



УДК [328.1. + 329.1/6 + 342.8]

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ: КОНТУРЫ НОВЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУЦИЙ

В. Г. Семёнова

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского
E-mail: semenovavg@mail.ru

В статье изложены основные условия и принципы становления российского парламентаризма, дана краткая характеристика основ избирательного процесса того времени. В качестве ведущих факторов, обусловивших развитие института парламентаризма в нашей стране, выделены: высокая степень политизированности российского общества, отсутствие взаимодействия законодательной и исполнительной властей, их обособленность друг от друга, фрагментация политико-идеологического спектра, способствующая высокой степени конкуренции политических партий и партийных фракций.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, правительство, политическая партия, политические институты.

Formation of Parliamentarism in Russia: Contours of New Political Institutions

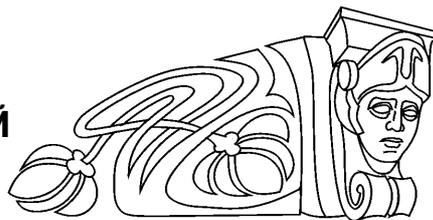
V. G. Semenova

The article describes the main conditions and principles of formation of the Russian parliamentarism, the brief description of basics of the electoral process at that time. As the leading factors in the development of the Institute of parliamentarism in our country, allocated: high degree of politicization of the Russian society, the lack of cooperation of legislative and Executive authorities, their isolation from each other, the fragmentation of the political-ideological spectrum, contribute to the high degree of competition of political parties and party factions.

Key words: parliament, parliamentarism, government, political party, political institutions.

DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-462-466

Парламентаризм как политическая практика подразумевает наличие сложного набора понятийных и сущностных характеристик. Некоторые исследователи склонны отождествлять парламент с парламентаризмом. Но с терминологической точки зрения это не совсем верно. Парламентаризм – явление общественно-политического характера, выражение качественного уровня общественных отношений в государстве, основанных на принципах представительства общественных интересов, суверенитета народа, коллегияльного принятия политических решений, верховенства закона. В то время как парламент – это орган законодательной и представительной власти государства, формирующийся посредством выборов и осуществляющий деятельность на принципах коллегиальности. Важно понимать, что парламент может быть лишь формальным институтом, внешним атрибутом,



не реализующим на практике истинных принципов парламентаризма.

Зарождение российского парламентаризма и его последующее, порой весьма противоречивое развитие приходится на богатый судьбоносными событиями XX век. Отмена крепостного права в России, крестьянская и земская реформы, а также многие другие предшествующие события, в том числе внешнеполитические, послужили контекстом учреждения первого российского парламента.

Как известно, 18 февраля 1905 г. Николаем II был издан рескрипт, поручавший министру внутренних дел А. Г. Булыгину подготовить проект закона о новом государственном органе, формировавшемся на избирательной основе. Формальной датой учреждения законодательного органа в России считается 6 августа 1905 г., именно в этот день император Николай II издал Высочайший Манифест об учреждении Государственной думы, а также утвердил разработанное Положение о выборах в Государственную думу. Согласно этим документам Государственная дума представлялась как «особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов»¹.

Однако в таком виде законодательное собрание так ни разу и не собиралось. Причиной этого стала общая политическая дестабилизация в стране, в различных городах России проходили постоянные манифестации, готовилась всеобщая политическая забастовка, что во многом способствовало провозглашению императором Манифеста 17 октября, в котором в том числе объявлялось и о созыве законодательного собрания с гораздо большими полномочиями, нежели в первом проекте. Так, Государственная дума наделялась правом принимать законы, предложенные на рассмотрение правительством, правом делать депутатские запросы, а также утверждать государственный бюджет.

В декабре 1905 г. был опубликован закон о выборах в I Государственную думу, где фиксировались основные избирательные права граждан. Согласно обнародованным положениям происходил «отсев» низших слоев от избирательного процесса и закрепление позиций привилегированного положения крупных землевладельцев и промышленников. Все избиратели разделялись на курии – группы, составленные по имущественному и сословному происхождению. Всего



было выделено четыре курии: крестьянская, рабочая, городская и землевладельческая. Последняя имела наибольший вес, хотя по численности ее нельзя было назвать самой представительной общественной группой. Не наделялся правом голоса тот, кто не владел крупным недвижимым имуществом или не являлся плательщиком внушительных размеров промыслового или квартирного налога. Крестьянство имело право голоса в исключительных случаях. В то время как, согласно данным члена-корреспондента Петербургской академии наук Российской империи В. И. Покровского, доля крестьян от общего населения империи составляла на тот момент времени около 77%². Куриальная система была уже устоявшимся явлением в России на земском (местном) уровне и полностью устраивала консервативно-монархически настроенную часть российского общества.

