 1991. – 14 июня.

## **ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ОТЗЫВА КАК ФОРМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЕПУТАТОВ**

*Кашо В.С., кандидат юридических наук  
(Красноярский государственный университет)*

В последние десятилетия в нашей стране трансформировались многие государственно-правовые институты. Одни из них ушли в прошлое, другие сохранились, но в измененном виде. К числу последних относится институт отзыва, понимание и содержание которого за это время пересматривалось неоднократно.

В Советский период для депутатов всех представительных органов власти был характерен императивный мандат, который предполагал возможность отзыва депутата избирателями по любым основаниям – совершение правонарушения, невыполнение депутатских обязанностей, наказов избирателей. Возможность отзыва объяснялась тем, что депутат обязан выполнять наказы своих избирателей, поддерживать связи, действовать в их интересах. В противном случае избиратели могут исправить свою ошибку, сделанную ими на выборах, прекратив досрочно полномочия такого депутата путем его отзыва. Сама процедура отзыва законодательно была урегулирована только в 1959 г. Отзыв проводился примерно по такой же схеме, как и выборы. На практике подобный институт применялся довольно редко и в основном к тем депутатам, которые совершили преступления или полностью устранились от выполнения депутатских обязанностей.

В начале 90-х годов прошлого века, после разграничения представительных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления появился дифференцированный подход к регулированию отзыва депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления. Так, отзыв народных депутатов РСФСР был предусмотрен законом РСФСР от 15 мая 1991 г. «О порядке отзыва народного депутата РСФСР». А возможность отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных глав местных администраций предусматривалась законами РСФСР

от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» и от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР». Основания и процедура отзыва в них не были урегулированы, отзыв мог проводиться в соответствии с порядком, установленным другим законом, который так и не был принят. Поэтому в тот период институт отзыва применялся только в некоторых субъектах Федерации, принявших соответствующие нормативные акты.

Конституция РФ 1993 г. и последующее законодательство, основываясь на доктрине свободного мандата, полностью отвергли возможность применения отзыва депутатов Государственной думы (хотя предложения о введении института отзыва депутатов Думы встречаются до сих пор, с переходом с 2007 г. на пропорциональную систему выборов Государственной думы отзыв становится невозможен не только теоретически, но и практически).

В отношении депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации и высших должностных лиц этих субъектов окончательная правовая позиция сформировалась не сразу. Конституционный суд РФ в постановлении от 24 декабря 1996 г. при рассмотрении вопроса о соответствии Конституции РФ закона Московской областной думы от 28.04.1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» сделал вывод о том, что субъект Федерации вправе учредить институт отзыва депутатов представительного органа и что данный институт является формой непосредственной демократии. Одновременно была сформулирована правовая позиция, что по смыслу Конституции РФ, закрепляющей принципы демократического правового государства, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т. п. Но уже в постановлении от 7 июня 2000 г. «О проверке конституционности отдельных положений конституции Республики Алтай» и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Конституционный суд РФ указал, что отдельные положения названных актов признаются не соответствующими Конституции, так как в них нет четких критериев правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, отсутствуют процедурные гарантии, что дает возможность произвольного применения отзыва, особенно в тех случаях, когда он связан с утратой доверия по политическим мотивам.

К правовой позиции, изложенной в постановлении от 24 декабря 1996 г., было добавлено, что отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти, в силу этого облегченная процедура отзыва недопустима. Решение об отзыве может быть принято исключительно большинством зарегистрированных избирателей, а не только от числа принявших участие в голосовании. Голосование по отзыву

может быть назначено лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на соответствующих выборах. Основанием для отзыва может служить лишь неправомерная деятельность выборного лица, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого установлен в надлежащем юрисдикционном порядке. Хотя в постановлении речь шла об отзыве главы субъекта РФ, вышесказанные положения можно распространить также и на отзыв депутатов представительных органов государственной власти субъектов РФ.

Значительные изменения претерпело отношение законодателя к отзыву на муниципальном уровне. Первоначально федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривал отзыв депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления как форму ответственности перед населением в случае утраты доверия. Регулирование оснований и процедуры отзыва должно было осуществляться законами субъектов федерации и уставами муниципальных образований, а сам отзыв мог применяться только в тех муниципальных образованиях, где возможность его проведения предусматривалась в соответствующих уставах.

На основе вышеуказанных положений большинство субъектов Федерации приняли свои законы об отзыве депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом основания отзыва излагались в общих чертах – «утрата доверия», «невыполнение предвыборной программы», «отказ от приема избирателей», «систематическое неучастие в работе представительного органа», «неоднократное нарушение депутатской этики» и т.п. Отзыв считался состоявшимся при явке, как правило, 25-30% от всех зарегистрированных избирателей.

Такой упрощенный подход получил отрицательную оценку в постановлении Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева.

Конституционный суд РФ, учитывая специфику местного самоуправления как уровня власти, наиболее приближенного к населению, признал, что население муниципального образования, осуществляя свое право на местное самоуправление, вправе защищать свои права и свободы, в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Однако отзыв выборного должностного лица местного самоуправления

предполагает недопустимость искажения смысла выборов, а облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» по сути дела воспроизвел на законодательном уровне последнюю вышеизложенную позицию Конституционного суда РФ. В качестве его новелл можно выделить следующие положения:

1. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления рассматривается как форма ответственности данных лиц перед населением и как самостоятельная форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

2. Правовое регулирование отзыва как формы ответственности органов должностных лиц местного самоуправления относится в первую очередь в соответствии к полномочиям федеральных органов государственной власти, а субъекты Федерации в соответствии осуществляют такое регулирование только в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

3. Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

4. Процедура отзыва должна обеспечивать возможность для отзываемого лица дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Выборное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

5. Отзыв избирателями предусматривается в качестве самостоятельного безусловного основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и в качестве безусловного основания прекращения полномочий депутата представительного органа местного самоуправления. Таким образом, муниципальное образование регулирует не саму возможность, а основания и порядок отзыва.

Хотя многие вопросы реализации процедуры отзыва остаются неурегулированными (например, кто и в каких случаях обращается в суд для подтверждения противоправности действий отзываемых лиц; что именно должен подтвердить суд; сроки, в пределах которых возможно инициирование отзыва, и др.), вышеперечисленный обзор позволяет выявить несколько тенденций в эволюции института отзыва.



Во-первых, произошел отказ от института отзыва на федеральном и региональном уровне, но он сохранен на муниципальном уровне как самостоятельная форма непосредственной демократии, участия населения в решении вопросов местного самоуправления, связанных с досрочным прекращением полномочий выборных лиц местного самоуправления. Право на отзыв депутатов, выборных должностных лиц считается реальным проявлением принадлежащей народу власти, одним из средств контроля избирателей за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц.

Во-вторых, отзыв остается формой ответственности указанных лиц перед населением и единственным механизмом прекращения их полномочий по воле населения. Но основания отзыва – конкретные противоправные решения или действия (бездействие), подтвержденные в судебном порядке – ограничены федеральным законом и не могут быть расширены субъектами Федерации или муниципальными образованиями.

В-третьих, процедура отзыва должна быть в любом случае не менее жесткой, чем выборы, и исключать возможность отзыва меньшинством избирателей.

В-четвертых, применение процедуры отзыва – это безусловное право населения, возникающее непосредственно на основе федерального закона. Уставом муниципального образования могут устанавливаться лишь основания для отзыва и процедура отзыва, но не сама возможность отзыва.

Перечисленные новеллы, с одной стороны, «утяжеляют» возможность отзыва, делают невозможным его проведение по политическим мотивам, в случаях совершения аморальных поступков, противоправных действий, которые не могут быть подтверждены судебными решениями, а с другой стороны, создают определенное правовое поле, не позволяющее использовать данный институт в спекулятивных политических целях, для борьбы с меньшинством.

## **Эволюция стратегии и тактики ЛДПР во время избирательных кампаний 1993–2003 гг.**

*Олейников И.В.  
(Иркутский государственный университет)*

**Краткая характеристика ЛДПР.** Либерально-демократическая партия Советского Союза была создана на учредительном съезде 31 марта 1990 г. Инициативная группа ЛДП во главе с В. Жириновским и В. Богачевым существовала с 1989 г. Бессменным председателем

партии с 31 марта 1990 г. является В. Жириновский. На президентских выборах 12 июня 1991 г. Жириновский получил 7,8% голосов и (неожиданно для всех других кандидатов) занял третье место после Б. Ельцина и Н. Рыжкова.

**Избирательная кампания 1993 г.** Избирательная кампания ЛДПР на выборах в Государственную думу 1993 г. (состоявшаяся вскоре после октябрьских событий того же года) характеризовалась поддержкой только что принятой Конституции. Как только была установлена дата выборов в Государственную думу, ЛДПР стала вести активную работу с избирателями. Лидер партии активно участвовал в предвыборной агитации в поддержку партии – встречался с избирателями, проводилась широкая кампания в прессе и на телевидении. Необходимо отметить, что основная агитационная роль отводилась кампании на телевидении. Телеэфир предоставлялся бесплатно, и в то время как остальные кандидаты использовали свое эфирное время полностью в больших телепередачах, Жириновский, наоборот, разбил его на короткие пятиминутные блоки, причем в каждом блоке лидер ЛДПР апеллировал к разным слоям населения, четко разъясняя электорату свою предвыборную программу. По мере проведения пропагандистской кампании рос престиж ЛДПР среди граждан страны. Одновременно была проделана работа по идейному и организационному укреплению ЛДПР, создавались новые партийные организации, охватившие все российские регионы.

В результате хорошо спланированной избирательной кампании на выборах в Государственную думу 12 декабря 1993 г. ЛДПР завоевала относительное большинство – примерно 25% голосов избирателей и 59% депутатских мандатов, 5 кандидатов от ЛДПР избраны депутатами в одномандатных округах. Численность фракции ЛДПР за время существования Думы первого созыва снизилась с 64 до 55 депутатов, но, поскольку «Выбор России» разваливался еще быстрее, то с конца 1994 г. ЛДПР стала крупнейшей фракцией в Думе и вышла на первое место среди всех партий, получивших места в парламенте.

Таким образом, после думских выборов 1993 г. ЛДПР на какое-то время стала играть роль главного выразителя протестных настроений националистического электората. С 1994 г. ЛДПР стала успешно налаживать деловое сотрудничество с президентскими и правительственными структурами (лояльное поведение в обмен на финансовую поддержку), после чего произошло стремительное падение доверия к ЛДПР как у националистически ориентированного электората, так и у политического актива мелких националистических организаций. Однако часть экспертов и руководителей националистических организаций открыто выступила за продолжение поддержки ЛДПР на выборах. Расчет при этом делался на то, что партия В. Жириновского обладает солидными материальными ресурсами, фракцией в Государственной думе и определенным влиянием в органах исполнительной власти.

**Избирательная кампания 1995 г.** ЛДПР приняла участие в очередных выборах в Государственную думу. В сентябре 1995 г. был проведен VI съезд партии, на котором были выдвинуты кандидаты на выборы в Думу по федеральному партийному списку и по всем 225 округам.

Пропаганда шла на фоне постоянных политических столкновений, и поэтому в предвыборной стратегии ЛДПР появился еще один принцип – привлечение в партию для победы на выборах известных людей, деятелей науки, культуры. В. Жириновский в целом сумел понять конъюнктуру новой избирательной кампании, но был допущен и ряд просчётов. Так, например, в России до недавнего времени существовало 225 округов по выборам в Государственную думу. Реально «проходных» кандидатов в ЛДПР было гораздо меньше, чем округов, но ситуация не была оценена должным образом, финансовые ресурсы были почти равномерно распределены между всеми 225 округами. В результате такой тактики в Думу прошел только один депутат-одномандатник.

В целом выборы 1995 г. «выбили» из политики большую часть мелких партий, которые надеялись получить места в Государственной думе. Около 43 избирательных союзов и блоков принимало участие в парламентских выборах, но только 4 партии преодолели четырехпроцентный барьер и заняли места в Думе. ЛДПР заняла 50 мест по федеральному списку, и только одно – по одномандатному.

**Избирательная кампания 1999 г.** На выборах в Государственную думу 1999 г. планированием избирательной кампании ЛДПР занимался специальный штаб во главе с сыном Жириновского Игорем Лебедевым. Эпицентр кампании (в отличие от выборов 1995 г.) был перенесен в регионы. За время выборов В. Жириновский вместе с депутатами фракции совершил множество поездок по стране.

На выборах 1999 г. по федеральному списку кандидатам ЛДПР было отказано в регистрации (имелись в виду финансовые махинации одного из кандидатов), и успешным ходом Жириновского стало мгновенное превращение ЛДПР в «Блок Жириновского», список которого представлял собой почти втрое укороченный список ЛДПР.

Лидер ЛДПР одновременно смог сохранить брэнд Либерально-демократической партии и успешно его использовать в одном из основных лозунгов избирательной кампании – «Блок Жириновского – это ЛДПР!». Формально же рекламировалось не допущенное к выборам избирательное объединение ЛДПР. На выборах 1999 г. партия набрала 5, 98% голосов и 17 мест в пропорциональной части Думы. Несомненно, что таким низким результатом партия обязана своему конкуренту – партии «Единство», которая, используя основной прием Жириновского – «популистический патриотизм», сумела «оттянуть» у ЛДПР часть традиционного электората.

**Избирательная кампания 2003 г.** Предвыборная программа партии к 2003 г. эволюционировала от откровенного популизма и национализма к консерватизму. Неизменными остались «имперские» тезисы програм-

мы. Если говорить о ее форме, то в 2003 г. она была представлена в двух вариантах – развернутом и кратком, называемом «10 тезисов Владимира Жириновского».

Краткое содержание этих тезисов таково:

1. Сильная армия, мощная ФСБ, надежное МВД.
2. Продовольственная безопасность страны.
3. Иная внешняя политика, которая должна ориентироваться в первую очередь на Юг, а не на США.
4. Новое административное деление страны, укрупнение регионов.
5. Государственная поддержка науки, научных школ и новых технологий.
6. Новая налоговая система, которая должна служить интересам производителя и стимулировать выпуск товаров внутри России.
7. Всеобщая экономическая амнистия.
8. Государственная гарантия банковских вкладов населения.
9. Государственная монополия на алкоголь, табак и сахар.
10. Государственная программа продажи оружия и военной техники.

