

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

Кузнецова Юлия Юрьевна

Санкт-Петербургская государственная академия ветеринарной медицины

Электронная почта: yulyakiljdyushova@gmail.com

Аннотация

Основой для становления парламентаризма в России была Октябрьская революция 1905 года. Парламентаризм – каноническая форма представительной демократии, которая зиждется на таких принципах как: выборность, право сменяемости, представление и защита прав народного меньшинства, двойная ответственность парламентариев, гласность, народное представительство.

Парламентаризм в контексте системы власти предусматривает наличие парламента, который является представительным органом и выполняет законодательные и контролирующие функции. Здесь основой является принцип разделения власти государства на три ветви: исполнительную, судебную и законодательную. Каждая из этих ветвей представляет собой самостоятельную систему, независимую от других осуществляющую собственные конституционные полномочия. При парламентаризме именно парламентом образуется правительство.

Исследователи полагают, что в качестве первичных предпосылок для зарождения парламентаризма в России стали события, происходившие еще во времена существования Киевской Руси и Московского государства. В дальнейшем, согласно С.В. Обухову, несмотря на упрочнение статуса самодержавия, все чаще российскому обществу приходили идеи о необходимости организации таких органов государственной власти, которое смогли бы в некоторой мере ограничивать власть монарха, олицетворяя тем самым глас всего народа.

Революция 9 января 1905 года в значительной мере ускорила движение страны к конституционному строю. Отправной точкой в становлении парламентаризма в России стал Манифест, подписанный 17 октября 1905 года Николаем II. Его по праву можно считать прародителем современной конституции, где впервые предоставлялись политические и гражданские свободы, а так же положение о создании и созыве Государственной Думы, которая была призвана выполнять представительные и законодательные функции.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, государство, конституционализм, государственная власть.

Парламент – общенациональный, коллегиальный орган, представляющий в большинстве стран мира законодательную ветвь власти.

Термин «парламент» происходит от франц. parler и лат. parlare - говорить. Парламент - это общенациональное представительное учреждение общества, носитель верховной законодательной власти¹.

История парламента содержит в себе многовековую историю. Первым парламентом, созданным в мире, по праву считается Британский парламент, организованный в 1265 году. Однако в настоящее время парламенты мира не имеют практически ничего общего с подобными государственными учреждениями, выполняющими представительные функции, времен феодализма. Именно поэтому исследователи отмечают, что эпоха становления парламента начинается с XVI-XVII веков, с эпохи буржуазных революций.

Основоположником распространения практики организации парламента по всему миру можно считать Великую французскую революцию 1789 года, а так же период Войны за независимость США, происходившей в конце XVIII в. и продолжавшейся вплоть до Первой мировой войны 1914-1918 гг. Первые парламенты в XIX в. так же тяготели к принципу ценза, т.е. в парламент могли избираться только представители буржуазного класса. Это означает, что целью первых парламентав являлось не построение представительной формы демократии, а лишь ограничение власти монарха для защиты интересов буржуазии.

В настоящее время парламенты занимают главенствующее положение в системе государственного строя многих стран мира. Столь широкому распространению способствовало становление парламентаризма. Парламентаризм – это система государственного руководства обществом, обладающая своими особенностями. При этом привилегированное положение занимает именно парламент, наделенный правом верховной законодательной власти в совокупности всех высших органов государственной власти². Например, в американской Конституции записано: «Все законодательные полномочия сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов...». В Конституции Японии юридический статус парламента определен куда более категорично: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственной законодательной властью государства».

Как и любой другой орган государственной власти парламент наделен рядом важных функций и полномочий. В сфере политики в круг компетенции парламента входят формирование правительства, а в некоторых странах и избрание президента.

Парламент утверждает ключевые фигуры страны – генерального прокурора, министров, послов, федеральных судей.

Парламенту принадлежит главная роль в вопросах объявления войны и заключения мира, ратификации и денонсации международных договоров.

В компетенцию ряда парламентав входит и объявление импичмента (официальное обвинение высшего должностного лица) президенту. Хотя это экстра-

¹ Барашков Г.М. Парламенты мира: Учебно-метод. пособие / Г.М. Барашков М: Норма, 2010. 207 с.

² Барашков Г.М. Парламенты мира: Учебно-метод. пособие / Г.М. Барашков М: Норма, 2010. 217 с.

