

УДК 328
DOI: 10.17223/19988613/54/7

А.А. Керимов

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА ЭВОЛЮЦИЮ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

Парламентаризм следует рассматривать как исторически развивающийся феномен, и только при таком подходе возможно выявление специфических особенностей его становления на каждом этапе. В статье рассматривается эволюция теории и практики парламентаризма в России. Выделены этапы в истории зарождения и развития парламентаризма, выявлены его особенности на каждом историческом этапе, показана эволюция взглядов на парламентаризм в различные периоды российской истории.

Ключевые слова: парламент; парламентаризм; протопарламентаризм; сословно-представительный парламентаризм; буржуазный парламентаризм.

Изучение современного российского парламентаризма, его проблем и перспектив развития невозможно без анализа исторического опыта данного института. Очевидно, любое явление уходит своим корнями вглубь истории, имеет аналоги в прошлом, что дает повод рассуждать о преемственности, находить те моменты, которые и сегодня оказывают влияние на сущность изучаемого объекта.

В истории российского парламентаризма с момента его зарождения до современного периода на основании таких критериев, как 1) признание в политической системе общества принципа разделения властей и степени его реализации на практике при формировании органов государственной власти; 2) значимость законов в жизни общества; 3) наличие, место и роль свободно избранного парламентского учреждения в системе властей; 4) наличие упорядоченной системы формирования законодательного (представительного) органа; 5) наличие свободных организаций, объединений, способных агрегировать интересы различных социальных групп, можно выделить четыре крупнейших этапа, характеризующих специфику этого явления на каждом из них по отдельности.

Первый этап, определяемый как этап протопарламентаризма, охватывает период с древнейших времен до XIII в. Данный этап связан с зарождением первых очагов русской государственности в Новгороде, Пскове и становлением первого русского государства – Киевской Руси.

Для древнерусских земель организация власти на основе демократических принципов не была чуждым явлением. В Новгороде и Пскове всегда функционировали народные вече, в компетенцию которых входили вопросы принятия законов, назначения должностных лиц, приглашения князя, заключения торговых соглашений с заморскими соседями. Дальнейшая трансформация политической системы указанных земель превратила их в феодальные республики. Как справедливо отмечает О.В. Гаман-Голутвина, «новгородское самоуправление представляло собой важное начало, однако

все же было только прообразом демократического института и не имело ничего общего с современной демократией, поскольку такие ее непереносимые атрибуты, как свобода личности, права меньшинства, политическая конкуренция отсутствовали» [1. С. 154].

По схожему сценарию развивались события и в Киевской Руси. В качестве элемента разделения властей можно назвать договоры, которые заключались великим князем с городами. При великом князе также функционировала Боярская дума с совещательными полномочиями. В процессе разработки законов князь держал совет со своими боярами. Все эти практики свидетельствуют о зарождении первичных институтов парламентаризма в политической системе страны. Однако начавшиеся княжеские междоусобицы прервали процесс продвижения Древнерусского государства к демократическим моделям развития, и еще в большей степени демократическому развитию русского государства помешало татаро-монгольское завоевание.

Теоретическое осмысление особенностей этой эпохи нашло отражение в трудах митрополитов Иллариона, Киприана, великого князя Владимира Мономаха, Даниила Заточника, которые последовательно проводили мысль о необходимости присутствия при князе умных советников, коллективном решении спорных вопросов, об ответственности князя за порядок в государстве.

Таким образом, для первого этапа характерно наличие в системе государственной власти Киевской Руси народного собрания – вече – продолжателя традиций военной демократии родоплеменного периода и древних племенных сходов, Боярской думы, которые могут быть идентифицированы как первичные проявления парламентаризма.

Второй этап (XIV–XVII вв.) связан с появлением Московского централизованного государства, опирающегося на сословно-представительное правление, и постепенным его перерождением в абсолютистское государство. После свержения татаро-монгольского ига центростремительные тенденции становятся домини-

рующими в трансформационных процессах. Образование нового национального государства сопровождалось не демократизацией общественной жизни, а централизацией власти, приведшей к установлению деспотического единоначалия, действовавшего вне правового поля в ущерб установлению законосообразной власти.

В политическом развитии ряда стран Западной Европы и России в эпоху Средневековья также прослеживаются сходные явления. Страны Западной Европы так же, как и Россия, борются за национальную независимость. Западные правители на борьбу с иностранным засильем поднимали общество через его консолидацию и внутреннюю демократизацию, а русские цари, наоборот, наступали на свободы людей, действовали строго по своей воле, игнорируя внутренние интересы общества.

Консолидация российского общества для борьбы с внешним врагом происходит через антидемократизацию и сосредоточение власти в руках царя – помазанника божьего. Демократические тенденции появились на начальном этапе правления Ивана Грозного, при котором проводились реформы местного самоуправления, на регулярной основе созывались земские соборы, Боярская дума приобретала черты органа, в определенной мере ограничивающего всевластие царя. Все эти элементы с осторожностью могут быть отнесены к проявлениям представительной демократии. На этом этапе верховная власть еще не располагала ни административными кадрами, ни финансами для оплаты труда чиновников за отправление гражданской службы. И по этой причине осуществление власти на местах вменялось в обязанности выборных старост на неоплачиваемой основе, которые не желали выполнять административную работу бесплатно и самовольно оставляли службу.