К этим выборам подготавливалась пропагандистская литература, газеты, брошюры, аудио- и видеокассеты. В результате успешной агитационной кампании, в ходе которой использовались националистические лозунги, ЛДПР получила более 12% голосов избирателей.

**Политическая тактика ЛДПР.** Политическая инфраструктура партии поддерживается в активном состоянии в основном за счет кадровой политики, при которой нормой являются интриги, «подсидживание», «чистки» при малейших подозрениях и, как следствие, выход на верхние этажи партийного аппарата наиболее активных и беспринципных фигур.

Как уже отмечалось, ЛДПР – единственная (не считая КПРФ) партия, имеющая обширную сеть районных организаций.

Свою роль в поддержании активности региональных организаций играют интенсивные поездки членов думской фракции ЛДПР по стране, а также закрепление за каждым членом фракции определенного региона. Важную роль играет и центральный штаб, обязывающий региональные штабы участвовать в любых выборах. Спонсорами партии на местах, как правило, выступают местные мелкие предприниматели. Что касается информационной политики, то ЛДПР применяет сразу два подхода. Так, в 1994–1995 гг. была принята стратегия развития региональной партийной печати, реализовавшаяся в выходе местных выпусков общеземельной газеты «Правда Жириновского». Однако ввиду организационной и финансовой слабости ряда местных структур такая практика себя не оправдала – региональные приложения выходили нерегулярно, уровень их профессионализма оставался очень низким. В связи с этим в 1996 г. было принято решение о выпуске общероссийской газеты «ЛДПР» общим тиражом 1 млн. экз. и о регулярной доставке ее в регионы.

**Основные группы поддержки.** Следует отметить значительную ситуативность поддержки лидера ЛДПР теми или иными электоральными группами. В 1997 г. ЛДПР сделала ставку на социальную стабильность в обществе, на численно возраставший в то время «средний класс», главным образом провинциальный. ЛДПР стремилась стать второй партией в стране после КПРФ и свести ситуацию в политическом поле к 2-3-партийной модели (партия власти – КПРФ – ЛДПР). Финансовый кризис 1998 г. серьезно подорвал позиции ЛДПР, ставшей претендовать в то время на роль партии защиты интересов мелкого российского капитала. Объект защиты ослабел, от оппозиционности ЛДПР отошла, партией власти стать не удалось. Тактика ЛДПР во многом определяется этой ситуацией, которая и порождает соответствующую позицию: «Мы ни в оппозиции, ни во власти».

Тем не менее в прохождении ЛДПР в Государственную думу очень заинтересована президентская администрация, которая рассматривает партию В. Жириновского в качестве надежного партнера. ЛДПР неоднократно поддерживала президента и правительство в проведении через Думу различных непопулярных законопроектов.

К активным группам поддержки до последнего времени можно было отнести молодежь и военных, однако в настоящее время влияние В. Жириновского на них существенно снизилось. Основными избирателями ЛДПР являются по большей части мужчины 25 – 40 лет, особенно из маленьких городов, рабочие поселков и сельской местности.

**Особенности политических технологий.** Агитационно-пропагандистская работа имеет огромное значение в ходе избирательной кампании, и ЛДПР заранее готовится к этому периоду: заготавливается наглядная агитация, лозунги, плакаты, листовки, фотографии, обеспечивается техническая база, тщательно продумываются время и последовательность распространения агитационных материалов. Основным приемом ЛДПР – в канун выборов резко наращивается агитационный удар по электорату. Вот что по этому поводу говорит сам В. Жириновский: «Для ЛДПР важно, чтобы агитационные материалы не пропали, а дошли до как можно большего числа избирателей. Принцип один: все должно доходить до избирателя»<sup>1</sup>.

Рассматривая агитационные приемы ЛДПР в период избирательной кампании, можно сделать вывод, что наиболее действенным и содержательным элементом предвыборной агитации является информационная реклама в партийной прессе, а во вторую очередь – средства напоминающей рекламы, телевизионные и радиоролики.

Еще одна технология, используемая ЛДПР, – надписи на стенах. Практически в любом населенном пункте с населением более 5–10 тыс. человек на стенах можно найти аббревиатуру «ЛДПР». Подобного рода деятельность рядовых членов партии поощряется и направляется руководством. Как уже отмечалось выше, широко практикуются многочисленные поездки по регионам как самого В. Жириновского, так и членов

думской фракции ЛДПР. Работоспособность лидера партии, его готовность всегда и каждому объяснять свои взгляды помогают ЛДПР завоевывать сторонников самым фактом появления политика федерального уровня в глубинке.

**Общий вывод.** На сегодняшний день сложно определить идеологическое лицо ЛДПР. В результате своего популизма ЛДПР стала предсказуемой политической силой, на которую всегда может рассчитывать власть, на протяжении последних лет ЛДПР ни разу не была замечена в голосовании против интересов Кремля. Кроме этого, по моему мнению, ЛДПР не является классической политической партией. Это партия лидерского типа, которая без своего лидера будет иметь очень слабые шансы на новых выборах в Государственную думу.

### Примечание

1. *Жириновский В. В.* Десять лет ЛДПР / В. В. Жириновский. – М., 1999. – С. 61.

## НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Серебренникова А. С.*  
(Иркутский государственный университет)

Местное самоуправление является неотъемлемым свойством демократического государства и одним из наиболее важных институтов гражданского общества. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. повлекло за собой преобразование местного государственного управления в местное самоуправление, что способствовало развитию как федерального, так и регионального законодательства, затрагивающего различные аспекты организации муниципальной автономии.

Реформирование общественных отношений в сфере местного самоуправления сопряжено с обновлением многих отраслей законодательства, прежде всего муниципального. По словам Ю. А. Тихомирова, «подвижность правового регулирования является постоянно действующим фактором. Она выражается в динамике и объектов, и методов правового воздействия, и уровней принятия правовых решений»<sup>1</sup>.

Одной из форм деятельности органов местного самоуправления выступает межмуниципальное сотрудничество, которое «является одним из способов решения задач местного и межтерриториального значения» посредством совместной деятельности органов местного самоуправления двух и более муниципальных образований, в том числе с учреждением межмуниципальных организаций, при сохранении у муниципальных образований самостоятельного статуса.

Создание нормативных предпосылок взаимодействия муниципальных образований было связано с принятием Временным правительством России положения о Всероссийском земском союзе, образуемом для решения задач общеземского характера. 23 июня 1917 г. постановлением Временного правительства был утвержден проект правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений. В соответствии с пунктами 1.1, 2.1, 3.1 проекта, земским учреждениям, городским и поселковым управлениям... предоставляется... право заключать между собой, по взаимному соглашению, договоры товарищества для совместного участия в торговом, промышленном или ином предприятии, направленном на удовлетворение общих потребностей, входящих в круг ведения таких учреждений. Кроме того, губернским, уездным и волостным земским учреждениям, городским и поселковым управлениям предоставляется право образовывать союзы для объединения их деятельности по удовлетворению общих потребностей и задач<sup>2</sup>.

На современном этапе правовое регулирование основ межмуниципального взаимодействия осуществляется преимущественно законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ, а также региональным законодательством. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г. № 154-ФЗ закрепляет такие формы межмуниципального взаимодействия, как заключение договоров, создание совместных координационных органов, ассоциаций (союзов) муниципальных образований без передачи последним полномочий органов местного самоуправления (ст. 10).

Закон «Об общих принципах...» № 131-ФЗ 2003 г. в гл. 9 содержит норму о создании в каждом субъекте РФ совета муниципальных образований, статьи 68-69 закрепляют право муниципальных образований на создание некоммерческих организаций и межмуниципальных хозяйственных обществ. Данные положения призваны активизировать реализацию межмуниципального сотрудничества. Вместе с тем, по справедливому мнению И.В. Выдрин, «острота споров по вопросу правового регулирования местного самоуправления ничуть не спадает в связи с принятием закона № 131-ФЗ 2003 г., дебаты о перспективах законодательной регламентации муниципального строительства разгорелись с новой силой»<sup>3</sup>.

Кроме упомянутого расширения перечня форм сотрудничества, в п. 4 ст. 8 нового закона предусматривалось образование межмуниципальных объединений по соглашению между муниципальными образованиями в целях объединения финансовых средств и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, в т.ч. с наделением таких объединений отдельными полномочиями органов местного самоуправления (за исключением полномочий представительных органов). Речь идет о хозяйственных обществах, автономных некоммерческих организациях и фондах (ст. 68-69 законопроекта). Таким образом, проект устанавливал определенное изъятие из принципа запрета совмещения функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделения последних функциями и правами указанных органов. Возможность изъятия из данного принципа содержится в ч. 3 ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» 1991 г.

Указанная концепция сотрудничества муниципальных образований, однако, не была окончательно утверждена. Так, при обсуждении законопроекта во втором чтении были приняты поправки к ст. 8 законопроекта, вводящие институт советов муниципальных образований в субъектах Федерации, т.е. обязательных ассоциаций муниципальных образований. Кроме того, в процессе подготовки законопроекта ко второму чтению были вновь выдвинуты положения, исключающие наделение межмуниципальных объединений полномочиями органов местного самоуправления<sup>4</sup>.

Таким образом, итоговая редакция ст. 8 закона 2003 г. не содержит норму о возможности передачи межмуниципальным объединениям полномочий органов местного самоуправления. Подобный подход законодателя представляется небезупречным, т.к. данные органы свободны в определении механизмов своей деятельности по решению вопросов местного значения и сами должны определять возможность передачи отдельных своих полномочий другим субъектам, кроме предусмотренных законодательством полномочий представительных органов.

Итак, обновление правового регулирования отношений в сфере межмуниципального взаимодействия в России, на наш взгляд, выражается в следующем:

1. Увеличение объема правового регулирования соответствующих отношений.

Федеральный закон «Об общих принципах...» 1995 г. содержит ст. 10, регламентирующую вопросы межмуниципального сотрудничества в общем виде, а новый закон 2003 г. закрепляет положения о взаимодействии муниципальных образований в ст. 8 и гл. 9, специально посвященной данному вопросу.

2. Расширение перечня форм сотрудничества.



Закон «Об общих принципах...» 1995 г. упоминает лишь союзы (ассоциации) муниципальных образований в качестве таких форм. Новый закон добавляет к данной норме положение о возможности создания хозяйственных межмуниципальных обществ, а также фондов и автономных некоммерческих организаций, что свидетельствует о развитии институционального элемента межмуниципального сотрудничества. Кроме того, очевидно развитие регионального компонента регулирования сотрудничества в рамках создания советов муниципальных образований субъектов. Новым законом допускается также создание иных ассоциаций муниципальных образований (ст. 67).

3. Изменение характера регулятивного воздействия правовых норм. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит диспозитивную норму о сотрудничестве муниципальных образований. Новый закон помимо диспозитивных норм, например, о праве представительных органов местного самоуправления учреждать межмуниципальные хозяйственные общества, содержит и императив об образовании в каждом субъекте Федерации совета муниципальных образований субъекта (ч. 1 ст. 66).

Таким образом, российское законодательство о межмуниципальном сотрудничестве активно развивается. Вместе с тем ряд аспектов данного явления находит свое выражение как в законе «Об общих принципах...» 1995 г., так и в соответствующем законе 2003 г.

Выделим некоторые проявления статичности правового регулирования межмуниципальных отношений:

1) признание института сотрудничества муниципальных образований в качестве одного из механизмов решения муниципалитетами вопросов местного значения;

2) учреждение ассоциаций (советов) муниципальных образований субъектов Федерации преследует две основные цели: обмен опытом муниципального управления и решение политических задач, т.е. представительство интересов муниципальных образований во взаимоотношениях с органами государственной власти;

3) наличие нескольких уровней правовой регламентации данной группы общественных отношений: федерального, регионального, муниципального.

Отметим, что на региональном уровне часто подчеркивается необходимость принятия специальных законов о сотрудничестве муниципальных образований. Так, п. 4 ч. 2 ст. 21 закона Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области» содержал положение о том, что «статус объединений (ассоциаций, союзов) муниципальных образований определяется законом области...».

При реализации положений нового законодательства о местном самоуправлении могут возникнуть сложности в организации сотрудничества муниципальных образований на региональном уровне. В частно-

сти, Н. Миронова отмечает, что «учет ... положений Закона 2003 г. № 131-ФЗ, предусматривающих резкое увеличение числа МО в каждом регионе, и появление среди них четырех типов делает процесс образования региональных ассоциаций (советов муниципальных образований субъектов РФ) малопредсказуемым».

Далее, проблемным вопросом является определение того, каким образом муниципалитеты всех типов будут выражать через одну региональную организацию разные интересы (интересы городских округов и сельских поселений почти не совпадают). Кроме того, может возникнуть проблема, связанная с тем, что «если в субъекте Федерации всего один-два городских округа, то как их интересы будут учитываться на фоне большого числа представителей малых городских и сельских поселений, муниципальных районов». Наконец, «представляется ли целесообразным вводить палаты разных типов муниципальных образований на региональном уровне, и не будет ли это накладно с финансовой и организационной точек зрения»<sup>5</sup>.

Таким образом, законодательство о местном самоуправлении, в т.ч. об организации межмуниципального взаимодействия, динамично развивается. Вместе с тем остается немало спорных моментов, которые требуют законодательного решения. Таковыми являются, например, вопросы соотношения различных форм межмуниципального сотрудничества, финансового и организационного обеспечения функционирования межмуниципальных организаций, развития регионального компонента регулирования отношений взаимодействия муниципальных образований. Основной проблемой является определение того, какими темпами осуществлять преобразования, чтобы ассоциации муниципальных образований могли реализовывать свою основную цель – защищать права и законные интересы муниципалитетов.

### Примечания

1. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журн. рос. права. – 2001. – № 5. – С. 11.
2. Временное правительство. Решения о межмуниципальной кооперации // Муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 69–71.
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России. – М., 2005. – С. 86.
4. Грищенко Е.В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований в системе межгосударственных и межмуниципальных связей: значение немецкого и европейского опыта для российской теории и практики // Академический юридический журнал. – 2003. – № 3. – С. 19.
5. Миронова Н. Современные процессы реорганизации межмуниципального сотрудничества в России // Муниципальная власть. – 2004. – № 5. – С. 24–25.