ординарные функции, тем не менее, они предусматривают процедуру отстранения от должности высокопоставленного государственного чиновника, вплоть до главы государства, судом парламента по тяжкому уголовному обвинению, как это предусмотрено, к примеру, в Палате представителей Конгресса США, когда речь идет о «государственной измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях, проступках и недостойном поведении».

Понятия «парламент» и «парламентаризм» тесно связаны друг с другом, они взаимно обуславливают друг друга, однако при этом не являются равными по значению. При парламентаризме правительство образуется парламентом из числа членов партии, имеющей большинство в парламенте, и ответственно перед ним. Без Парламента не возможно существование парламентаризма, т.к. именно Парламент является его основой.

Определяющей чертой парламентаризма, его юридическим выражением является право контроля Парламентом деятельности правительства.

Формально эпоху возникновения и становления парламентаризма можно отнести к периоду существования цензового избирательного права, когда только мужчины обладали правом политически активных граждан. И только в XX веке, уже после второй мировой войны, происходит эволюция парламентаризма, в сторону расширения социальной базы, ценза избирательного права и увеличения части коммунистических и рабочих партий.

На протяжении многих веков с момента своего зарождения Россия, начиная с Киевской Руси, медленно, но верно двигалась в направлении действующего представительного и законодательного института власти.

Так, исторические практики совместного обсуждения и решения, принятия народного участия в судьбе родного отечества, создания института демократии, уходят своими корнями в далекое прошлое. Практики решения наиболее важных вопросов хозяйственной и политической жизни посредством общего схода или собрания прослеживаются еще в период древней Руси. Тогда вече и выступало в контексте именно такой практики. Вече – орган государственного управления и самоуправления, упоминающийся в Белгородских летописях еще в 997 году. Данные летописи свидетельствуют о том, что подобные органы самоуправления действовали во многих городах, таких как: Новгород, Ростов, Суздаль, Киев, Галицкий, Звенигород и во многих других. Вече обладало своими собственными атрибутами: вечевым колоколом и специальной вечевой трибуной, располагавшейся над городской площадью. Так же существовал определенный регламент проведения и организации сбора. Некоторые исследователи полагают, что такие сходы так же тщательно документировались. Решения здесь принимались по принципу большинства голосов присутствующих. Постепенно сфера интересов и компетентности вече принимала все более и более четкие формы. Наряду с судебными и спорными вопросами частного характера все чаще обсуждались дела, касающиеся всего общества в целом, включая вопросы мира и войны, вопросы объединения с соседствующими государствами и т.д. Таким образом, можно полагать, что вече, по сути, явилось прообразом существующего ныне парламента.

Следующей попыткой учредить представительные органы регулярного характера по праву можно считать образование и созыв Земского собора в 1550 году.

Далее, в XVI – XVII вв. во времена правления Ивана Грозного, Бориса Годунова, в тяжкие времена Смутного времени продолжается образование представительных органов сословного характера – Земские соборы, Боярские думы. Данные органы отражали и защищали местные интересы и выполняли функции представительства сил общественности. С образованием Русского централизованного государства Боярская дума приобрела вид постоянного совещательного органа, находящегося при верховной власти. В ее состав в основном входили бояре и окольничьи. Боярская дума осуществляла управление государством наравне с царем. Так же она осуществляла контроль за деятельностью Земских соборов.

В XVI веке состав Боярской думы постепенно пополняется лицами менее знатного происхождения, как правило, думными дворянами, попавшими туда исключительно благодаря собственным заслугам, так же возросла численность думных дьяков. Теперь Боярская дума осуществляла решение важных вопросов следующим образом: вначале обсуждая проблему с великим князем, затем с царем. В решении некоторых других вопросов участвовал только царь, в решении третьих – только Боярская дума. Боярская дума контролировала процесс создания приказов, назначения на важные государственные посты и т.д.

К концу XVII века важность и роль представительных органов сводится на нет. Главенствующую роль получает самодержавие. Институты Боярских Дум и Земских соборов ликвидируются. Однако и здесь не удается полностью отойти от зачатков парламентаризма. Так, политический и социальный режим правления Петра I по своей структуре и направленности полностью исключает даже намеки на возможность существования парламентаризма. Но в то же время именно во времена его правления широкое распространение получают разного рода идеи по ограничению самодержавия при помощи народных органов парламентского типа, а формировании и введении в России представительной системы.