Зарождение сословно-представительной монархии было обусловлено социально-экономическими и политическими особенностями развития общества. Этому процессу содействовали рост городов, развитие товарного производства и обмена, обострение социальной борьбы, усложнение внутрисословных взаимоотношений среди феодалов и усиление противоречий с городским сословием. Если появление сословно-представительных органов в Европе было результатом борьбы верховной власти с городами и обществом, развития «институтов выборной демократии, прав и свобод личности, которые формировались вслед за развитием капитала: торгового, промышленного и затем финансового» [2. С. 31], то в России они появились из административных потребностей. Если европейские сословно-представительские органы продолжали борьбу с верховной властью за свои права, то российские никогда не переходили в оппозицию царю.

В условиях бурного развития общества актуализировалась проблема выбора способа управления, следовательно, возникали варианты – или через демократизацию общественных отношений, или через централизацию власти. Но средневековая российская царская власть еще не располагала достаточной силой для ее

узурпации, поэтому она соглашалась на создание представительных учреждений, с помощью которых можно было вводить новые налоги и налаживать их сбор и т.д. В этих учреждениях решающую роль играли представители духовенства и дворянства, которые со временем превратились в социальную базу власти самодержца, поскольку такой тандем с властью гарантировал им возможность эксплуатации крестьянских масс.

Сословное представительство рассматривалось как привилегия или частное право сословия или корпорации, при этом каждое сословие выступало с позиций выражения собственных интересов. Постепенно данный принцип теряет свое значение и уступает на исторической сцене место принципу представительства, основанного на понимании народа как субъекта процесса осуществления государственной власти.

На смену сословно-корпоративным интересам через представительство приходят государственные, общенациональные интересы. Меняется природа полномочий выборного, который отныне в своей деятельности руководствуется не узкокорпоративными интересами, а общенациональными. Впрочем, такой сценарий был характерен для западно-европейских стран уже в эпоху Средневековья, в России же подобное понимание природы представительства стало оформляться только к началу XX столетия.

Представительные учреждения России XVI–XVII вв. были явлением почвенного происхождения, а не заимствованными. В отличие от своих европейских аналогов, по ряду причин им не удалось утвердиться в политической системе страны. На наш взгляд, эти причины предельно точно были сформулированы В.О. Ключевским. Он выделял ряд причин, препятствовавших упрочению соборного представительства в XVII в., среди которых: «1) по мере упрочения царствующей династии и роста правительственных возможностей центральная власть все меньше нуждалась в помощи представительного органа; 2) общество, раздираемое межсословными противоречиями в условиях отсутствия общегражданских и политических прав, было не в состоянии вести борьбу и отстаивать свое право участия в управлении государственными делами через соборное учреждение. Земское представительство прекратило свое существование с усилением централизации в управлении и завершением процесса закрепощения всех сословий» [3. С. 644].

Идейно-теоретическое осмысление политических процессов этого периода связано с именами М. Грека, Ф. Карпова, И. Пересветова, А. Курбского. В их произведениях и публицистике прослеживается тенденция к обоснованию роли и значения создаваемых сословно-представительных органов, обосновываются идеи ограничения монаршей власти и разделения властей.

Третий этап (XVIII в. – до 1917 г.) в истории российского парламентаризма может быть охарактеризован как движение от абсолютизма к буржуазному парламентаризму.

В первой четверти XVIII в. на смену сословно-представительной монархии приходит абсолютная монархия. Преобразования Петра I, государственные реформы Екатерины II окончательно ликвидировали зачатки и саму возможность становления представительного органа власти. Даже в условиях тотального политического господства абсолютизма идеи представительной демократии в русской общественной мысли не были преданы забвению. Немало размышлений по этому поводу можно найти в трудах С.Е. Десницкого, А.Н. Радищева. Например, С.Е. Десницкий рассматривал возможность создания нового сената из 600–800 членов с участием не только дворянства и духовенства, но также представителей третьего сословия и разночинной интеллигенции [4. С. 70], а в стихах А.Н. Радищева народное вече упоминается как возможная форма воплощения народовластия.

Модернизация Петра I, безусловно, сыграла важную роль в переходе страны от отсталых во всех отношениях феодальных порядков к европейским способам организации государственного устройства и общественной жизни. Однако последующая социально-экономическая и политическая практика, применяемая наследниками царя-реформатора, не содействовала дальнейшему развитию страны и стала причиной значительного отставания России от западноевропейских стран.