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В «ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКУЮ»: КОНФИГУРАЦИЯ ЯВЛЕНИЯ

*Сулов Е.В., кандидат политических наук  
(Марийский государственный университет, Йошкар-Ола)*

Феномен демократии, трудности ее реализации в устойчивых формах (если не сказать, сопротивление ее утверждению с использованием различных политических средств), вполне естественные в условиях глобализации мира, привлекают к себе внимание многих исследователей.

Актуализация интереса к этой проблематике усиливается по мере понимания, с одной стороны, безальтернативности этому способу политического управления обществом, с другой – неэффективности демократических преобразований для судеб народов, недавно освободившихся из пут тоталитаризма. Острота дискуссий по этому поводу вызывает в академическом сообществе как откровенно алармистские настроения, так и желание следовать логике апологетов авторитарного стиля мышления в политическом управлении.

Эти принципиально полярные взгляды на современное состояние демократии и ее перспективы не могут не касаться проблемы современного позиционирования репрезентативной (представительной) демократии и в целом парламентаризма. Как отмечалось на юбилейной конференции Межпарламентского Союза, в XX в. утвердилась непреложная истина: не может быть полноценной демократии без полномочного парламента, где происходит согласование позиций и интересов различных политических сил общества.

Из этого следует, что о парламентаризме следует говорить лишь в связи с демократическим правлением и можно согласиться с отождествлением дефиниций «парламентаризм» и «демократия», поскольку «парламент – это единственный государственный институт, который представляет политическое сообщество не только в целом, но и во всем его многообразии»<sup>1</sup>.

Однако парламентская практика во многих странах с неустойчивыми демократическими традициями, пребывающими в перманентном состоянии переходного периода, свидетельствует об имитационном характере их моделей демократии. Принцип разделения властей – этот фундаментальный принцип демократического устройства жизни – оказывается подмененным господством исполнительной ветви власти над остальными ветвями, что лишает парламент рычагов власти, возможности быть серьезным и самостоятельным автором процесса поддержки системы сдержек и противовесов. Часто такое положение аргументируется доводами об усложнении структуры общества, усилении центробежных тра-

диций, дефиците времени при принятии окончательных управленческих решений и главное – террористическими вызовами мировому сообществу и отдельным странам.

Конечно, некоторые парламенты наделены правом делегировать законодательные полномочия исполнительным органам власти. Подобные процедуры допускаются, например, французской конституцией, в соответствии с которой правительство может просить парламент о разрешении в течение ограниченного срока издавать документы в ранге законов. И тем не менее окончательное принятие законов есть прерогатива представительного органа власти (легислатуры).

Поиском адекватной российским условиям модели демократического развития объясняется, на наш взгляд, особый интерес у некоторых российских политологов к введенному Р. Дарендорфом понятию «мягкий авторитаризм», поскольку считается, что «модель либеральной демократии вряд ли подходит для стран с неразвитым гражданским обществом и слабыми традициями общественной самодеятельности»<sup>2</sup>. Из этого будто бы следует, что вариант «мягкого авторитаризма» в наибольшей степени отвечает как историческим традициям и опыту, так и нынешней политической обстановке. Автору этих строк трудно согласиться с тезисом о просвещенческом векторе движения «мягкого тоталитаризма», который создает предпосылки для дальнейшего утверждения демократии.

В рамках представительной демократии ограничители в виде глубоких автократических традиций «упрочения государственности» привели репрезентативную демократию к наименее оптимальному ее состоянию. Нет, от нее де-юре не отказались, поскольку нормы приличия практически в любом государстве требуют внешнего антуража в виде прямых и прозрачных выборов, формального разделения властей. Только представительная демократия превратилась в «представительскую», что создает возможность откровенно авторитарным режимам прикрываться от справедливых обвинений в нелегитимности.

Исключением из правил может быть лишь одиозная фигура президента Белоруссии, которому импонирует, когда его называют «последним диктатором Европы». Впрочем, и он – для продления диктаторских полномочий – вынужден обращаться к демократическим атрибутам сохранения власти, что не помешало ему в этих целях включить механизмы досрочного голосования и давления на граждан.

На наш взгляд, трансформация представительной демократии в «представительскую» обусловлена, прежде всего, активным воздействием такого фактора, как «дисфункция социального института», которая понимается как «нарушение нормального взаимодействия социального института с социальной средой, в качестве которой выступает общество»<sup>3</sup>. Именно несоответствие парламентских практик характеру общественных потребностей ведет к умалению функциональной роли некоторых парламентов, что, в свою очередь, ведет к вырождению его отдельных

функций в «символическую», ритуальную деятельность. Заметное возрастание политической пассивности электората, увеличение количества проголосовавших «против всех» – совершенно естественный результат этого пагубного явления в современной общественной практике.

### Примечания

1. *Романов Р.М.* Парламентаризм: теория, история и современность / под ред. А.И. Яковлева. – М.: «МИРОС», 2002. – С. 53,57.
2. *Bell D.* 1997/ A.Communitarian Critique of Authoritarianism: The Case of Singapore. – Political Theoru. – Vol. 25. – №1.
3. Российская социологическая энциклопедия. – М., 1998. – С.128.

## СОСТАВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ ПЕРВОГО СОЗЫВА (1994–1997 гг.)

*Путинцева М.А., ведущий специалист  
(Архивное агентство Администрации Красноярского края)*

Период конца 80 – начала 90-х гг. XX в. был насыщен процессами радикальной трансформации российской политической системы и ознаменован весьма значительными изменениями в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Изменения на уровне как нормативно-правового регулирования, так и практики функционирования данных институтов являлись следствием общероссийских политических реформ. Становление органов представительной (законодательной) власти в субъектах стало продолжением процесса поэтапной конституционной реформы. Введение конкурентных выборов и формирование органов представительной власти ввело элементы подотчетности региональных органов гражданам на основе всеобщего избирательного права.

В результате выборов в представительные органы власти субъектов РФ в 1993–1994 гг. был сформирован депутатский корпус региональных парламентов, имеющий определенные общие черты и различия, обусловленные особенностями регионального и электорального развития.

Анализ избранного депутатского корпуса можно проводить по нескольким параметрам. Можно классифицировать состав представительных органов власти, выделяя территориально-иерархическую, социально-иерархическую и профессионально-корпоративную структуру представительного органа субъекта Федерации<sup>1</sup>. Данная модель характерис-

тики представительного органа вполне применима и к Законодательному собранию Красноярского края. Представляется также интересным сравнение ее показателей с общероссийскими тенденциями, предыдущим и последующим составами представительного органа власти края.

Интересно отметить, что состав будущего депутатского корпуса избиратели, согласно результатам социологического опроса, характеризовали следующим образом: в первую очередь депутаты должны быть честными и порядочными, обладать правовой компетентностью и только потом – ответственностью перед избирателями и политическим опытом. В составе депутатского корпуса избиратели предпочитали видеть специалистов и предпринимателей. Журналисты, писатели, ученые и руководители местных властей не пользовались популярностью.

При анализе территориально-иерархической структуры депутатского корпуса отмечается падение роли политического влияния крупного-городского электората и рост влияния легче контролируемого сельского и мелкогородского населения. Рассматривая состав депутатского корпуса Законодательного собрания Красноярского края первого созыва, необходимо отметить, что среди избранных 34 депутатов 20% составляли главы администраций городов и районов. Данную тенденцию можно считать характерной при рассмотрении итогов выборов в органы представительной власти в начале 90-х гг., поскольку в условиях зарождения гражданской политической культуры и проведения альтернативных выборов избиратели голосовали, прежде всего, за кандидатов, проявивших себя в административной деятельности.

Необходимо отметить, что в депутатском корпусе Совета народных депутатов Красноярского края последнего созыва представители исполнительной власти составляли всего 6%, тогда как в Законодательном собрании первого созыва – 32%, а второго – 10%<sup>2</sup>. Фактором, определяющим направления и характер законотворческой деятельности Законодательного собрания, стало естественное желание депутатов – представителей органов исполнительной власти различных уровней готовить, рассматривать и принимать законопроекты в соответствии с их служебным опытом и положением.

Социально-иерархическая структура Законодательного собрания Красноярского края во многом соответствует общероссийской тенденции избрания в региональные парламенты руководителей различных рангов. Представительные органы власти субъектов Федерации, избранные в 1993–1994 гг., на 1/3 составляли две категории депутатов – управленцы и чиновники. Руководящие должности в различных областях занимали 29 из 34 избранных в краевой парламент депутатов (85%).

Профессионально-корпоративная структура Законодательного собрания Красноярского края первого созыва характеризовалась, как уже отмечалось, наличием чиновников в составе депутатского корпуса. По профессиональной принадлежности большинство депутатов – инжене-

ры различных специальностей; 32 депутата имели высшее образование, причем 3 из них – два высших образования; 6 депутатов были заняты в сфере научной деятельности. Среди избранных депутатов лишь два имеют высшее юридическое образование. Таким образом, можно согласиться с тем, что избранный состав изначально не имел ориентации на профессиональную законотворческую работу.

По областям деятельности в депутатском корпусе можно выделить представителей производственной и непроизводственной сфер. Следует отметить, что в составе Совета народных депутатов представителей производственной сферы в процентном соотношении больше, чем в Законодательных собраниях первого и второго (43%) созывов. Законодательное собрание первого созыва мало отличается процентом депутатов, занятых в непроизводственной сфере (38%) от последующего состава депутатского корпуса (31%), тогда как в Совете процент занятых в непроизводственной сфере, в основном за счет работников партийного аппарата и социальной сферы, был более высоким – 52%<sup>3</sup>.

В состав Законодательного собрания Красноярского края вошли 9 депутатов, участвовавших ранее в составе краевого Совета. Они обладали опытом, навыками, критериями, стереотипами, устоявшимся стилем советской работы. Однако функции органа представительной власти претерпели значительные изменения в ходе становления новой демократической политической системы, поэтому, опираясь на предыдущий опыт, было необходимо накапливать новый.

Отметили повышение профессионального уровня в процессе деятельности депутатов председатель Законодательного собрания С. Ермаченко и депутат В. Севостьянов. Оба депутата подчеркнули и необходимость профессиональных помощников для законотворческой работы. Председатель краевого парламента своеобразно охарактеризовал изменения в функционировании представительного органа власти Красноярского края. Он отметил повышение качественного состава, уменьшение числа «чистых политиков, посланцев различных партий» и увеличение числа «деловых людей, профессионалов, настроенных на конструктивную работу». По его мнению, в отличие от Совета, новый орган представительной власти «менее политизирован, более профессионален и дает меньше обещаний»<sup>4</sup>.

Действительно, Законодательное собрание было «менее политизировано» в том смысле, что не существовало монополии на власть КПСС, а количество депутатов, выдвинутых в состав Законодательного собрания избирательными объединениями, было незначительным. Однако новый представительный орган был не менее контролируемым со стороны исполнительной власти. Профессионализм народных избранников по сравнению с предыдущим составом представительного органа власти края, как представляется, не был более высоким. Депутатам приходилось в ускоренном темпе наращивать профессиональные навыки в новой политической обстановке при изменении роли, статуса и функций

представительного органа. Они довольно оптимистично смотрели на накопление опыта законотворческой работы и прогресс в этом направлении. Законодательному собранию было необходимо принять важнейшие законодательные акты, регулирующие отношения во всех сферах жизни края. Таким образом, изначально им был предоставлен значительный кредит доверия избирателей, поэтому «раздача обещаний» не являлась необходимостью.

Можно согласиться с исследователями в том, что профессионализм законодательного органа – это одна из труднейших проблем народного представительства в новой России. Представитель красноярского отделения «Союза труда» С. Шатохин призывал отказаться от «совместителей, которые заседали в прежних Советах и составляют большую часть нынешнего состава Законодательного собрания». Данный период формирования органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ являлся переходным от советской модели представительных органов в условиях укрепления исполнительной власти, в силу чего, как представляется, работа всего депутатского корпуса на профессиональной основе не могла быть организована. Органы исполнительной власти выступали главными субъектами законодательной инициативы в период формирования законодательства краев и областей, реформирования системы их государственной власти и местного самоуправления.

Интерес представляет и проведение анализа половозрастной структуры депутатов Законодательного собрания Красноярского края. Малочисленность женщин в составе органов представительной власти, с точки зрения исследователей, имеет двойное объяснение: свидетельствует об их низком участии в региональной жизни и о значительной демократичности выборов, их низкой управляемости. Однако состав Законодательного собрания Красноярского края отличался от большинства региональных парламентов тем, что женщины составили 25% депутатского корпуса (как, например, и в Московской городской думе), тогда как в других регионах доля их представительства была гораздо меньше (Кемеровская обл.), либо они отсутствовали вообще (Ивановская обл.). В состав Законодательного собрания Красноярского края было избрано восемь женщин, четверо из которых были избраны секретарями, трое – председателями постоянных комиссий. Динамику соотношения мужчин и женщин в составе депутатского корпуса представительного органа Красноярского края можно проследить, сравнив составы краевого Совета (5%) и Законодательного собрания первого (24%) и второго созывов (10%): в Законодательном собрании первого созыва доля женщин наиболее высока. Однако следует отметить, что число женщин-депутатов краевого Совета лишь на одну меньше, чем в Законодательном собрании первого созыва. Активное участие женщин-депутатов в работе постоянных комиссий, обсуждении законопроектов, регулирующих отношения в соци-



альной сфере, свидетельствуют об их значительном вкладе в работу Законодательного собрания.

Средний возраст депутатов Законодательного собрания Красноярского края составил 42 года (интересно, что в Московской гордуме данный показатель практически идентичен – 40 лет)<sup>6</sup>. Таким образом, в состав депутатского корпуса были избраны люди, имеющие значительный жизненный и профессиональный опыт.