Далее, в эпоху царствования императрицы Екатерины продолжается работа по последовательному переходу на парламентский тип организации государства. Формируются институты представительства сословий: сначала дворянства, затем купечества. Затем, благодаря очень удачным и тактически верным реформам, предложенным и проведенным Александром II в России происходит формирование земств – представительство уездов и/или губерний, в состав которых входили представители разных сословий. Затем, уже в 1870 году происходит образование городских сословных учреждений представительного типа – органов городского самоуправления. На данном этапе уже можно отследить тенденцию образования конституциональных проектов, где власть монарха ограничивается вследствие существования представительного законодательного органа, обладающего более или менее широкими полномочиями.

Этап полноценного становления парламентаризма в России берет свое начало в первом десятилетии XX века. Предпосылками для его становления и дальнейшего развития являлось, во-первых, издание и подписание 17 октября 1905 года Николаем II Манифеста – своеобразной декларации о намерениях самодержавной власти, где содержались основные положения по совершенствованию государственного порядка, а так же регламентировалось формирование Государственной Думы, которая позиционировалась здесь как основа законодательной ветви власти. Во-вторых, 23 апреля 1906 года был принят свод Основных законов Российской империи. В своде содержались положения, согласно которым царь «осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой»³. Так же было указано, что «никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государя Императора»⁴.

Государственный Совет был организован императором в качестве противопоставления, противовеса Государственной Думе. Таким образом, любой законопроект обсуждался сначала Государственной Думой, затем Государственным Советом, а только потом уже поступал на подпись самодержавцу.

Расширялись права в законодательной деятельности не только Государственной Думы, но и Государственного Совета. Государственный Совет, как и Государственная Дума, также наделялся уже не законосовещательными, а законодательными полномочиями. Характеризуя организацию Государственной Думы и Государственного Совета России в модели Манифеста 17 октября 1905 года и Указов Николая II от 20 февраля 1906 года многие специалисты высказывают мнение, что они являлись как бы палатами Двухпалатного парламента, что Манифест и Указы 20 февраля 1906 года «превратили Государственный Совет, по существу, во вторую палату российского парламента. Хотя с абсолютной категоричностью говорить об этом нельзя, поскольку официально это были два самостоятельных государственных органа. Таким образом, можно сделать вывод, что Государственный Совет уже на тот момент обладал признаками «верхнего парламента», т.к. был наделен следующими полномочиями: законы, принятые Государственной Думой, вступали в силу только в том случае, если их одобрял Государственный Совет; государственный Совет обладал правом «вето» в отношении законопроектов, принятых Думой, не нуждаясь в подтверждении императором; именно председатель Государственного Совета преподносил императору на утверждение императору принятые законопроекты.

Существовавший Свод основных государственных законов хоть и прослеживалась концепция Парламента, который был «встроен» в особый механизм «разделения властей», однако, основные государственные законы от 23 апреля

³ Карпов А. В. Современное состояние и тенденции развития парламентаризма в России / А. В. Карпов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 4. 14 с.

⁴ Власть и демократия. Зарубежные ученые о политической науке / Под ред. Е.М. Сафроновой. М., 2012. 35 с.

1906 года были построены и сформулированы Российским императором таким образом, что фактически не исключали и не критиковали непосредственно сам принцип самодержавия. Однако, Свод основных государственных законов можно назвать первой российской Конституцией, хотя официально он Конституцией не являлся.

Многие исследователи склоняются к выводу, что Государственный Совет и Государственная дума, по сути, представляли собой двухпалатный Парламент, что указы от 1906 года и небезызвестный Манифест «превратили Государственный Совет, по существу, во вторую палату российского парламента». Хотя официально это были два самостоятельных органа государственной власти.

Государственный Совет состоял из фиксированных, назначенных царем лиц, и из «членов совета по выбору».

Государственная Дума так же состояла не только из лиц, назначаемых императором, но и из выборных ее членов. I Государственная Дума стремилась к проведению усиленного реформирования. Прежде всего, реформы касались земельных вопросов. В виду того, что возникало большое количество противоречий между этим составом Думы и кабинетом министров, императором было принято решение о роспуске Государственной Думы.