Начало XIX в. было ознаменовано попыткой реформирования политической системы российского общества. Александр I начал с замены петровских коллегий министерствами, которым отводилась роль центральных отраслевых органов исполнительной власти. Дальнейшее реформирование политической системы было связано с именем М.М. Сперанского. Его идея заключалась в реорганизации политической системы на основе разделения властей. Проект реформ М.М. Сперанского содержал предложение о создании органа законодательной власти, который должен был быть представлен Государственной думой и Государственным советом. Однако большая часть предложений М.М. Сперанского осталась на бумаге, была реализована лишь идея введения Государственного совета, который стал законосовещательным органом при монархе, к идее же Государственной думы Россия вернулась только сто лет спустя, одновременно с учреждением которой был реформирован и превращен в верхнюю палату парламента Государственный совет.

Идеи представительного правления в дальнейшем развивались и детализировались в политических программах декабристов, реформах Александра II, идеологии земского движения либерально-буржуазных слоев российского общества. Вторая половина XIX столетия в вопросах развития органов народного представительства была более плодотворной как с точки зрения теоретического осмысления данного феномена, так и реализации на практике его различных вариаций. При этом «сами земские собрания и городские думы, безусловно, нельзя считать парламентскими учреждения-

ми по причине отсутствия у них сколь-либо значимых правотворческих контрольных полномочий. Это были хозяйственные, а не политические учреждения» [5. С. 243]. Главным итогом этого этапа является то, что парламентаризм как идея становится ясно осознаваемой и желанной ценностью для общества.

Теоретическое наследие XIX в. по осмыслению значения разделения властей, законодательной власти, народного представительства занимает важное место в истории общественно-политической мысли России. Его размах определяется не только громкими именами российских ученых той эпохи, но также их теоретическими разработками, которые до сей поры не потеряли своей научно-практической актуальности. Вышеоцененные проблемы занимали важное место в творчестве И.С. и К.С. Аксаковых, М.А. Бакунина, А.Д. Градовского, Т.Н. Грановского, К.Д. Кавелина, А.А. Кизевветтера, И.В. и П.В. Киреевских, В.Н. Коркунова, А.И. Кошелева, Н.И. Лазаревского, Н.Г. Михайловского, К.П. Победоносцева, Ю.Ф. Самарина, А.С. Хомякова, Б.Н. Чичерина и многих других.

В российской научной литературе принято считать, что появление парламентаризма в России в современном его понимании связано с царским «Манифестом об усовершенствовании государственного порядка», который был принят в разгар первой русской революции. Манифест предусматривал дарование населению основ гражданских свобод, права участия в формировании органа народного представительства с законодательными полномочиями, без мнения которого ни один законопроект в империи не мог олицетворять силу закона. Манифест коренным образом менял государственное устройство России. Самодержавная власть ограничивалась представительными учреждениями. Однако, как показала дальнейшая практика, парламентаризм не был приемлем для царской власти, и противоречил ее природе. При выстраивании новой иерархии управленческой структуры на основе принципа разделения властей выбор был сделан не в пользу европейского варианта, основанного на рациональном подходе к ветвям государственной власти с четким распределением их полномочий, а в пользу евразийского, рассматривающего разделение властей в качестве инструмента по ограничению власти государя. Такая трактовка разделения властей вряд ли могла привести к оформлению основ конституционного строя. Более того, «исполнительная власть даже после создания парламентского учреждения делала вид, что в структуре власти ничего не изменилось» [6. С. 66].

Российская самодержавная власть с помощью послушной полицейско-бюрократической машины деполитизировала общественную жизнь страны. Политика, идеология, искусство и даже история были полностью подчинены интересам правящего класса. «Отказ от перводумской модели народного представительства и замена ее впоследствии третьионьской системой позволили власти временно создать иллюзию управляемо-

сти империи, а на деле происходило постепенное свертывание реформ, разработанных правительством в 1905–1906 гг. В первую очередь были ощутимы откат в реальном обеспечении гражданских прав и политических свобод, в деле дальнейшего реформирования политической системы, а также нежелание царизма управлять страной новыми конституционными методами, что вело к изоляции режима от общества, обрекая его тем самым на поражение» [7. С. 199].

Наличие Государственной думы в политической системе царской России не является достаточным основанием полагать, что в стране существовал парламентаризм. Нерешенным оставался ряд вопросов по урегулированию взаимоотношений и налаживанию системы взаимодействия с исполнительной властью, принципиально не рассматривался вопрос о создании правительства с парламентской ответственностью, взаимоотношения двух ветвей власти отличались повышенной конфликтностью, и, самое главное, все противоречия разрешались не методами правового регулирования, а волевыми актами со стороны исполнительной власти, которые обычно сводились к роспуску парламента.

Опыт российского парламентаризма начала XX в. нельзя назвать вполне удачным. Деятельность парламентского учреждения была малоэффективной. Его неконкурентоспособность на политической арене объясняется, во-первых, отсутствием единых правил при формировании палат парламента; во-вторых, нарушением баланса полномочий в пользу Государственного совета как верхней палаты; в-третьих, отсутствием у Государственной думы права veto на решения Государственного совета; в-четвертых, нерациональной организованностью внутренней структуры парламента. «Государственная дума была лишена возможности внесения изменений в политико-правовую систему страны с учетом интересов и настроений широких масс, не смогла выполнить функцию контроля над правительством, не стала каналом сближения интересов общества и государства, не смогла стать силой, способной легитимировать режим, который к 1917 г. лишился поддержки даже со стороны консервативно настроенных слоев правящей элиты» [8. С. 160–163].