В состав представительного органа власти вошли всего несколько депутатов, выдвинутых избирательными объединениями: 2 представителя Коммунистической партии РФ, 3 представителя Аграрной партии России, по одному представителю от «Выбора России», «Союза труда», «Союза женщин». В условиях постсоветской и посткоммунистической действительности избиратели края были более склонны доверять независимым кандидатам, хотя многие из них являлись бывшими членами КПСС. Влияние на предпочтения избирателей оказали также прошедшие в декабре 1993 г. выборы в Федеральное собрание РФ.

Работу данного состава Законодательного собрания критиковали неоднократно за «отсутствие какой-либо позиции», оттенки «серого цвета». Данные оценки состава депутатского корпуса были неизбежны, поскольку ведущую роль в политической системе региона играла исполнительная власть, обладавшая значительными административным и политическим ресурсами.

Администрация края стремилась контролировать уровень «политизированности» в работе Законодательного собрания, переводя отношения с ним в плоскость решения практических и технических вопросов. При констатации появления в Законодательном собрании «политических фракций и отраслевых групп» отмечалось, что они слабо прислушиваются к доводам администрации, в том числе по ключевым вопросам<sup>7</sup>. Ярче всего разногласия между депутатами и администрацией проявлялись при обсуждении проекта бюджета Красноярского края. Зачастую противоречия в позициях органов представительной и исполнительной власти утрачивали свою остроту в процессе затягивания рассмотрения одного из главных законопроектов, определяющих жизнь края, однако представители обеих ветвей власти осуществляли политическую спекуляцию на данных разногласиях.

Можно выделить такие факторы формирования представительных органов в субъектах Федерации, как сохранение номенклатурного принципа образования элит, отсутствие конкурентной среды, значительное влияние на выборный процесс глав исполнительной власти.

Исследователи также отмечают зависимость направления деятельности региональных органов государственной власти от ресурсного потенциала региона; основная функция местной элиты определялась как экономическое лоббирование, предполагающее высокий уровень контактов с федеральным центром. Безусловно, в условиях проведения обще-

российских политических реформ одним из важнейших направлений в законотворческой деятельности региональных парламентов стало регулирование отношений в экономической сфере.

Депутатский корпус Законодательного собрания квалифицировался как «несколько организованных групп лоббистов, наделенных полномочиями, но с неопределенным уровнем ответственности». Однако необходимо вспомнить, что, согласно социологическому опросу жителей Красноярского края, принцип ответственности перед избирателями стоял для электората на третьем месте. Народные избранники представлялись новой группой с неясным положением, но с достаточными претензиями в условиях изменения взаимодействия внутри элит. Процесс складывания демократических основ формирования и организации деятельности региональных органов законодательной власти прошел сложный и многоаспектный этап осмысления роли и статуса депутатов не только как представителей интересов граждан, но и как новой российской политической элиты<sup>8</sup>.

Таким образом, состав депутатского корпуса Законодательного собрания периода становления представительной власти Красноярского края можно охарактеризовать как относительно непрофессиональный в области законотворчества, представляющий управленческую элиту и исполнительную власть различных уровней, что, безусловно, отразилось на характере законотворческого процесса в краевом парламенте. Состав Законодательного собрания первого созыва отличался незначительным количеством представителей политических партий, поэтому не был политически структурирован, межпартийные противоречия не оказывали определяющее воздействие на законотворческий процесс. Следует отметить, что в состав Законодательного собрания вошли люди наиболее работоспособного возраста, большинство из которых имело значительный профессиональный и управленческий опыт, высокий образовательный уровень; почти четверть депутатского корпуса составили женщины. Данная характеристика депутатского корпуса органа представительной власти Красноярского края открывала перспективу постепенного повышения уровня компетенции народных избранников в сфере законотворчества и эффективной организации законотворческого процесса в целом.

### Примечания

1. Международная экономика и международные отношения. – 1995. – №3. – С. 43.

2. Красноярский рабочий. – 1990. – 23 мар.; Законодательное собрание Красноярского края. – Красноярск, 1997; Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ 1995–1997: Электоральная статистика. – М.: Весь мир, 1998. – С.190–191.

3. Там же.

4. Российская Федерация. – 1994. – №12. – С.20–22.
5. Красноярский рабочий. – 1995. – 23 мая.
6. Законодательные органы власти субъектов РФ. Практика. Мнения. Проблемы. – М., 1997. – №4. – С. 3.
7. Красноярский рабочий. – 1995. – 27 окт.
8. Международная жизнь. – 1993. – №4. – С. 89.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ РАССЛЕДОВАНИЙ

*Якимова Е.М.*  
*(Иркутский государственный университет)*

В Российской Федерации, как и в большинстве стран мира, система органов государственной власти строится на основе принципа разделения властей и выделения некоторого числа функциональных ветвей власти. Чаще всего основными направлениями деятельности законодательной ветви власти называют выполнение законотворческой, представительской, учредительной и контрольной функций. Последняя заслуживает пристального внимания, ведь создание разветвленной системы контроля парламента над органами исполнительной позволяет эффективно функционировать системе сдержек и противовесов, придает определенную устойчивость всей системе органов государственной власти.

Говоря о контрольных полномочиях законодательной власти, чаще всего используют термин «парламентский контроль», поэтому прежде чем перейти к рассмотрению вопросов, связанных с правовой регламентацией парламентских расследований (одной из форм рассматриваемой разновидности контроля), необходимо определиться, что вкладывается в понятие «парламентский контроль», назвать его формы, дать определение парламентскому расследованию, указать место подобных расследований в системе контроля федерального законодательного органа власти.

Можно определить парламентский контроль как «вид государственной деятельности законодательного органа государственной власти, его уполномоченных на то внутренних структур, парламентариев и специально формируемых им для этой цели государственных органов, включающих комплекс различных легальных мер по постоянному или ситуативному наблюдению, выявлению, вмененной или инициативной проверке органов исполнительной власти в связи с выполнением ими своих задач и функций, а также по корректуре деятельности данных органов с

целью предупреждения злоупотребления и социальных конфликтов»<sup>1</sup>. Парламентский контроль как один из элементов системы сдержек и противовесов позволяет законодательной власти наблюдать за деятельностью исполнительной власти и при необходимости принимать меры по корректировке ее работы.

Однако парламентский контроль не является однородным явлением. Выделяется большое количество видов парламентского контроля. Особое внимание уделяется формам контроля, то есть его видам, выделяемым в зависимости от способа проведения контроля. Можно говорить о таких формах, как письменный вопрос, устные и письменные запросы, вотум недоверия и парламентские расследования.

Парламентское расследование можно определить как форму парламентского контроля над органами исполнительной власти, осуществляемого созданными в установленном порядке специальными временными комиссиями парламента. Такие комиссии чаще всего расследуют обстоятельства, связанные с природными и техногенными катастрофами и их последствиями, факты грубого или массового нарушения прав и свобод граждан. Доклад комиссии по расследованию может стать основанием привлечения виновных к ответственности (политической и юридической), а результаты проведенного парламентского расследования становятся известными парламентариям и населению. Вызванный этим общественный резонанс позволяет говорить о важности такой деятельности для функционирования системы сдержек и противовесов.

Стоит обратить внимание на то, что необходима правовая регламентация парламентских расследований. Ведь при отсутствии правовых норм, регулирующих процедуру проведения парламентского расследования, нередко возникают ситуации, когда лица, вызванные комиссией по расследованию для дачи показаний, не являются, а решения комиссий никак не воспринимаются. Проведение подобных парламентских расследований нельзя признать эффективным. Выходом из создавшейся ситуации является принятие закона, регламентирующего процедуру проведения расследований.

Институт парламентского расследования получил в России развитие как на федеральном, так и на региональном уровнях. В рамках данной работы рассмотрим функционирование данного института на федеральном уровне.

Конституция РФ не указывает на право российского парламента проводить парламентские расследования. Однако необходимость использования комплекса мер парламентского контроля вызывает потребность в правовом регулировании подобных процедур. Это решается либо через принятие поправок к конституции, либо через урегулирование данного вопроса в нормах текущих федеральных законов. Были предложения как по принятию поправок в Конституцию (речь идет о проекте закона РФ о поправке к ст. 103 федеральной конституции, рассмотренном

Государственной думой в 1999 г. в первом чтении), так и по разработке проекта специального федерального закона. Более приемлемым оказалась принятие федерального закона о парламентских расследованиях.

Процесс принятия федерального закона оказался достаточно длительным. Депутаты практически каждого созыва Госдумы предпринимали попытки принять подобный закон, но все эти попытки оказались неудачными.

В 2005 г. парламентские расследования и в целом парламентский контроль стали признаваться приоритетными направлениями законотворческой работы. Необходимость закрепить парламентские расследования законом признал президент В.В. Путин в послании Федеральному собранию 25 апреля 2005 г. Федеральный закон «О парламентских расследованиях...» вступил в силу 29 декабря 2005 г.

Прежде чем непосредственно обратиться к проблемам правового регулирования процедуры парламентских расследований, представляется необходимым указать на основные положения вышеназванного закона. Предметом регулирования ФЗ «О парламентских расследованиях» являются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами российского парламента деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Для проведения расследований из членов обеих палат Федерального собрания РФ создаются временные комиссии, итоговые доклады которых подлежат утверждению обеими палатами парламента, направляются президенту РФ и публикуются официально.

Анализируя положения ФЗ «О парламентских расследованиях», а также работу парламентской комиссии по расследованию обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане, можно назвать некоторые проблемы правового регулирования процедуры таких расследований.

Некоторые вопросы возникают по поводу предмета парламентского расследования. Во-первых, ФЗ устанавливает, что предметом парламентских расследований не может являться деятельность президента РФ. Разработчики проекта объясняют внесение подобного ограничения тем, что федеральной конституцией предусмотрен самостоятельный правовой механизм расследования деятельности президента (в связи с возможным выдвижением Госдумой обвинений в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления на основании ст. 93).

Необходимо обратиться к еще одному положению закона, касающемуся предмета парламентских расследований. Согласно ст. 27 ФЗ «О парламентском расследовании в РФ», парламентское расследование в соответствии с настоящим законом проводится по фактам и обстоятельствам, возникшим после его вступления в силу. Ряд независимых депутатов, фракции КППРФ и «Родина» предлагали внести в законопро-

ект поправки, дающие парламентариям возможность проводить расследование тех фактов, которые имели место и до вступления в силу данного законопроекта, однако данные поправки были отклонены.

Возникает закономерный вопрос: должны ли быть предметом парламентских расследований факты, которые имели место до вступления в силу данного законопроекта? Представляется, что такой необходимости нет. Так, расследование в отношении пакта Молотова–Риббентропа, беловежских договоренностей, расстрела Белого дома смогут иметь статус лишь политических расследований, но не смогут вызвать никаких правовых последствий. Изменение международных договоров в данном случае не представляется возможным, а проведению расстрела Белого дома можно дать только политическую оценку.

Что касается расследований событий в Беслане, то парламентская комиссия по расследованию этих событий создана. В 2006 г. планируется представление итогового доклада данной комиссии. По предварительному докладу главы комиссии А.П. Торшина можно сделать вывод о том, что процедура проведения этого расследования соответствует требованиям вышеназванного закона.

Установление четких рамок проведения любой процессуальной деятельности является важным условием оперативности рассмотрения дела. Это в полной мере относится и к парламентским расследованиям. Однако нужно принять решения по ряду принципиальных моментов.

Во-первых, возникает вопрос о том, какой предельный срок должен быть установлен для проведения расследований. Ст. 5 ФЗ «О парламентском расследовании в РФ» устанавливает срок не более одного года со дня создания комиссии<sup>2</sup>. С одной стороны, этот срок кажется достаточным, однако стоит обратить внимание на современную российскую практику проведения парламентских расследований.

Последним расследованием, проводимым Федеральным собранием, является расследование причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане в сентябре 2004 г. Предварительный доклад председателя комиссии А.П. Торшина был сделан 28 декабря 2005 г., а расследование было начато 20 сентября 2004 г., т. е. растянулось на полтора года. Данная ситуация дает почву для размышлений: достаточно ли одного года для качественно проведения расследования? На практике возникла ситуация, показывающая, что одного года не хватает, хотя, возможно, данное положение дел возникло из-за неактивной работы комиссии в процессе проведения расследований.

Дабы исключить возможность популистских шагов в деятельности парламентских комиссий, рядом депутатов было предложено наложить запрет на их создание в течение полугода до истечения полномочий президента и Государственной думы, а также в период выборов. Одним из аргументов в данном вопросе можно назвать то, что решение о создании комиссии принимается не только Думой, но и Советом Федерации,

да и комиссия будет действовать на паритетных началах, что может не допустить откровенно популистских шагов отдельных депутатов.

### **Примечания**

1. *Караев Р.Ш.* Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на Дону, 2005. – С. 8.

2. О парламентском расследовании Федерального собрания РФ. ФЗ от 27 декабря 2005 г. // Российская газета. – 2005. – 29 дек.

## **ФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ**

*Васильева Л.В.,  
секретарь территориальной избирательной комиссии  
Кировского района г. Красноярска*

Избирательным комиссиям принадлежит ведущая роль в организации и проведении различных видов выборов. Они являются коллегиальными органами, формируемыми в порядке и сроки, которые установлены законами, организующими и обеспечивающими подготовку и проведение выборов, а также обеспечивающими реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Избирательные комиссии, обеспечивающие периодическое проведение выборов органов государственной власти и местного самоуправления, представляют собой стройную и гибкую систему, адаптированную к выборам различных уровней. Не входя ни в одну из трех ветвей государственной власти, система избирательных комиссий в целом действует как государственно-общественная структура.

Виды избирательных комиссий отличаются друг от друга полномочиями, территориальным масштабом деятельности, порядком формирования, юридической силой принимаемых ими решений.

Избирательные комиссии не образуют централизованную систему для проведения всех выборов в Российской Федерации. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Так, ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других только при проведении выборов в Государственную думу Федерального собрания РФ и Президента РФ. Взаимосвязи и полномочия избирательных комиссий

при выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Таким образом, при проведении выборов действует строго определенная система избирательных комиссий, структура которой определяется уровнем и видом выборов. Существуют три уровня выборов – федеральный, региональный, местный.