В конце 1906 года были проведены выборы во II Государственную Думу. Тогда произошла резкая смена состава. Значительно возросло количество социалистов. В виду того, что больше половины депутатов Государственной Думы являлись выходцами крестьянского сословия, все они выступали за изъятие помещичьих земель и их передачу во владение крестьянам. Однако власти это было не выгодно, что повлекло за собой очередной роспуск Государственной Думы⁵.

III Дума начала свое функционирование с 1 ноября 1907 года. Несмотря на политический разнобой в ее составе, ей удалось просуществовать полный пятилетний цикл, вплоть до следующих выборов депутатов.

IV Государственная Дума просуществовала в период с 1912 по 1917 года. На данном этапе началось формирование оппозиции царизму, в виду того, что, несмотря на изданный Свод законов и регламент, в котором прописаны полномочия Государственной Думы и Государственного Совета, царская власть злоупотребляла своими полномочиями и саботировала работу данных государственных органов.

Анализируя итоги работы всех 4-х Государственных дум в Российской империи, становится ясно, что их создание и деятельность явилась бесполезной для конституционального ограничения деятельности российского самодержавия. Перед нами встает противоречие двух конкурирующих сил: монархии и народа.

Впоследствии развитие парламентаризма в России было прервано приходом к власти большевиков, которые полагали, что Советы являются наиболее

⁵ Реформирование России: мифы и реальность. М, 2012. 54 с.

приемлемой формой народовластия. Советы стали единственным органом представительной власти в Советской России.

Однако ошибочно полагать, что развитие парламентаризма в России в советское время было прервано полностью. Та или иная форма народного представительства может ускорить или затормозить общественное развитие, но не в состоянии отменить его объективных законов. Избрание и периодическое обновление Советов, построенных и действующих на базе единых принципов, способствовало укоренению идеи прямого народного представительства, укреплению государства, восстановлению и сохранению государственного единства в многонациональной стране. Депутаты, сколь бы высокий пост они ни занимали, были обязаны регулярно отчитываться перед избирателями, отвечать на их ходатайства и просьбы. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей депутат мог быть отозван, и такие случаи имели место.

Политическая эволюция советской формы народного представительства предопределила переход к парламентской форме, основанной на принципе разделения властей. В ходе конституционной реформы 1988 - 90-х гг. была учреждена «двухэтажная» парламентская система: избираемый всенародно Съезд народных депутатов и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет⁶. Выборы Съезда народных депутатов СССР, прошедшего в 1989 году, и Съезда народных депутатов РСФСР, прошедшего в 1990 году, проходили, хотя и не без некоторых архаичных ограничений, но вполне демократично, на альтернативной основе, и стали важным шагом в развитии системы народного представительства.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР, собравшийся 16 марта 1990 года, провозгласил разделение законодательной, исполнительной и судебной властей «важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства» и принял новую редакцию ст. 6 Конституции РСФСР, устранив из нее упоминание о руководящей роли коммунистической партии.

После выборов Президента РСФСР, состоявшихся 12 июня 1991 года, шестой Съезд народных депутатов постановлением от 21 апреля 1992 года закрепил в Конституции РФ разделение властей как основополагающий принцип организации государственной власти⁷.

Итак, с декабря 1991 года Россия вновь вступила на путь усиленного, полноценного развития парламентаризма.

В результате того, что произошел распад союзного центра России, от первых политических лиц государства требовалось срочное определение целей и направлений внешней и внутренней политики государства, так же следовало рассмотреть вопросы политического и социально-экономического выбора, а так же определить дальнейшее государственное устройство страны.

⁶ Реформирование России: мифы и реальность / Под ред. П.Н. Ильиных. М., 2011. – 108 с.

⁷ Карпов А. В. Современное состояние и тенденции развития парламентаризма в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 4. 11 с.

В области внутренней политики руководство России определило несколько приоритетных задач. Первая из них – широкомасштабная реформа экономики, переход к рыночным методам хозяйствования. В октябре 1991 г. Президент РСФСР Б.Н. Ельцин выступил с программным заявлением, где указал, что «период движения мелкими шагами завершен. Есть уникальная возможность за несколько месяцев стабилизировать экономическое положение и начать процесс оздоровления». Он изложил суть намеченных экономических преобразований: либерализация цен; приватизация и акционирование в промышленности и сельском хозяйстве; антимонопольная и «разумная» налоговая политика; сокращение необоснованных расходов; адресная система социальной помощи; разрушение «железного экономического занавеса» в отношениях с миром⁸.