Слабость первого российского парламента определяется и отсутствием в стране сложившейся партийной системы. Со времени принятия Манифеста 1905 г. и до февраля 1917 г. в России существовало немалое количество партий и движений. В стране насчитывалось 45 общероссийских партий (11 – традиционалистского и 25 – либерально-консервативного направлений, 9 – социалистической ориентации) и 113 национальных партий и движений [9]. Наличие большого количества разноплановых партий еще не является свидетельством оформления в стране реальной многопартийной системы. Партии социалистического лагеря находились на полулегальном положении, другие партии тоже испытывали немало проблем организационного порядка, не было редкостью, когда во внутрипартийных дискуссиях

частные интересы преобладали над общими. Политические партии не были встроены в политическую систему общества, ни одна из них не имела существенного влияния на процесс формирования кабинета министров, не привлекалась к разработке правительственных программ.

Партии либеральной ориентации не проводили активной работы среди населения на постоянной основе, не подготавливали общественное мнение к принятию либеральных ценностей. Свою миссию они видели в произнесении речей с думской трибуны, считая, что тем самым они готовят благоприятную почву для проведения реформ, а в то же время левые партии активно работали на местах, наращивали свою популярность, создавали сеть партийных организаций, которые сыграли решающую роль в продвижении левых партий к власти после февраля 1917 г. «Политические партии России возникли на базе уникальной бинарной культуры и традиций и значительно позже, чем на Западе, матрица их возникновения была более чем сырая, а носитель – слаб и аполитичен; партии складывались не на основе четких структурированных социальных интересов, а насаждались на идейной основе, что приводило к самодовлеющей роли идеологии; они носили “несистемный” характер, ставя во главу угла не только оппозицию режиму, но и стремление к его разрушению» [10].

Таким образом, необходимо отметить, что в начале XX в. попытка реализации в России западного варианта разделения властей и парламентаризма не увенчалась успехом. Это объясняется особенностями политической системы России и объективно сложившимися историческими обстоятельствами, выражающимися в том, что, во-первых, царская власть не хотела расставаться со своей монополией на политическую власть, следовательно, законодательная власть ей не была нужна; во-вторых, исторически в России никогда не было реальных прав и свобод личности, инакомыслие находилось под запретом, внутренние и внешние проблемы общества решались преимущественно через принудительно-силовые методы; в-третьих, деятельность парламента по времени совпала с революционным движением, резко осложнившим работу депутатов, которые не смогли выстроить оптимальную систему взаимодействия с исполнительной властью, в межпартийной среде и обществом в целом.

Таким образом, в начале XX в. идеи разделения властей, парламентаризма, многопартийной системы не были усвоены российским обществом. Российская система разделения властей сводилась к выделению замкнутых и устойчивых уровней – верховного, губернского-областного, общинного и городского, отношения между которыми строились по принципу не взаимодействия, а жесткой вертикальной подчиненности, где в качестве вершины власти всегда выступала единоличная воля правителя.

Проблема укоренения этих ценностей в России начала XX в. видится не в том, что «в стране было по-прежнему самодержавие или не было всеобщего голосования, и не в том, что царь не присягал конституции, а только в том, что конституционный строй в России не был основан на развитом гражданском строе, который всегда является необходимой основой для всякой конституции. На самом деле как раз неразвитость гражданского строя, отсутствие гражданских свобод и привели к исчезновению политической свободы, к крушению на долгие годы идей парламентаризма в России» [5. С. 420].

Таким образом, отметим, что специфику становления российского парламентаризма в начале XX в. определяли следующие факторы: парламентские реформы проводились сверху без участия политических партий и зарождающихся институтов гражданского общества, которые могли бы обеспечить легитимность проводимых реформ; повышенный фон конфликтности в парламенте, неумение и нежелание депутатов пойти на компромисс с исполнительной властью, следовательно, для получения более умеренного состава парламентариев исполнительная власть, кроме репрессий, также прибегала к тактике изменения избирательного законодательства в выгодную для себя сторону; двухпалатность парламента вносила неопределенность в сферу компетенций и политического статуса, поскольку Государственная дума и Государственный совет формировались по-разному, по своему составу Государственный совет был крайне консервативным, воспринимавшим себя скорее в качестве контролирующего, нежели представительного органа.

В период с октября 1917 г. и до начала 90-х гг. XX в. в стране действовала особая система организации государственной власти, не имевшая аналогов в мире. Она была построена на принципиально иных основах. Парламентаризм рассматривался как форма реализации власти буржуазии и отвергался. В проекте декрета о роспуске Учредительного собрания В.И. Ленин писал, что «старый буржуазный парламентаризм пережил себя, он совершенно несовместим с задачами осуществления социализма, не общенациональные, а только классовые учреждения в состоянии победить сопротивление имущих классов и заложить основы социалистического общества» [11. Т. 27. С. 264].