Например, при выборах в Государственную думу система избирательных комиссий включает в себя:

- ЦИК РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

На выборах органов государственной власти субъектов РФ система избирательных комиссий включает:

- избирательные комиссии субъектов РФ;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

На выборах органов местного самоуправления эта система включает в себя:

- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Анализ указанных систем показывает связующую роль территориальной избирательной комиссии, которую она выполняет на выборах любого уровня, между вышестоящими и участковыми избирательными комиссиями. Кроме того, в случае когда избирательная комиссия муниципального образования не образуется, при выборах органов местного самоуправления территориальная комиссия приобретает статус избирательной комиссии, организующей выборы.

Территориальная избирательная комиссия – это коллегиальный орган, формируемый избирательной комиссией субъекта Российской Федерации сроком на 4 года, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в пределах территории, соответствующей административно-территориальной единице, и действующей на постоянной основе.

Статус территориальных избирательных комиссий определяет их политико-правовое положение в структуре и механизме функционирования государственных органов РФ. В отличие от предыдущих лет, согласно ст.26 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права



на участие в референдуме граждан Российской Федерации» территориальные комиссии действуют на постоянной основе. Срок их полномочий составляет четыре года. Кроме того, им может быть придан статус юридического лица, однако наличие этого статуса не является обязательным условием их функционирования.

Полномочия территориальной комиссии могут быть возложены на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования, если последняя сформирована в соответствии с требованиями федерального закона. Каждая территориальная комиссия формируется избирательной комиссией субъекта РФ на основе предложений политических партий, избирательных блоков и общественных объединений, а также предложений соответствующих представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

В соответствии с положениями ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» член территориальной комиссии не может на одних и тех же выборах быть одновременно членом иной комиссии с правом решающего голоса. Доля государственных и муниципальных служащих в общей сложности не может составлять более одной трети от общего числа членов ТИК.

Избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, общественных объединений.

При этом как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, так и высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) обязаны назначить не менее одной второй от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии на основе поступивших предложений:

- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Госдуме ФС РФ;

- политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Если субъекты, обладающие правом приоритетного внесения предложений о кандидатурах в состав избирательных комиссий, внесли их недостаточное количество, то остальные члены комиссий назначаются из числа кандидатур, предложенных иными политическими партиями,

избирательными и общественными объединениями. В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, избирательного и иного общественного объединения, избирательного блока. При формировании комиссий учитываются принципы преемственности в работе, целесообразность назначения в состав комиссий лиц, опыт организации и проведения выборов.

То же самое правило действует и в отношении нижестоящих комиссий. Однако при назначении кандидатур в нижестоящие комиссии не предусмотрена та же преференция, что для избирательной комиссии субъекта РФ. В случае досрочного прекращения полномочий члена избирательной комиссии субъекта Федерации, назначенного по представлению политической партии, избирательного блока, вакантное место замещается кандидатурой, предложенной от той же политической партии, тем же избирательным блоком, если соответствующая кандидатура ею (им) выдвинута. Закон не распространяет это правило на нижестоящие комиссии.

Формирование участковых избирательных комиссий в соответствии с законодательством осуществляют территориальные избирательные комиссии. Численность участковых комиссий устанавливается решениями территориальных избирательных комиссий в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка (до 1000 избирателей – 3-7 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, от 1001 до 2000 избирателей – 5-11 членов, более 2000 избирателей – 5-15 членов).

Участковые избирательные комиссии образуются в период избирательной кампании на каждом избирательном участке для непосредственного обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета их голосов. По существу, участковые комиссии выступают ключевым, первичным звеном в организации и проведении выборов всех уровней и являются самым многочисленным видом в системе избирательных комиссий.

При формировании участковых избирательных комиссий зачастую возникает проблема нехватки кадров, так как число лиц, желающих участвовать в организации выборов и имеющих необходимые знания и опыт работы, обычно ограничено. Как правило, это работники учреждений образования, культуры, здравоохранения и других предприятий, находящихся на определенной территории.

Другая проблема заключается в том, что при формировании участковых комиссий политические партии и блоки, за редким исключением, предлагают недостаточное число кандидатур. Поэтому норма закона, согласно которой не менее половины состава комиссии формируется по предложениям партий и блоков, представленных в законодательных органах различного уровня, практически нигде не соблюдается, и большинство членов участковых комиссий назначается по предложениям других организаций и собраний избирателей.

На выборах в Государственную думу на территории Кировского района г. Красноярска было сформировано 50 участковых избирательных комиссий. От политических партий и избирательных блоков поступило 236 предложений:

- «Единая Россия» – 48,
- «Отечество – вся Россия» – 50,
- «Союз правых сил» – 22,
- «За Лебедя» – 5,
- «Медведь» – 50,
- «ДПР» – 8,
- «КПРФ» – 47,
- «За Жириновского» – 6.

Остальные члены участковых комиссий были выдвинуты иными общественными объединениями, собраниями избирателей по месту жительства, работы, службы и учебы.

Анализируя прошедшие избирательные кампании, можно отметить недостаточную активность региональных политических партий и блоков.

Необходимо разрабатывать программы повышения профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов, которые должны быть направлены на создание разнообразных форм правового просвещения и обучения участников избирательного процесса.

Поскольку в настоящее время сделана ставка на централизацию власти, укрепление государственного начала, то, естественно, это сказалось и на устройстве системы избирательных комиссий. Более жесткая структура взаимодействия ЦИК РФ с избирательными комиссиями субъектов Федерации способствует усилению государства, ослаблению сепаратистских начал в некоторых регионах. Повысились требования профессионализма и к организаторам выборов.

В порядке оказания методической и правовой помощи территориальными комиссиями проводились семинары-совещания с председателями и секретарями участковых комиссий с участием организационных служб администрации районов, оперативных штабов УВД районов. Избирательная комиссия края проводила семинар с территориальными комиссиями о порядке рассмотрения жалоб и обращений граждан, об административной ответственности участников избирательного процесса.

Принимая во внимание, что с каждым новым избирательным циклом в выборы включается новое поколение граждан, главное место в процессе правового просвещения избирателей необходимо отводить подготовке молодежи к участию в избирательном процессе. Например, в высших учебных заведениях ввести специальный курс по избирательному праву и избирательному процессу в РФ.

Существует еще одна проблема. Оказывает ли влияние та или иная политическая партия на избирательную комиссию через своих пред-

ставителей? Интересы партии некоторые члены комиссий отстаивают открыто и довольно активно. Трудно представить ситуацию, когда представитель партии, назначенный в состав комиссии, тут же заявил бы о своей полной независимости от этой партии. Влияние партий нередко оказывается гораздо сильнее.

Наша страна состоит не только из общественных и политических партий, объединений и движений. Огромное большинство наших сограждан ни к каким объединениям никакого отношения не имеют. Ратуя за широкую представительность в избирательных комиссиях различных политических сил, мы подчас забываем о самом электорате – определяющей силе всех выборов. Практика показывает, что уровень представленности общественных и политических объединений в комиссии независимости ей не прибавляет.

Многие политические партии и объединения представляют от своих партий, блоков, объединений кандидатуры, не только не имеющие опыта, но и даже не имеющие представления о процессе работы.

Выход из этой ситуации имеется, и он достаточно прост – нужно отменить все условности и дать возможность каждому гражданину быть членом избирательной комиссии, т. е. предоставить ему возможность использовать свое конституционное право.

### Примечание

При написании статьи были использованы следующие источники: *Благо О.А., Петухов Ю.Ф.* Выборы в Новосибирске: итоги и особенности // Журнал о выборах. – 2005. – №6; *Василик М.А., Вершинин М.С.* Избирательная система России: словарь-справочник. – СПб.: НОРМА, 2000; Выборы органов местного самоуправления г. Красноярск в 2000–2001 гг. Процедура, итоги, анализ // *А.В. Суховольский, В.Г. Суховольский, В.И. Злотковский.* – Красноярск, 2002; *Галушко В.Ф.* От задачи к задаче // Журнал о выборах. – 2005. – №2; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. *А.В. Иванченко.* – М.: Инфра-М, 1999; *Игнатенко В.В.* Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. – М., 2003; *Мостовицков В.Д.* Территориальная избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. – М., 2003; Методическое пособие для территориальной избирательной комиссии по подготовке и проведению выборов. – М.; Ростов-на-Дону, 2003.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В КРАСНОЯРСКЕ НАКАНУНЕ ВЫБОРОВ В I ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Казаченко С.С.  
(Красноярский государственный университет)*

К моменту выборов в первую Государственную думу в 1993 г. в Красноярском крае были представлены практически все политические партии России. По словам участников политической жизни того времени, регион входил в десятку наиболее политизированных в России. Однако в результате народного голосования в парламент прошли только пятеро красноярцев – членов политических партий. Из них трое – в составе партийных списков: В. Тетельмин (в составе блока «Выбор России»), В. Иванов (ЛДПР) и Ф. Пашенных (Демократическая партия России). Из кандидатов по одномандатным округам депутатами стали два партийных выдвиженца – В. Журко (от ЛДПР) и А. Ярошенко (от Аграрной партии). В остальных четырех одномандатных округах парламентариями стали беспартийные кандидаты. Стоит добавить, что на проходивших в то же самое время выборах представителей края в Совет Федерации в верхнюю палату парламента прошли также беспартийные.

Естественно, возникает вопрос: как же получилось, что столь развитые в крае партийные структуры не смогли добиться более серьезного представительства в парламенте?

Список красноярских претендентов на место в парламенте был весьма внушительным. 23 красноярца вошли в состав избирательных списков семи политических блоков и партий. Самое большое представительство красноярских политиков было в Аграрной партии – 6 чел., из которых, как сказано выше, прошел только один. А наиболее удачным оказалось участие красноярцев в списке либеральных демократов – в Думу прошли оба представленных политика.

Однако при обилии политиков в Красноярске опыта пребывания во власти они практически не имели. Представители партий, за редким исключением, не входили в администрации края и городов региона. Так, губернатор Красноярского края Валерий Зубов на пресс-конференции накануне выборов заявил, что в регионе нет партий, достойных его внимания. Некоторые партии были возмущены таким заявлением и отправили в адрес губернатора открытые письма, реакции на которое, впрочем, не последовало<sup>1</sup>.

Таким образом, в постоянной оппозиции к краевой и городской власти находился весь спектр политических партий – от либеральных до национально-патриотических. Следует отметить, что на красноярской политической сцене были представлены разные политоттенки.

Партии демократического направления стали появляться еще в 1990 г. Тогда в Красноярске были образованы отделения пяти всесоюзных партий: Христианско-демократического союза «Русь», Социал-демократической партии России, Демократической партии России, партии конституционных демократов и партии Демократической платформы (затем переименованной в Республиканскую партию России). Все они декларировали необходимость демонтажа тоталитарной системы, переход к многопартийности, выступали за демократизацию общественной жизни, рыночную экономику.

Надо сказать, что почва для этих партий была подготовлена за несколько лет до их появления. Те же политики, которые вошли в состав образовавшихся партий, принимали участие в деятельности общественных организаций. Так, в мае 1987 г. был образован комитет содействия перестройке, аналогичный многочисленным организациям, появившимся тогда во многих регионах Советского Союза. Они ставили перед собой задачу борьбы с коррупцией, злоупотреблениями властью, поддерживали горбачевские преобразования. Со временем такие общественные организации переходили в оппозицию, и на их основе стали образовываться «народные фронты». Учредительная конференция красноярского НФ состоялась 14–15 октября 1989 г. Его руководителем был избран В. Масанский, занимавший ранее невысокий партийный пост в КПСС. Деятельность организации сводилась к проведению постоянных митингов (первый из которых состоялся 25 февраля 1990 г. и собрал около тысячи человек), сначала самостоятельно, а затем при поддержке возникающих демократически ориентированных партий. С августа 1990 г. в Красноярске действовала еще одна надпартийная политическая структура – движение «Демократическая Россия», в состав которой вошли не только партии, но и ряд общественных организаций (союз безработных, ассоциация спасения Ангары и т.д.). Митинги, устраиваемые этими организациями, нередко были приурочены к определенным событиям политической жизни: обсуждение программы «500 дней», введение войск в Прибалтику, референдум. Апогеем стали митинги 20, 21 и 22 августа 1991 г. против ГКЧП.

Таким образом, демократические партии сыграли немалую роль в процессе политических изменений, насколько это возможно было на региональном уровне. Однако никакой власти они за это не получили. С уходом советской эпохи демократические силы разделились на «Движение демократических реформ» (подготовительная конференция состоялась 3 ноября 1991 г.) и «Коалицию демократических партий» (соглашение о создании было подписано 21 апреля 1992 г.). При всей условности

определений и имевшем месте двойном членстве в обеих организациях Движение демократических реформ можно отнести больше в сторону социал-демократического течения, а коалицию демократических партий – к консервативным либералам<sup>2</sup>.

Формирование организаций левой и патриотической направленности началось с первых дней 1992 г. 19 января состоялась учредительная конференция красноярского отделения Российского общенародного союза. На тот момент в регионе действовала лишь одна партия левопатриотической направленности – Социалистическая партия трудящихся. Вскоре в Красноярске появилось отделение Российской коммунистической рабочей партии, в которую вошли прежние функционеры запрещенной КПСС. Большинство из них затем перешли в создаваемую Коммунистическую партию Российской Федерации. В этот период краевой центр активно посещали федеральные политики «патриотического толка» – Эдуард Лимонов, Владимир Жириновский, Александр Стерлигов, Геннадий Зюганов, Виктор Алкснис, Нина Андреева.

В 1992 г. к патриотам переходит инициатива по проведению всевозможных митингов: к дню рождения Ленина, за отставку президента Ельцина, против передачи Курильских островов Японии, против игнорирования их средствами массовой информации и др. Эти мероприятия собирали меньше людей, чем демократы в 1990–1991 гг., но больше, чем могли собрать те же демократы в 1992 г. При этом, как ни старались лидеры патриотических организаций сплотить свои ряды, у них постоянно всплывали многочисленные противоречия: по отношению к красным флагом и националистической символике, лозунгам и т.д.<sup>3</sup>.

Таким образом, политические организации в Красноярском крае охватывали весь спектр взглядов, антагонизировали друг с другом, но при этом все находились в оппозиции к властям края.