Следующим этапом в возрождении парламентаризма стало принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году. Согласно проведенному в этот период референдуму 58,7 % голосов было отдано в пользу президентского проекта конституции. Только здесь стала четко прослеживаться тенденция к представительной демократии. В новой Конституции были приняты положения о таких базовых правах человека и гражданина, как: свобода печати, свобода слова, свобода собраний и т. д. Здесь был регламентирован принцип разделения власти на законодательную, судебную и исполнительную ветку в соответствии с демократическими принципами. Полномочия Президента так же были значительно расширены. Президент здесь являлся своего рода гарантом соблюдения Конституции, определять направления внешней политики, формировать правительство, принимал указы и решения по наиболее жизненно важным вопросам и проблемам в жизни страны, а так же имел право назначать досрочные выборы и распускать парламент.

Двухпалатный парламент – Федеральное собрание, состоящее из верхней палаты – Совета Федерации (входят главы субъектов Федерации) и нижней палаты – Государственной Думы (члены которой избирались гражданами, имеющими право голоса) – представлял собой законодательную ветвь власти.

Судебная власть, согласно новой Конституции, принадлежала конституционному суду. Он выполняет полномочия по контролю за соблюдением Конституции, а так же регламентирует верное толкование положений Конституции.

Так, этап становления парламентаризма получил возможность для нового периода развития. Современный российский парламент благодаря утверждению законодательной базы, закладывает новый демократический фундамент для правовых, экономических, политических и социальных преобразований, в ходе чего достигается трансформация общественных отношений в ключе представительной демократии, а, значит, и парламентаризма.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что парламентаризм – особая система организации государственной власти, где главную роль играет именно парламент. В современном обществе парламентаризм становится вместилищем

⁸ Головкин А. Российский политический театр: без массовки нет солистов // Известия. 2009. № 4. 21 с.

представительной демократии, способствует ее функционированию и правильной организации.

Первые шаги в сторону зарождения парламентаризма предпринимались еще в дореволюционной России, когда Николай II подписал Манифест, где регламентировались полномочия монарха, а так же предлагалось создать такие органы государственной власти как Государственная дума и Государственный совет, состоящие из выбираемых народом членов. Данные органы законодательной власти были призваны выражать волю простых граждан. После Октябрьской революции, когда было свергнуто самодержавие и к власти пришли большевики, развитие парламентаризма было остановлено. Органы законодательной власти РСФСР и СССР не являлись парламентом. Хотя даже в светское время Россия медленно но верно двигалась в сторону представительной системы демократии.

С распадом СССР Россия вновь пошла по пути развития представительной демократии, а, значит, и парламентаризма. Законодательную власть здесь уже представлял двухпалатный парламент, именуемый Федеральным Собранием. И на сегодняшний день, Федеральное Собрание представляет собой законодательную ветвь власти в Российской Федерации.

Список литературы

1. Барашков Г.М. Парламенты мира: Учебно-метод. пособие / Г.М. Барашков. – М.: Норма, 2010. – С. 200-217.
2. Власть и демократия. Зарубежные ученые о политической науке / Под ред. Е.М. Сафроновой. – М., 2012. – С. 34-38.
3. Выстропова А.В. Парламентское право России: Учебное пособие / А.В. Выстропова. – Волгоград: ВолГУ, 2007. – 155 с.
4. Головков А. Российский политический театр: без массовки нет солистов // Известия. – 2009. – № 4. – С. 19-21.
5. Карпов А. В. Современное состояние и тенденции развития парламентаризма в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 4. – С. 10-14.
6. Каширина Т.В. История государства и права зарубежных стран / Т.В. Каширина, А.В. Митин, В.Э. Кемниц. – М.: МИЭМП, 2011. – С. 190-246.
7. Обухов С.П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением / С.П. Обухов. – М.: ИПЦ «Маска», 2012. – 593 с.
8. Реформирование России: мифы и реальность / Под ред. П.Н. Ильиных. – М., 2011. – С. 100-109.
9. Страцун Б.А., Рыжов В.А. Законодательная власть: Парламент / В.А. Рыжов, Б.А. Страцун. – СПб.: «Знание», 2010. – С. 56-78.
10. Юдин Ю.А. Парламентаризм в современном государстве / Ю.А. Юдина. – М.: «Знание», 2008. – С. 55-57.