Идеалом большевиков стало создание государства диктатуры пролетариата, опирающееся на инициативу масс снизу. Только при слиянии этих двух начал, а именно «сильной политической системы, управляемой из одного центра, подчиненной воле наиболее сознательной части рабочего класса в лице его политического авангарда – партии большевиков, и широкой инициативы масс в рамках самоуправляющихся структур – Советов» [5. С. 536], можно было осуществить революционные преобразования с целью построения социалистического общества.

Известное ленинское высказывание «не парламентская республика, а республика Советов» [11. Т. 33.

С. 45–48] не предполагает категорического отказа от институтов государственной власти как таковой, речь идет о создании принципиально новой формы «республиканизма», очищенной от «буржуазного хлама». По замыслу В.И. Ленина, три ветви власти и местное самоуправление составляют институциональную основу государственного управления, но взаимоотношения их между собой и взаимодействие с населением должны быть построены таким образом, чтобы на смену принципу разделения властей мог прийти принцип их единства в законодательной и исполнительно-контрольной деятельности.

На практике ленинская концепция организации новой политической системы была реализована только наполовину. В условиях жесткой централизации власти советские органы де-факто были подчинены партийным органам, а идея предоставления массам возможности самоуправления не была юридически и институционально подкреплена. «Страной управляют на деле не те, которые выбирают своих делегатов в парламенты при буржуазном порядке или на съезде Советов при советских порядках. Страной управляют фактически те, которые овладели на деле исполнительным аппаратом государства, которые руководят этим аппаратом» [12. С. 236], – резюмировал И.В. Сталин.

К середине 30-х гг. XX в. советское государственное строительство завершилось установлением двухуровневой структуры верховных органов законодательной власти в лице Всероссийского съезда Советов и ВЦИК. Присущие этой системе объективные издержки не позволяют определить ее как эффективную. Отсутствие у депутатов возможности профессионально заниматься законотворческой деятельностью, плохо организованная работа системы, недостаток информации, перекосы в политике, отсутствие достаточного количества квалифицированных депутатов, ограниченные сроки действия депутатского мандата, утверждающаяся однопартийная система, чрезвычайные методы управления экономикой не благоприятствовали реализации идеи народовластия и создавали почву для перенесения центра тяжести власти к исполнительным органам.

Препятствием на пути развития народовластия стала и большевистская избирательная система от 1918 г., лишившая отдельных лиц и групп граждан избирательных прав. «Особенностью положения лишенных в стране Советов была не только и не столько потеря ими права избирать и быть избранными в органы государственной власти. Главная проблема заключалась в другом: вместе с потерей избирательных прав они лишались серьезных перспектив в продвижении по социальной лестнице. Прием на работу в государственные учреждения и на промышленные предприятия был невозможен. Им был ограничен доступ в средние и высшие учебные заведения. Они не могли служить в Красной Армии. Но самое главное, эти граждане лишались социальной поддержки государства: их лишали пенсий,

пособий, отказывали в социальном страховании. Они не имели права на “заборную книжку”, ставшую основным документом на получение продуктов питания после введения в конце 1928 г. карточной системы. Общее количество лиценцев в стране насчитывалось на 1929 г. 8,5% в городах, 4,1% в сельской местности» [13. С. 25]. Таким образом, политико-правовая практика превратила избирательное право в социальную функцию избирателей. Только в 1936 г. с принятием новой Конституции из избирательного законодательства вышеперечисленные ограничения были изъяты, но следует заметить, что старые ограничения по части избирательных прав были отменены еще в 1934 г. Эта мера свидетельствует о преобладании во внутренней политике государства тенденции к восстановлению внутреннего мира, столь необходимого в условиях модернизации страны.

Советы в истории мирового государственного строительства стали уникальным явлением и рассматривались в качестве альтернативы буржуазному парламентаризму. Россия, как уже отмечалось, была знакома с различными формами народного представительства, но Советы представляли совершенно иную систему народовластия. Если в сословно-представительных органах представлялись социальные группы, связанные с аристократией и чиновничьим аппаратом, то в Советах присутствовали, особенно на первых этапах, наиболее радикально настроенные сторонники новой власти. Уже к 1917 г. Советы определенной частью населения рассматривались как альтернатива не только самодержавной власти, но и остальным вариантам возможной трансформации политической системы страны в конституционную монархию и даже буржуазную парламентскую республику.

Было бы ошибочным считать период существования системы Советов провалом в истории страны или эпохой утраченных возможностей. Советы не были продуктом сложнейших теоретических конструирований, они были вызваны к жизни стремлением трудящихся найти соответствующую требованиям действительности и собственным потребностям форму управления. В деятельности Советов было немало положительных моментов, которые и сейчас могли бы быть востребованы. Это, например, наличие реального механизма прямой и обратной связи депутатов со своими избирателями, отлаженной системы отзыва депутата избирателями и т. д. После развала советской системы вышеприведенные моменты, которые по своей природе глубоко демократичны, были проигнорированы создателями Конституции новой России в 1993 г.