Власть иногда пыталась идти на переговоры с политическими силами. Еще в сентябре 1990 г. состоялся «круглый стол» в горкоме КПСС. Сюда было приглашены представители восьми красноярских организаций. Однако часть демократов-делегатов была настроена явно не на диалог. Руководитель демократов В. Масанский был подвержен остракизму своими коллегами именно за то, что был сторонником продолжения диалога с властью в рамках «круглых столов»<sup>4</sup>.

Приветствуя изменения в политической системе государства в 1991 г., демократы тем не менее остались в оппозиции краевым и городским властям. Уже в феврале 1992 г. – новый пример остракизма – демократы отказались от бывшего члена Народной партии «Свободная Россия» К. Филиппова, который перешел на работу в администрацию города. В дальнейшем отставка Филиппова была одним из традиционных требований красноярских демократов.

15 июня 1992 г. состоялась встреча руководителей Движения демократических реформ и Российской коммунистической рабочей партии.

При многочисленных расхождениях во взглядах переговорщики сошлись на позиции о неприемлемости политики губернатора Аркадия Вепрева. Ему ставились в вину многочисленные экономические промахи и неправильная кадровая политика. Однако единой альтернативной фигуры стороны не нашли и пришли к выводу о необходимости прямых выборов мэров и губернаторов<sup>5</sup>.

А в сентябре 1992 г. демреформаторы встречались уже с другими патриотами – Российским общенародным союзом. Стороны много спорили, но все же смогли найти сходные места в своих программах.

Приблизительно в это же время контакты с политическими партиями начинает искать власть. Движение Демократических реформ встречается с госсекретарем администрации Красноярского края Романом Солнцевым<sup>6</sup>. А в начале 1993 г. со всеми политическими силами края встретился сам губернатор А.Ф. Вепрев. Ни к каким конкретным результатам диалог не привел, но глава края пообещал сделать такие встречи регулярными. Вскоре Вепрев добровольно ушел в отставку.

Интересен такой аспект партстроительства в Красноярском крае, как слабая связь филиалов с федеральными штабами своих организаций. Можно привести несколько наглядных примеров этого.

1. Отсутствие реакции из Москвы на раскол в Демократической партии России. Городская организация ДПР во главе с А. Потылицыным около года противостояла краевому отделению под руководством В. Лукиных. Конфликт закончился без участия москвичей. 30 января 1993 г. городская организация приняла решение отмежеваться от травкинской ДПР и изменить название на Рационал-демократическую партию<sup>7</sup>.

2. Кардинальное расхождение в позициях красноярского отделения Народной партии «Свободная Россия» с руководителями организации А. Руцким и В. Липицким. Красноярцы изначально действовали в составе демократического блока и с начала 1992 г. постоянно осуждали деятельность Верховного Совета. При этом москвичи не только не реагировали на поведение красноярского отделения, но даже послали приветственную телеграмму за подписью А. Руцкого и В. Липицкого участникам очередной краевой партконференции НПСР в начале 1993 г. Надо отметить, что несмотря на позицию красноярцев им, как и представителям НПСР по всей стране, было запрещено потом участвовать в выборах в Госдуму.

3. В то время, когда В. Жириновский осудил Бориса Ельцина за слишком мягкое подавление Верховного Совета, красноярское отделение ЛДПР полностью стояло на стороне парламента. В дни конституционного кризиса красноярские либерал-демократы подписали вместе с другими патриотическими силами заявление с призывом создавать народное ополчение и не подчиняться решениям Президента. При этом после преодоления кризиса руководитель краевого ЛДПР В. Иванов не только остался на посту, но и был избран по спискам партии в Государственную думу.



Таким образом, к моменту выборов в Государственную думу Красноярск имел историю яркой и независимой политической жизни. Но, несмотря на это, представительство красноярцев в парламенте оказалось весьма скромным. Во многом это объясняется высокой степенью независимости красноярских политиков, из-за чего федеральные партии при формировании списков делали опору не на ярких местных лидеров, а на малоизвестных лояльных функционеров.

### Примечания

1. Вечерний Красноярск. – 1993. – 17 нояб.
2. ЦХИДНИКК. Ф. 26. Оп. 16. Д. 575. Л. 60; Ф. 965. Оп. 1. Д. 1. Л. 3,5; *Величко С.А.* Общественно-политическая жизнь Сибири (1985–1991). – Омск: Изд-во ОГТУ, 2004. – С. 82; Вечерний Красноярск. – 1990. – 20 февр., 28 авг., 9 окт.; 1991. – 12 мар., 22 авг., 7 нояб.; 1992. – 22 янв., 25 апр.
3. Красноярский комсомолец. 1992. 22 авг.; Вечерний Красноярск. – 22 авг.; ЦХИДНИКК. Ф. П-966. Оп.1. Д.2. Л. 191; Красноярская газета. – 1991. – 10 дек.; 1992. – 25 янв., 27 февр.
4. Вечерний Красноярск. – 1990. – 27 сент., – 30 окт.
5. Там же. – 1992. – 15 июня.
6. Там же. – 1992. – 11 июля.
7. Там же. – 1993. – 6 февр.

## ПОДОТЧЕТНОСТЬ КАК ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСКОГО ПРАВА

*Княгинин Д.К., юристконсульт  
(Краевое государственное учреждение  
«Консультационно-методический центр», Красноярск)*

«Российская Федерация – Россия – есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», – провозглашено в первой статье Конституции Российской Федерации. Понятие «демократическое государство» прямо в тексте российской федеральной Конституции не раскрывается. Систематически истолковывая ее содержание в целом, можно сказать, что в основе любого государства, являющегося демократическим, лежит соответствие задач и деятельности государства воле и интересам народа. Для того чтобы это соответствие не осталось благопожеланием, необходимы специальные юридические механизмы, с помощью которых курс государственных органов может «сверяться» с общественным мнением и настроением народа.

В нашей юридической и политологической теории еще со времен так называемой «перестройки» в качестве юридического средства контроля общества за властью рассматривается гласность. Гласность как основополагающая черта демократического государства означает, что деятельность государственных органов должна быть прозрачна, то есть осуществляться в обстановке максимальной открытости. Однако в обычном своем понимании гласность представляет собою средство, так сказать, пассивное, позволяющее получить информацию о деятельности властных органов, но не предоставляющее народу реальных юридических возможностей влиять на власть.

Режим влияния населения на органы публичной власти в зарубежной теории описывается с помощью категории «подотчетность государственной власти (органов государственной власти)». Подотчетность тесно связана с гласностью, но не тождественна ей. Гласность выступает одним из ключевых моментов для существования подотчетности. Для того чтобы народ мог реально править, публичная власть должна быть не просто подотчетной ему посредством инструмента выборов, но и с помощью специальных гарантийных механизмов влиять на нее в промежутках между выборами.

В самом общем виде подотчетность власти можно определить как обязанность органов и официальных лиц информировать граждан о своих действиях и право граждан принимать меры против тех органов и должностных лиц, чье поведение они считают неудовлетворительным. Если вопросам гласности в отечественной литературе уделено должное внимание, то, к сожалению, вопрос о том, как наилучшим образом должен функционировать институт подотчетности управляющих органов, является вопросом, которому редко посвящаются специальные публикации. Вместе с тем подотчетность выступает важнейшей составляющей режима любого демократического, правового государства.

В Конституции РФ прямо не говорится о том, что какой-либо из органов государственной власти должен отчитываться перед населением. Анализ российского законодательства показывает, что термин «подотчетность» практически не используется российским законодателем в законах и подзаконных актах. При этом, разумеется, нельзя говорить о том, что Конституция РФ и российское законодательство вообще не содержат положений, обеспечивающих соблюдения каких-то идей и принципов подотчетности. Другое дело, взятые и функционирующие по отдельности, эти институты оказываются недостаточно полными и эффективными.

В рамках данной статьи произведена попытка анализа некоторых аспектов института подотчетности на примере Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и обоснования полезности введения категории подотчетности в лексикон современной теории российского конституционного права.

Приступая к анализу указанных положений в ключе заданной темы, необходимо сразу указать, что подотчетность Государственной думы мы будем рассматривать в двух аспектах: во-первых, как подотчетность депутатов, входящих в ее состав, и во-вторых, подотчетность Государственной думы как органа в целом.

Исходным моментом подотчетности Государственной думы является то, что Конституция устанавливает выборность ее депутатов (ст. 96). Это означает, что гражданин может прийти на избирательный участок и выбрать между кандидатами от различных партий. Тем самым власть подвергается своего рода надзору и оказывается в зоне действия режима подотчетности. Одна из основных гарантий подотчетности органов и должностных лиц – введение Конституцией РФ, федеральным законодательством фиксированных сроков пребывания на должности лиц, осуществляющих государственную власть. Переизбрание состава Государственной думы должно производиться каждые четыре года.

Практика и решения, обеспечивающие подотчетность власти, были и остались бы неэффективными, если бы не еще один набор принципов, провозглашенных Конституцией РФ: свобода слова, печати, признание идеологического многообразия и свобода объединений. Пока граждане не могут высказываться открыто, публиковать и обсуждать свои идеи, объединяться в группы, руководствуясь собственными идеями и принципами, у них нет возможности призывать органы и официальных лиц к ответу.

Исходя из положений федерального закона от 08.05.94. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» и регламента Государственной думы РФ можно выделить следующие формы подотчетности депутатов населению: депутат Государственной думы отвечает на письма избирателей, изучает поступившие от них предложения и жалобы, осуществляет их прием в своем избирательном округе или в регионе, определенном ему депутатским объединением. Кроме того, депутат Государственной думы информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Еще одной формой подотчетности депутата является представление им декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности. При этом информация о нарушениях, связанных с умышленным сокрытием доходов и выявленных налоговыми органами РФ, подлежит опубликованию в официальном печатном издании Федерального собрания РФ. Казалось бы, предусмотренные механизмы должны обеспечивать подотчетность депутата перед своими избирателями.

Между тем очевидны неполнота и декларативность приведенных формулировок. Прежде всего, как представляется, для усиления подотчетности депутатов необходимо создать условия для беспрепятственного получения полной информации о работе каждого из депутатов. При раз-

работке данного механизма в идеале следует применить принцип «единого открытого информационного окна», где, в частности, можно было бы найти результаты поименного голосования депутатов, включая стенограммы выступлений депутатов по тому или иному вопросу. Телевизионных программы, радиопрограммы, касающиеся работы депутатов, кроме элементов общественного отчета депутата должны предусматривать режим прямого общения «депутат – избиратель». И наконец, возможно введение в практику современного отечественного парламентаризма института общественных экспертов для оценки деятельности конкретных депутатов и их групп, как и оценки проектов законодательных актов, поддерживаемых соответствующими депутатами. Кроме того, необходимо введение практики регулярного присутствия, а, быть может, и участия представителей граждан в пленарных заседаниях Государственной думы (такое право, естественно, должно реализовываться дозированно), а главное – в заседаниях ее рабочих органов.

Все указанные меры должны существенно поднять уровень подотчетности депутатов и создать более действенный механизм для повышения эффективности их работы. К сожалению, без введения в отечественную теорию и практику концепции подотчетности государственных органов и должностных лиц польза применения предлагаемых механизмов может быть не столь очевидна.

Большой теоретический и практический интерес представляет подотчетность Государственной думы как органа в целом. Законодательство о механизмах подотчетности Государственной думы, в том числе и Конституция РФ, весьма несовершенно. В положениях Конституции РФ не содержится никаких механизмов, способствующих подотчетности Государственной думы. Из ее предписаний даже не следует, что заседания Государственной думы проводятся открыто.

Отчасти эти недостатки Конституции восполнены в регламенте Думы. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 37 регламента заседания Госдумы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации. Согласно ч. 1 ст. 39 регламента на заседаниях Думы ведутся протоколы и стенограммы. Стенограммы заседаний Государственной думы подлежат опубликованию, а также размещаются в фонде электронных информационных ресурсов Госдумы. Несомненно, данные положения вносят существенный вклад в осуществление подотчетности Государственной думы.

Вместе с тем в настоящее время в России отсутствует всеобъемлющий по предмету своего регулирования закон «О свободе информации», в то время как наличие такого закона является неотъемлемым элементом правового государства и должно, в частности, обеспечить наиболее полную подотчетность всех государственных структур. Парламент можно считать подотчетным населению, когда каждый гражданин располагает возможностью беспрепятственно получать от него полную, объектив-

ную своевременную информацию, необходимую для его жизнедеятельности. Такую информацию может обеспечить только «прозрачная» власть.

«Прозрачность» власти может выражаться в ряде конкретных положений: в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан; в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях; в осуществлении гражданами контроля за деятельностью Государственной думы, депутатов и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.

До сих пор в России не принят закон, получивший во всем мире неофициальное название «Закон о праве знать». Как следствие, в Российской Федерации право получать информацию от власти вроде бы есть, но механизм доступа к этой информации юридически не отработан. В настоящий момент в Государственной думе рассматривается законопроект «Об обращениях граждан», который, хочется надеяться, будет принят, что позволит хотя бы частично одолеть отмеченное несовершенство российского законодательства. Главное, чтобы этот закон не был принят в формах, характерных для сегодняшних федеральных законов соответствующей тематики, а именно: формулирование признанных в мире прав и процедур не должно сопровождаться вытекающими якобы из российской специфики оригинальными отечественными охранительными оговорками.

Не менее важно, как представляется, создание общественных организаций, какие существуют в государствах развитой демократии для обеспечения подотчетности государственных органов вообще и парламентов в частности. Их работа на данном этапе развития российской государственности должна заключаться в просвещении населения, разъяснении важности и эффективности подотчетности Государственной думы гражданам. Другим аспектом деятельности такой организации должен стать надзор за финансовой деятельностью Думы и депутатов. В частности, необходима публикация финансовых отчетов каждого депутата и обеспечение доступа к ней каждого заинтересованного гражданина. Очень важным шагом в деятельности подобной организации должно стать формирование единого электронного ресурса, который сможет обеспечить всем гражданам свободный, быстрый доступ к указанной информации.

Не менее важную роль в реализации принципов подотчетности должны играть средства массовой информации. Для этого они должны быть объективно независимыми и свободными.

Категория подотчетности, как мы видим, имеет огромную практическую важность и поможет наиболее эффективно осуществлению своих функций Государственной думой и ее депутатами. Осознание проблемы и введение в конституционную практику России новой правовой

категории должно быть осуществлено в первую очередь как раз на федеральном уровне власти. Как показывает практика, такого рода нововведения, предпринятые в отношении федеральных органов, подхватываются в законодательстве субъектов РФ в отношении их органов, в муниципальных актах – в отношении местных органов. Это позволит создать стройную систему подотчетности представительных органов в рамках всей Российской Федерации.

Положения данной статьи представляют собой попытку только подступиться к проблеме подотчетности. Безусловно, тема требует всесторонней проработки в юридической теории и практике для внедрения самого понятия «подотчетность» и охватываемых им юридических механизмов в правовую систему современной Российской Федерации.

### **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДУМСКИХ ФРАКЦИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ (1993–2005 гг.)**

*Харламова Ю.В.*

*(Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова)*

Деятельность по реализации программных положений партий – одна из ключевых функций думских фракций. Именно через парламентскую работу фракций политические партии, в особенности оппозиционные, пытаются реализовать хотя бы часть своих программных требований, заявить свою политическую платформу. Реализация программных положений может проявляться в разных формах – в том числе через принятие тех или иных законопроектов, поправок и предложений к законопроектам. К сожалению, эта часть каждодневной работы парламентариев остается в тени более ярких событий парламентской жизни. Между тем анализ законотворческой работы фракций думы, степени и характера реализации в этой работе программных партийных положений является важным аспектом изучения парламента.

Для выявления соотношения деятельности фракций с основными положениями партийных программ автор изучила работу депутатского корпуса в периоды принятия наиболее значимых для государства законов – федеральных бюджетов. Выборка позволила в наибольшей степени отразить степень реализации фракциями программных установок партий в Думе каждого созыва. Для анализа работы фракций в Государственной думе четвертого созыва автор привлекла закон о монетизации льгот 2004 г. как самый «революционный» проект правительства, выз-

вавший недовольство не только в обществе и среди оппозиционных сил в парламенте, но и в рядах депутатов от фракции «Единая Россия».

**Государственная дума первого созыва** просуществовала всего два года, причем первые месяцы ее работы были потрачены на решение различных технических вопросов: принятие регламента Федерального собрания, размещение депутатов, выбор председателя, формирование фракций, депутатских объединений и различных комитетов. Затянувшееся решение организационных вопросов не могло не сказаться на стиле работы и интересах парламентариев. Многие депутаты выражали недовольство низким уровнем организации работы Государственной думы.

Кроме того, депутаты в начальный период работы не вполне понимали свою роль и функции, что также отражалось на уровне их законотворческой активности. Стенограммы свидетельствуют, что первоначально многим фракциям была свойственна в этом отношении откровенная апатия. Следует отметить, что по Конституции РФ депутаты обладают ограниченными контрольными функциями в отношении исполнения принятых ими законов. Вынесение вотума недоверия правительству сильно осложнено (Дума находится под угрозой роспуска), право депутатского запроса Дума реально приобрела только в декабре 1997 г. с принятием закона о правительстве. Правительство в обязательном порядке предоставляет Думе отчет только об исполнении федерального бюджета (да и то сведения в отчетах, по высказываниям депутатов в 1990-е годы, часто бывали сфальсифицированы).

Тем не менее в течение второго года работы произошла существенная активизация законотворческой деятельности депутатов, и в общей сложности за два года работы Дума приняла 461 закон<sup>1</sup>.

На примере принятия бюджета на 1995 г. можно проанализировать степень и характер активности фракций в решении ключевого вопроса, входившего в компетенцию Думы.

Наиболее деятельную позицию в обсуждении проекта бюджета на 1995 г. заняли Аграрная партия России, КПРФ, «Выбор России», «Яблоко» и ДПР, критиковавшие правительственный проект с позиций своих программных установок. Самая же крупная фракция (ЛДПР) открыто заняла проправительственную позицию и не выступала с собственными принципиальными предложениями. Между тем программные установки ЛДПР включали важные положения в социальной сфере, прямо расходившиеся с параметрами бюджета на 1995 г. Лишь некоторые члены фракции, в их числе В.К. Гусев (председатель комитета по промышленности, строительству, транспорту и энергетике) и С.В. Калашников (председатель комитета по труду и социальной поддержке) выступали с критикой предлагаемого проекта бюджета. Проправительственная фракция ПРЕС выступила с самостоятельным заявлением лишь по вопросу региональной политики.

Фракция АПР выступала с требованиями, непосредственно вытекавшими из программных установок АПР и направленными на защиту спе-

цифических интересов сельскохозяйственных производителей (от государственной поддержки АПК до взятия государством на себя значительной части расходов, связанных с развитием материально-технической базы агропромышленного сектора и выравниванием социальных условий города и села).

Позиция КПрФ характеризовалась активными выступлениями за повышение расходов на социальную сферу, при этом другие компоненты ее платформы не акцентировались, что было вполне объяснимо с учетом конкретной ситуации 1994 г. Наоборот, выступления членов фракции «Яблоко» почти буквально соответствовали программным требованиям партии (в области военной реформы, экономической политики, в социальной сфере).

Столь же широко декларировала свои установки фракция «Выбор России», подчеркивавшая необходимость увеличения финансирования частного предпринимательства (в особенности малого и среднего бизнеса), пересмотра показателей финансирования социальной сферы, перераспределения бюджета в пользу регионов. На решении широкого спектра экономических и социальных проблем сосредоточивалась и еще одна фракция «демократической ориентации» – ДПР, потребовавшая уточнения параметров макроэкономического прогноза с точки зрения темпов инфляции, а также индексации минимальной заработной платы.

В целом принятие бюджета на 1995 г. проходило сложно. Большая часть депутатского корпуса, в частности фракции АПР, ДПР, «Яблоко», «Выбор России», выступила против принятия предложенного правительством проекта, в результате чего ряд показателей бюджета был пересмотрен с учетом выдвинутых требований. Так, по результатам второго чтения бюджета-95 правительство согласилось на дополнительное финансирование отдельных отраслей промышленности, в частности текстильной промышленности и лесоперерабатывающего комплекса. Было принято решение о создании целевого фонда на финансирование объектов социальной инфраструктуры и ЖКХ, переданных на балансы местных органов власти. Помимо этого, депутаты добились увеличения экспортных пошлин на газ до 5 экю, акцизов на нефть и отмены льгот по таможенным пошлинам<sup>2</sup>.

Уже на примере обсуждения бюджета-95 видна тактика партий, пытавшихся совместить хотя бы часть своих программных установок с практической потребностью выживания в условиях межпартийных разногласий и «подчиненного» отношения Думы к исполнительной власти.

**Государственная дума второго созыва** имела ряд преимуществ перед Думой 1993–95 гг. Во-первых, она работала полных четыре года, что позволило ей шире развернуть законодательную деятельность. Во-вторых, практически все организационные вопросы были решены в предшествующий период. В-третьих, в нижней палате было представлено на этот раз всего четыре партии, что уменьшило фрагментарность депутат-



ского корпуса (причем коммунисты заручились поддержкой Аграрной депутатской группы и «Народовластия»). Наконец, Дума второго созыва, в том числе многие депутаты лично, имели опыт работы предыдущей Думы.

Все эти факторы позитивно повлияли на законотворческую деятельность парламентариев. Нижняя палата за четыре года работы приняла 1036 законов. Новая Дума стала «обходить» президента в законодательном процессе, существенно сокращая и вытесняя «указное право»: в 1998 г. число президентских указов сократилось до 7 (в 1996 г. – 57)<sup>3</sup>.

Вновь одним из наиболее показательных моментов тактики партий стало обсуждение и голосование бюджетов. Наибольший интерес, на наш взгляд, представляет обсуждение бюджета-99. Ситуация кризиса 1998 г. позволила думским фракциям максимально проявить свои способности в отстаивании целого ряда программных положений.

Если сравнить тактику КПРФ при обсуждении бюджета-95 с деятельностью фракции в 1998 г., то видно, что коммунисты помимо отдельных вопросов социальной сферы стали откровенно и резко критически выступать по вопросам социально-экономической политики, демонстрировать свои программные установки. Это обуславливалось укреплением позиций партии, завоеванием левыми силами думского большинства. Воспользовавшись отставкой кабинета министров С.В. Кириенко, фракция КПРФ значительно активизировалась, в результате чего ей при поддержке других думцев удалось добиться назначения председателем правительства Е.М. Примакова. Новый премьер-министр включил в состав кабинета Ю. Маслюкова, выдвинутого фракцией КПРФ. Таким образом, у коммунистов появилась небеспочвенная надежда напрямую влиять на принятие политических решений.

На фоне активизации «левых» критика проекта бюджета фракцией «Яблоко» была менее масштабной, в основном свелась к осуждению налоговой и экологической политики правительства, требованиям увеличить государственную поддержку науки, обеспечить финансирование программ по утилизации и ликвидации вооружений.

Фракции «Наш Дом Россия» и ЛДПР, являясь проправительственными открыто или «по сути», не принимали (по крайней мере на пленарных заседаниях) активного участия в законотворчестве. НДР скорее выполняла функцию «статиста», голосующего в нужном ключе. ЛДПР также не вносила в ходе принятия бюджета собственных предложений.

В целом прохождение проекта бюджета-99 встретило меньшие затруднений в сравнении с бюджетом-95. Успех утверждения документа «с первого раза» был в значительной мере связан с политическим решением КПРФ поддержать правительство Примакова. Кроме того, депутатам удалось добиться принятия значительной части своих бюджетных поправок. Так, по результатам второго чтения депутатам удалось добиться увеличения объема средств на компенсации потерянных сбереже-

ний граждан, проведение летнего отдыха детей, ликвидацию последствий осетино-ингушского конфликта. Была введена статья, согласно которой из кредитных поступлений Банка реконструкции и развития должны были выделяться средства на реструктуризацию угольной отрасли. Достигнуто соглашение по вопросу о субвенциях в субъекты Федерации<sup>4</sup>.

**Государственная дума третьего созыва** имела принципиальные отличия от предыдущих. Формирование относительного проправительственного большинства (более 240 мандатов) и высокий рейтинг В.В. Путина, получившего кредит народного доверия, значительно сузили поле «торга» для оппозиции. Проблема противостояния ветвей власти, лихорадившая политическую систему на протяжении 1990-х годов, уходила в прошлое.

Кроме того, Дума редко выступала с собственными законодательными инициативами, чаще «дожидалась, когда проект закона представит правительство, президент или другой субъект законодательной инициативы», а президентские предложения получали безоговорочную поддержку. С другой стороны, количество поступавших в третью Думу законодательных инициатив со стороны президента и правительства оставалось недостаточным. Реально только с началом работы Государственной думы четвертого созыва более 70% законопроектов стали поступать от президента и правительства, что соответствует мировой практике.

Изменение отношений между ветвями власти позволило практически ликвидировать «указное право». В целом за годы работы Государственной думы третьего созыва вступили в силу 772 закона<sup>5</sup>.

Приоритетные направления и характер работы фракций в Думе третьего созыва автор проследила на примере принятия федерального бюджета-2002.

Несмотря на благоприятные объективные условия для беспрепятственного прохождения правительственного проекта, в нем по-прежнему оставались спорные моменты, предоставлявшие поле для «бюджетного торга». Используя тактику торга, депутаты могли надеяться на согласование спорных позиций и некоторую корректировку документа.

Радикальнее всех в ходе принятия бюджета проявила себя фракция КПРФ, предложившая альтернативный вариант концепции бюджета и настаивавшая на нем вплоть до последнего чтения. К этому времени коммунистам стало ясно, что тактика соглашений с исполнительной властью не принесла ожидаемых результатов. Далее по степени активности шло «Яблоко», также выдвинувшее свой проект федерального закона на 2002 г., однако соглашавшееся голосовать и за правительственный бюджет с учетом принятия его поправок. За «Яблоком» следовали СПС и ОВР, требовавшие принятия своих поправок в обмен на голосование по бюджету.

Полностью поддержало правительственный проект «Единство». Фракция ЛДПР, судя по результатам голосования, также проголосовала в его поддержку несмотря на демагогические популистские выс-

тупления В.В. Жириновского, обвинявшего правительство во всех российских бедах.

В конечном итоге в ходе внесения поправок каждая из оппозировавших правительству фракций сосредоточила усилия на определенном приоритетном направлении, что явилось отражением программных и политических различий. Так, «коньком» коммунистов осталась социальная политика. Коммунисты внесли конкретные поправки, касающиеся развития науки и финансирования образования, увеличения ассигнований на культуру, разработку экологических программ. Они предлагали перераспределить федеральные средства в пользу бюджетов других уровней, улучшить кредитование малого бизнеса и финансирование космических программ.

Основным направлением для «яблочников» и СПС, также уделявших внимание социальной сфере, в решающий момент стали судебная власть, правоохранительная система и военная реформа, составляющие важнейшую часть их программ. ЛДПР, в свою очередь, сосредоточилась на поправках, касающихся международной деятельности (в полном соответствии с ее обычными громкими заявлениями по геополитическим вопросам, занимающими весомое место в программе либерал-демократов).

В результате предложенных депутатами поправок в ходе трех чтений по бюджету и работы парламентариев в комитетах Думы вне пленарных заседаний были выделены дополнительные средства на разделы «образование», «культура», «СМИ», «здравоохранение», «сельское хозяйство», «транспорт», на финансовую помощь бюджетам регионов и утилизацию радиоактивных отходов, на исследования космического пространства.

**Государственная дума четвертого созыва** по партийному составу стала еще более лояльной по отношению к исполнительной власти. Наличие в Думе 306 депутатских мандатов и занятие всех ключевых постов определили доминирующее положение «Единой России», которая обеспечила беспрепятственное прохождение правительственных законопроектов. Конструктивные черты в отношениях между двумя ветвями власти проявились главным образом в том, что 80% от общего числа законопроектов стали поступать от президента и правительства, что значительно ускорило работу Думы по принятию законов<sup>6</sup>.

Позиции фракций в Думе четвертого созыва наиболее рельефно проявились, на наш взгляд, не в ходе принятия бюджетов, а при обсуждении реформы по монетизации льгот. «Революционный» правительственный проект о монетизации льгот с осторожностью восприняли даже часть депутатов от «Единой России», опасавшиеся брать на себя ответственность за последующие события.