Четвертый этап в истории российского парламентаризма характеризуется становлением и развитием его современного типа и берет свое начало со времен реформ М.С. Горбачева.

На первом этапе перестройки вопрос о разделении властей еще не ставился, речь преимущественно шла только о разграничении полномочий партийного аппарата

и государственных органов власти. По мере углубления реформ вопросы политической модернизации актуализировались, и программа политических реформ была предложена XIX партийной конференцией (1988). Главная идея заключалась в передаче всей полноты власти Советам и лишении ее КПСС, также предлагалось дополнить представительную демократию прямой через народные референдумы, на рассмотрение которых должны были быть вынесены наиважнейшие вопросы.

Российская представительная власть периода перестройки сочетала в себе черты как органа, выступавшего антуражем партийных структур, так и парламентской структуры, в недрах которой зарождались первые зачатки парламентской деятельности, где депутаты, избранные на свободных выборах, вели законотворческую работу на профессиональной основе. Эти процессы стали реальностью благодаря попытке возврата к раннесоветским формам демократии, однако отсутствие системности в проведении политических реформ постепенно приобретало деструктивный характер, следствием которого стали ослабление государственности, расшатывание межреспубликанских связей и, в конце концов, распад Советского Союза.

Съезд народных депутатов можно рассматривать как одну из форм классической представительной демократии. Он мало чем был похож на европейский парламентаризм. Характеризуя обстановку вокруг парламента, В.Л. Шейнис отмечал те трудности, с которыми приходилось сталкиваться парламенту. Эти трудности были порождены неразвитостью партийной системы, отсутствием устойчивых депутатских объединений в парламенте и создавали большие просторы для маневров со стороны президента для продвижения личной политики, подбора кадров и т.д. [14. С. 52–62]. Тем не менее Совет народных депутатов как парламент был уникальным явлением в истории современной России. Его значение заключалось в том, что впервые за долгие годы отсутствия реального парламентаризма в стране появился орган, который выполнял реальные законодательные и представительские функции в системе властей. В его опыте было немало важных поучительных моментов, которые впоследствии были востребованы при конструировании современного российского парламента.

В заключение отметим, что процесс государствообразования в России на протяжении всей своей истории испытывал влияние природных, экономических, религиозных и многих других факторов. В результате в России, в отличие от большинства западных стран, сложилась куда более централизованная система управления с твердой исполнительной и слабой представительной и местной властью. По оценке В.О. Ключевского, «появление народного представительства в России, в отличие от западноевропейского, было продиктовано не целями ограничения власти, а для того чтобы выстроить и укрепить ее» [3. С. 643] и «метания

между демократией и тоталитаризмом русского общества» [15. С. 257] не оставляли шансов для его упрочения. Как показывает опыт российской государственности, народное представительство обычно появлялось в переломные моменты истории, когда власть либо исчезала (Смута начала XVII в., 1917 г., 1991 г.), либо существенно ослабевала (начальный этап правления Ивана Грозного и Екатерины II, первая русская революция 1905–1907 гг., период горбачевской перестройки и дальнейшего развала СССР). После достижения консенсуса и установления относительной стабильности в обществе исполнительная власть в отношении институтов народного представительства проводила политику подчинения их своему влиянию и превращения этих органов во второстепенные элементы политической системы.

Итоги и выводы:

1. В истории российского парламентаризма с момента его зарождения и до современного периода можно выделить четыре этапа: протопарламентаризм (с древнейших времен до XIII в.); сословно-представительный парламентаризм (XIV–XVII вв.); движение от абсолютизма к буржуазному парламентаризму (XVIII в. – до 1917 г.) и современный парламентаризм (с 1917 г. по настоящее время).

2. Представительные органы в России появлялись обычно в переломные моменты истории. После восстановления социальной стабильности и укрепления своих позиций верховная власть органы народного представительства подчиняла своему влиянию.

3. По уровню политической культуры и гражданских свобод Россия в начале XX в. не была готова к практике парламентаризма. Парламентские реформы проводились сверху без участия политических партий и зарождающихся институтов гражданского общества.

4. Советы как разновидность представительной демократии рассматривались в качестве способа и института по реализации народовластия через активность населения, вовлеченного в социалистическое строительство. Однако в условиях диктата однопартийной системы и власти партийно-бюрократической номенклатуры сущность Советов была выхолощена и заложенный в них огромный демократический потенциал не был раскрыт и реализован.

5. Перестроечный период в развитии российского парламентаризма характеризуется ослаблением партийного диктата, движением к демократическим выборам на основе многопартийности и свободной конкуренции, созданием новой политической элиты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаман-Голутвина О.В. Реальность и мифы современной отечественной политической культуры // Полис. 2016. № 2. С. 153–159.
2. Аксенова О.В. Модернизация или развитие: традиционалистские основания прогресса в России // Власть. 2016. № 9. С. 31–37.
3. Ключевский В.О. Курс русской истории: Полное издание в одном томе. М.: АЛЬФА-КНИГА, 2009. 1197 с.
4. Аникин А.В. Путь исканий: Социально-экономические идеи в России до марксизма. М.: Политиздат, 1990. 415 с.
5. Усанов В.Е. Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование. М.: Элит, 2008. 896 с.
6. Панов П.В. Трансформация политических институтов в России: кросстемпоральный сравнительный анализ // Полис. 2002. № 6. С. 58–70.
7. Дарчиева С.В. Законодательная деятельность думских фракций по аграрному вопросу в контексте противостояния власти и общества в 1906–1907 гг. // Власть. 2016. № 9. С. 199.
8. Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования. М.: РОССПЭН, 1996. С. 160–163.
9. Постников Н.Д., Федорченко С.Н. Партийное строительство в имперской и современной России (II) // Вестник Московского государственного областного университета. 2016. № 1. URL: <http://vestnik-mgou.ru/ru/Articles/View/726> (дата обращения: 15.02.2018).
10. Чертищев А.В. Россия и ее партийная система: взаимообусловленность или несовместимость? // Российская многопартийность и российские кризисы XX–XXI вв.: материалы дискуссии международного круглого стола в рамках научного проекта «Народ и власть» (Москва, 27 марта 2015 г.). Официальный портал ИС РАН. 2016. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=4594> (дата обращения: 15.02.2018).
11. Ленин В.И. Полн. собр. соч.
12. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. 11-е изд. М.: Госполитиздат, 1945. 621 с.
13. Тихонов В.И., Тяжельникова В.С., Юшин И.Ф. Лишение избирательных прав в Москве в 1920–1930-е годы. М.: Изд-во объединения «Мосгорархив», 1998. 256 с.
14. Шейнис В.Л. Судороги российского парламентаризма // Полис. 1992. № 3. С. 52–62.
15. Коноплева Л.А. К вопросу о рисках демократии и проблемах этнической консолидации // Патриотизм и гражданственность в повседневной жизни российского общества (XVIII–XXI вв.): материалы междунар. науч. конф. 14–16 марта 2013 г. / под общ. ред. проф. В. Н. Скворцова; отв. ред. В.А. Веремченко. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2013. С. 255–259.

Kerimov Alexander D. B.N. Yeltsin Ural Federal University (Ekaterinburg, Russia). E-mail: kerimov68@mail.ru

RETROSPECTIVE VIEW ON THE EVOLUTION OF THE THEORY AND PRACTICE OF PARLIAMENTARISM IN RUSSIA

Keywords: parliament, parliamentarism, protoparliamentarism, class-representative parliamentarism, bourgeois parliamentarism.

The purpose of the article is to analyze the evolution of the theory and practice of Russian parliamentarism. Methodologically, the article is based on theoretical developments of both foreign and Russian researchers. In foreign science, this problem is reflected in the studies of J. Blondel, J. Burdeau, M. Gunes, A. Daishi, R. Dick, I. Jennings, G. Ellinik, J. Coakley, P. Loesche, Th. Meaney, D. Olson, D. Ornstein, A. Fallback, W. von Alemann, E. Hubner, K. Schmitt and others.

Russian scientists of the pre-revolutionary era made a significant contribution to the development of the ideas of parliamentarism. Not lost its value and is still relevant ideas, work and projects of V.I. Gere, V.M. Gessen, S.E. Desnitsky, B.A. Kistyakovskiy, M.M. Kovalevskiy, N.M. Korkunov, S.A. Kotlyarevskiy, N.I. Lazarev, P.I. Novgorodtsev, A.N. Radishchev, K.N. Sokolova, M.M. Speransky, B.N. Chicherin, L.A. Tikhomirov and others.

Theoretical foundations of parliamentarism at the present stage is presented in the works of such Russian scientists as L.I. Bachilo, N.I. Biryukov, O.N. Bulakov, M.V. Varlen, O.V. Gaman-Golutvina, A.V. Glukhova, G.V. Golosov, V.I. Mikhailov, A.V. Dementiev, R.J. Evzerov, A.D. Kerimov, A.I. Kovler, V.N. Kolesnikov, I.V. Kotelevskiy, Y.K. Krasnov, B.S. Krylov, O.O. Mironov,

T.N. Mitrokhina, M.A. Mogunova, S.P. Obukhov, J.A. Place, R.M. Romanov, N.A. Sakharov, V.M. Sergeev, E.P. Sokolova, I.A. Soloviev, V.E. Usanov and others.

Traditionally, in modern scientific literature there are three stages in the evolution of parliamentarism, which correspond to its three historical forms: ancient, medieval and modern parliamentarism. We believe that such a classification can only partially reveal the content and essence of the historical forms of this phenomenon. For a thorough analysis of the essence of parliamentarism at each individual historical stage, it seems necessary to move away from the conventional periodization and propose a new one, which provides for four stages in the formation of historical forms of parliamentarism.

As criteria for the allocation of stages and identification of historical forms of parliamentarism, it is proposed to establish: the presence and degree of implementation of the principle of separation of powers into the system of government; the status and importance of normative legal acts in society; the place and role of an elected competitive parliamentary institution in the system of authorities; the presence of an orderly system of formation of a legislative (representative) body; the presence of free organizations, associations that can aggregate the interests of different social groups of society.