Поступивший законопроект отнюдь не шел вразрез с программными установками «партии власти». В программе «единороссов» четко заявлено, что они будут стремиться к формированию условий, «в которых большинство населения будет способно *самостоятельно* решать свои социально-экономические проблемы». В том же ключе можно тракто-

вать и тезисы об «эффективной» системе социальных гарантий, перераспределении льгот в пользу «реально нуждающихся», «адресной» социальной помощи. Тем не менее некоторые «единороссы» настойчиво пытались добиться изменения ряда положений правительственного законопроекта.

Неприятие «монетизационной» реформы сплотило всю думскую оппозицию – КПРФ, «Родину» и некоторых независимых депутатов. Учитывая партийный состав Думы четвертого созыва, сомнений в том, что закон все-таки будет принят, не было. Процедура третьего чтения носила чисто технический характер: 309 депутатов проголосовали «за» и 118 «против»<sup>7</sup>.

Тем не менее оппозиционеры старались максимально использовать проводимую реформу для критики исполнительной власти и проводника ее интересов в нижней палате – «Единой России». Для КПРФ и «Родины», отстаивавших принципы сильного социально ориентированного государства, критика оставалась единственным средством борьбы с думским большинством, одобрявшим все меры либеральной экономической политики.

Впоследствии монетизация льгот стала причиной массовых протестных выступлений по всей стране. Коммунисты охарактеризовали происходившее как «социальный дефолт» и настаивали на отмене закона о монетизации льгот. Фракция «Родина» потребовала отставки правительства, введения моратория на этот закон и в знак протеста объявила голодовку до тех пор, пока не будут выполнены требования ее депутатов. ЛДПР основной недостаток проведения реформы видела в «хромоте» разъяснительной работы. Тактика «единороссов» заключалась в утверждениях, что сама по себе концепция закона правильна и «слабых мест в нем нет», а недовольство вызвано «неуклюжим проведением реформы». В то же время ЕР вызвала правительство «на ковер», в публичных выступлениях стала активно позиционироваться в качестве защитницы интересов народа. Отводя массовое недовольство от себя, «единороссы» переложили большую часть вины за проведение реформы на руководство регионов и правительство.

Под давлением волны массовых протестов исполнительная власть была вынуждена скорректировать «перегибы монетизации». Парламентарии приняли постановление о защите социальных прав и интересов граждан в связи с применением закона-122. Ситуация показала, что в условиях искусственного «внедрения» в нижнюю палату проправительственной фракции, не имеющей достаточной связи с реальными социальными силами и положением в обществе, власть не может не учитывать мнение оппозиционного меньшинства в Думе, выражающего интересы значительной части российского населения. Программные положения оппозиции все равно были косвенно учтены в результате массовых протестов.

Согласно теории А. Хиршмана, оппозиция может выбирать между тремя стратегиями – «ухода», «протеста» и «лояльности» («торга» с пра-

вящей группой и последующей кооптацией в нее). Принимая правила игры, определенные существующей политической системой, все оппозиционные партии в рассматриваемый исторический период выбрали третий путь, выступая прежде всего как «системная оппозиция». Они использовали тактику соглашений для реализации хотя бы части своих требований.

Так, программные установки коммунистов шли вразрез с политикой правительства, однако даже наличие в Думе второго созыва оппозиционного большинства не привело КПРФ к радикальным действиям. Она постепенно «встроилась» в имеющееся политическое поле, что позволило Думе избежать разрыва с исполнительной властью и резкой дестабилизации ситуации в стране.

Следует отметить, что расхожее мнение о «бесполезности» Думы и бездеятельности депутатов, отношение к нижней палате как «говорильне» (с «пустыми словопрениями в полупустых залах заседания») не соответствуют действительности. Изучение фактического материала показывает, что на протяжении работы Думы всех четырех созывов фракции действительно старались отстаивать программные положения своих партий, пытались осуществить хотя бы часть своих обещаний, выжить в поле взаимоотношений с другими партиями и исполнительной властью. Несмотря на то что пространство для реализации приоритетных установок сужалось, работа думцев не прекращалась. Депутатам удалось провести множество поправок к федеральным бюджетам, учитывающих различные интересы.

Понятие «эффективности» в отношении работы нижней палаты неоднозначно, поскольку его можно рассматривать с двух позиций. С одной стороны, представительный орган может выступать как арена острой борьбы различных политических сил, что и происходило в Думе второго созыва, с другой – как стабильно работающий институт, реализующий в первую очередь программу президента и правительства (Дума третьего и четвертого созывов). И в первом и во втором случаях законодательная деятельность депутатов была по-своему «эффективна», имела свои плюсы и минусы.

Наиболее плодотворной для оппозиции явилась работа Думы второго созыва. Преобладание левых сил в нижней палате частично совпало с премьерством Е.М. Примакова, в результате чего в ходе соглашений с правительством КПРФ и ее союзники смогли добиться наибольших результатов. К тому же опыт работы предыдущей Думы позволил усовершенствовать организационные аспекты деятельности нижней палаты.

В силу своего партийного состава Государственные думы третьего и четвертого созывов большинством депутатов представляли и реализовывали социально-экономическую и политическую программу исполнительной власти. Расклад сил в Думе предопределил наличие конструктивных отношений с исполнительной властью и отсутствие существенных препятствий в ходе законодательного процесса. Это видно на при-

мере принятия бюджета-2002 и утверждения закона о монетизации льгот. Минусом такого законотворчества явилось отсутствие противовеса, способного корректировать перегибы правительственного курса. Закон об отмене льгот ясно показал, к чему может привести радикальное реформирование социальной сферы при пренебрежении позициями политических сил, выступающих против реформ.

Массовые протесты и изменение позиции президента в отношении оппозиции, заявленное им в послании Федеральному собранию 2005 г., продемонстрировали, что политическая система на настоящий момент не является статичной. Она находится в процессе адаптации к меняющемуся окружению и приоритетным задачам, пытаясь при этом изменить внешнюю среду в благоприятную для себя сторону, в результате чего происходит модификация внутренних элементов системы, «правил игры» на политическом поле.

### Примечания

1. *Лысенко В.Н.* Десять лет современного российского парламента: некоторые итоги и перспективы. – М., 2000. – С. 10.
2. Федеральное собрание. Государственная дума. Стенограмма заседаний. Весенняя сессия 1995. – М., 1995. Т. 13. – С. 553, 554.
3. *Лысенко В.Н.* Указ.соч. – С. 12.
4. Федеральное собрание. Государственная дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 233. – 1999, 29 янв.
5. Государственная Дума за 10 лет // Российская Федерация сегодня. – 2004. – № 3. – С. 58.
6. *Родин И.* Законотворцы будут работать мало, но без брака // Независимая газета. – 2004. – 3 февр.
7. *Костюков А.* Дума завершила монетизацию // Независимая газета. – 2004. – 9 авг.

### РЕФЕРЕНДУМ

#### КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Усманова Р.М., кандидат юридических наук  
(Стерлитамакский филиал Башкирского  
государственного университета)*

Конституция Российской Федерации гласит, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, и оно осуществляется через формы прямого волеизъявления, выборные и другие органы местного самоуправления. Федеральный за-

кон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» конкретизировал положение федеральной Конституции и установил, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. В этом же нормативном акте закрепляется положение, согласно которому население самостоятельно и под свою ответственность осуществляет местное самоуправление как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Население является особым субъектом местного самоуправления. Это вытекает из ст. 1 и 2 федерального закона, согласно которым местное самоуправление осуществляется на территории муниципального образования особым субъектом – населением.

Население как основной субъект системы местного самоуправления имеет свой правовой статус, который вытекает из смысла федерального закона. Так, первым элементом правового статуса являются полномочия, среди которых право выбрать структуру органов местного самоуправления, право на изменение границ территории муниципального образования, преобразование муниципальных образований, принятие устава муниципального образования и др.

Следующим элементом правового статуса является ответственность населения. Особенность её в том, что население отвечает «само перед собой», так как в федеральном законе имеется формулировка: население решает вопросы местного значения «под свою ответственность», следовательно, на каждом жителе конкретного муниципального образования лежит часть ответственности. Механизм ответственности предполагает установление санкции. В самом общем виде они представлены как низкий уровень социальных благ и прочие негативные последствия для населения. Ответственность населения опосредованная. Опосредуют ее, прежде всего, органы местного самоуправления, так как в их руках находится наибольший объем полномочий, властных рычагов. Вот почему ответственность местного сообщества в юридическом смысле трансформируется в органы местного самоуправления. Значит, население должно обладать возможностью контролировать властные органы и в случае необходимости применять к ним меры юридической ответственности.

Население муниципального образования осуществляет свою власть непосредственно путем референдума, схода (собрания), народной правотворческой инициативы, обращений граждан, территориального общественного самоуправления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Референдум представляет собой одну из форм непосредственного выражения народовластия. Вопросы проведения местного референдума регулируются федеральными законами «О референдуме в РФ», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (2002 г.), «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ», конституциями, уставами и нормами законов субъектов Федерации об организации местного самоуправления.

В соответствии с федеральными законами местный референдум проводится в целях решения населением вопросов местного значения. Суть местного референдума – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение по вопросам местного значения. Под вопросами местного значения следует понимать такие, которые прямо и непосредственно связаны с интересами жизни и быта населения, проживающего на соответствующей территории муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

По содержанию местные референдумы могут определять:

1) формы осуществления местного самоуправления, структуру органов местного самоуправления путем принятия устава муниципального образования;

2) изменение границ административно-территориального деления и муниципальных образований;

3) решать проблемы социально-экономического характера (планы и программы развития территорий, изменение профиля объектов и предприятий муниципальной собственности, отчуждение муниципальной собственности и т. д.).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. называет перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления (либо об отсрочке указанных выборов);

б) о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Федеральный закон предусматривает коллективные субъекты инициативы проведения референдума. Это могут быть граждане РФ, избира-



тельные и иные общественные объединения, а также совместная инициатива представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Решение вопроса о назначении местного референдума регулируется законами субъектов РФ.

В процедуре назначения референдума различают следующие стадии.

1) подготовка референдума, включающая инициативу о его проведении, информирование граждан, агитацию, обсуждение.

2) проведение референдума, включающее его назначение, организацию, голосование и подведение итогов.

3) реализация решения референдума, включающая исполнение его решений и ответственность за неисполнение.

Начальный этап подготовительной стадии референдума – инициатива. Инициатива проведения референдума принадлежит гражданам РФ, имеющим право на участие в референдуме, т. е. населению муниципального образования.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан РФ в ее поддержку может быть образована инициативная группа по проведению референдума. Указанную инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан, имеющая право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается в соответствии с федеральным законом, законами субъектов Федерации, уставом муниципального образования.

Для назначения референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в соответствующий орган местного самоуправления подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения. Орган местного самоуправления, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона и устава муниципального образования, в течение установленного срока принимает решение о регистрации инициативной группы или отказывает в ней. Основанием для отказа в регистрации может быть только нарушение группой закона и устава. Отказ по мотивам нецелесообразности не допускается, причем инициативная группа вправе обжаловать решение об отказе в суде.

С момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа может собирать подписи в поддержку проведения местного референдума. Подписи собираются посредством их внесения в подписные листы, содержащие формулировку вопроса (решения), предлагаемого к внесению на референдум.

Выдвинуть инициативу проведения референдума может также избирательное и иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистриро-

вано в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума.

Совместная инициатива представительного органа и главы местной администрации о проведении референдума оформляется правовыми актами представительного органа и глав местной администрации. Подписи, собранные в поддержку инициативы проведения референдума, поступают в представительный орган местного самоуправления, который в течение установленного срока (30 дней) принимает решение по данному вопросу. Согласно закону это обязанность представительного органа.

Представительный орган местного самоуправления по требованию о проведении местного референдума вправе принять одно из двух решений:

1) о назначении местного референдума, дате его проведения и мерах по его обеспечению;

2) об отклонении требований о назначении местного референдума в случае нарушения закона инициаторами референдума.

Местный референдум назначается в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования, представительным органом местного самоуправления, а в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленный срок – судом.

Основанием назначения местного референдума судом являются обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора.

Решение, принятое на местном референдуме, рассматривается как акт непосредственного выражения воли граждан, имеющий обязательный характер. Чтобы стать таковым, решение на референдуме должно быть принято с соблюдением определенных условий. Во-первых, необходимо, чтобы сам референдум был признан состоявшимся согласно установленным параметрам, и во-вторых, чтобы решение принималось значительным числом граждан (не меньше минимума, определенного в законе или акте муниципального образования).

В законах субъектов РФ и актах муниципальных образований, как правило, устанавливается, что референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие не менее половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение, принятое референдумом, обладает высшей юридической силой на территории муниципального образования, не нуждается в каком-либо утверждении и обязательно для исполнения на соответствующей территории. Оно может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референ-

думе муниципального образования. Если для реализации решения, принятого местным референдумом, требуется издание дополнительного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт.

Федеральное законодательство предусматривает судебное обжалование результатов местного референдума в случае нарушения действующего законодательства, регулирующего порядок назначения и проведения референдума. Право на судебное обжалование предоставлено гражданам, органам местного самоуправления, прокурору, уполномоченным федеральным законом органам государственной власти.

Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

– нарушение установленного федеральным законом, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования порядка проведения местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

– несоответствие закона субъекта Федерации, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, конституции Российской Федерации, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

– несоответствие решения на местном референдуме конституции РФ, федеральному закону, а на местном референдуме также закону субъекта РФ.

Если результаты референдума признаны недействительными, комиссия, организующая голосование на референдуме, назначает повторное голосование.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ:  
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной  
100-летию начала деятельности первой российской Государственной думы  
Красноярск, 18 мая 2006 года

Корректор С.Ю. Глазунова  
Верстка И.С. Ищенко

Подписано в печать 10.05.06. Формат 60x84/8 .  
Усл. печ. л. 33,94. Заказ 128. Тираж 250 экз.  
Цена свободная

Отпечатано ООО Издательство «Красноярский писатель»,  
т. 23-48-60