On the basis of the above-mentioned criteria in the formation and development of parliamentarism, we distinguish four stages, which allow later to identify the following four historical forms: protoparlamentarism, class-representative parliamentarism, bourgeois parliamentarism and modern parliamentarism.

Analysis of the evolution of the theory and practice of Russian parliamentarism shows that this institution has a natural and historical character and is in constant development. Its evolution, the transition from one stage to another, is caused by the political, socio-economic, cultural and spiritual changes taking place in society. Features of implementation of parliamentarism in various epochs of development of political system reflect a condition of the public relations, and conform to requirements of society. This institution, having realized its historical potential at a certain stage, creates preconditions for the transition to a qualitatively different state, which is characterized by new content and forms of institutionalization.

REFERENCES

- Gaman-Golutvina, O.V. (2016) Reality and Myths of Modern Russian Political Culture. *Polis – Polis. Political Studies*. 3. pp. 153–159. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2016.03.12
- Aksenova, O.V. (2016) Modernizatsiya ili razvitiye: traditsionalistskiye osnovaniya progressa v Rossii [Modernization or development: traditionalist reasons for progress in Russia]. *Vlast'*. 9. pp. 31–37.
- Klyuchevskiy, V.O. (2009) *Kurs russkoy istorii: Polnoye izdaniye v odnom tome* [Russian History: Complete edition in one volume]. Moscow: ALFA-KNIGA.
- Anikin, A.V. (1990) *Put' iskaniy: Sotsial'no-ekonomicheskiye idei v Rossii do marksizma* [The Path of Search: Social and Economic Ideas in Russia before Marxism]. Moscow: Politizdat.
- Usanov, V.Ye. (2008) *Stanovleniye i razvitiye parlamentarizma v Rossii: istoriko-pravovoye i kriticheskoye issledovaniye* [Formation and Development of Parliamentarism in Russia: Historical, Legal and Critical Research]. Moscow: Elit'.
- Panov, P.V. (2002) Transformatsiya politicheskikh institutov v Rossii: krosstemporal'nyy sravnitel'nyy analiz [Transformation of Russian political institutions: cross-regional comparative analysis]. *Polis – Polis. Political Studies*. 6. pp. 58–70.
- Darchiyeva, S.V. (2012) Zakonodatel'naya deyatel'nost' dumsikh fraktsiy po agrarnomu voprosu v kontekste protivostoyaniya vlasti i obshchestva v 1906–1907 gg. [Legislative activity of the Duma factions on the agrarian question in the context of the opposition of power and society in 1906–1907]. *Vlast'*. 9. pp. 199.
- Demin, V.A. (1996) *Gosudarstvennaya Duma Rossii (1906–1917): mekhanizm funktsionirovaniya* [The State Duma of Russia (1906–1917): the mechanism of functioning]. Moscow: ROSSPEN. pp. 160–163.
- Postnikov, N.D. & Fedorchenko, S.N. (2016) Partiynoye stroitel'stvo v imperskoy i sovremennoy Rossii (II) [Party building in imperial and modern Russia (II)]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta – Bulletin of Moscow Region State University*. 1. [Online] Available from: <http://vestnik-mgou.ru/ru/Articles/View/726>. (Accessed: 15th February 2018).
- Chertishchev, A.V. (2015) [Russia and its party system: interdependence or incompatibility?]. *Rossiyskaya mnogopartiynost' i rossiyskiye krizisy XX–XXI vv.* [Russian multi-party system and Russian crises of the 20th – 21st centuries]. Proc. of the International Discussion. Moscow. March 27, 2015. [Online] Available from: <http://www.isras.ru/publ.html?id=4594>. (Accessed: 15th February 2018). (In Russian).
- Lenin, V.I. (1969) *Polnoe sobraniye sochineniy* [Complete Works]. Vol. 27. Moscow: Izdatel'stvo politicheskoy literatury.
- Stalin, I.V. (1945) *Voprosy leninizma* [Questions of Leninism]. 11th ed. Moscow: Gospolitizdat.
- Tikhonov, V.I., Tyazhelnikova, V.S. & Yushin, I.F. (1998) *Lisheniye izbiratel'nykh prav v Moskve v 1920–1930-ye gody* [Deprivation of electoral rights in Moscow in the 1920–1930s]. Moscow: Mosgorarkhiv.
- Sheynis, V.L. (1992) Sudorogi rossiyskogo parlamentarizma [Cramps of Russian parliamentarism]. *Polis – Polis. Political Studies*. 3. pp. 52–62.
- Konopleva, L.A. (2013) [On the risks of democracy and the problems of ethnic consolidation]. *Patriotizm i grazhdanstvennost' v povsednevnoy zhizni rossiyskogo obshchestva (XVIII–XXI vv.)* [Patriotism and citizenship in the Everyday Life of Russian Society (the 18th–21st centuries)]. Proc. of the International Conference. St. Petersburg. March 14 – 16, 2013. St. Petersburg: Leningrad State University. pp. 255–259. (In Russian).