Помимо представлений о политической целесообразности, политическая элита Российской империи всерьез опасалась прохождения в Государственную думу «недружественных» элементов, сословий, недовольных принятой в стране социально-политической линией. Крестьяне требовали землю, нехватку которой, по их мнению, можно было компенсировать за счет обширных помещичьих владений. Рабочие требовали, главным образом, сокращения рабочего времени и улучшения условий труда. Требования рабочих и крестьян затрагивали также политическую повестку, наиболее активно в этом плане проявляли себя рабочие заводов, требовавшие гражданских свобод и введения всеобщего, прямого, равного и тайного голосования на выборах в Государственную думу.

В этом контексте и были объявлены выборы в I Государственную думу. Некоторые левые политические партии бойкотировали выборы (РСДРП, национальные социал-демократические партии, Партия социалистов-революционеров и Всероссийский крестьянский союз), отказались от участия в выборах и крайне правые партии. Но вопреки всем недовольствам определенных сословий избирательными принципами, в марте–апреле 1906 г. в России состоялись первые выборы в Государственную думу, и 27 апреля парламент страны начал официально функционировать.

Ведущей политической силой в новом парламенте стала Партия конституционных демократов (кадетов), представлявших либеральное крыло в политико-идеологическом спектре российского общества, – 176 депутатов, представители правоцентристской партии «Союз 17 октября» – 16 человек, сторонники левоцентристской «Трудовой группы» – 97, социал-демократы (меньшевики) – 18, также было избрано 12 прогрессистов. Остальные политические партии были образованы по национальному принципу (польская, эстонская, латышская и т.д.), пример-

но 70 человек. Отдельно было избрано примерно 100 беспартийных депутатов, которые не объединились в какую-либо фракцию³. В итоге, можно констатировать серьезный уровень партийного представительства, партийной конкуренции, которые, с одной стороны, подтверждают принцип демократичности народного представительства, а с другой стороны, стали основой чрезвычайной фрагментированности политико-идеологического и фракционного представительства Государственной думы.

Депутаты I Государственной думы изначально проявили достаточно радикальный настрой, сделав за 70 дней более 300 депутатских запросов правительству, заявив о требовании амнистии политических заключенных⁴. Достаточно острые дискуссии вызвал аграрный вопрос, представители различных партий весьма ожесточенно спорили о возможности и условиях отчуждения помещичьих земель. В итоге, видя такой радикальный настрой, император Николай II издал манифест о роспуске I Государственной думы, а также объявил о проведении новых выборов⁵. Именно таким стал первый опыт парламентаризма в нашем государстве.

К выборам во II Государственную думу правительство Российской империи готовилось более основательно, поскольку хотело получить тот состав народного представительства, который был бы склонен к конструктивному взаимодействию с властью. По некоторым свидетельствам, правительство предпринимало попытки вести «разъяснительную» работу среди сторонников основного политического курса, а также политических сил, идеологически близких к нему⁶.

На этот раз в выборах принимали участие представители всего партийного спектра, в том числе и крайне левые партии. Достаточно условно можно выделить четыре основных идейных течения: правые (стоящие за укрепление самодержавия), октябристы (принявшие программу П. А. Столыпина), кадеты и левый блок (социал-демократы, эсеры и другие социалистические группы). Устраивалось много шумных предвыборных собраний с «диспутами» между кадетами, социалистами и октябристами. По сути, борьба шла внутри общества между избирательными блоками партий.

Однако, несмотря на определенные старания правительства по привлечению своих сторонников, II Дума оказалась заметно радикальней первой. Всего во II Думу было избрано 518 депутатов. Кадеты, потеряв часть мандатов, по сравнению с I Думой, сохранили значительное число мест во второй. Во II Думе в этой фракции состояло 98 человек. Значительную часть мандатов получили левые фракции: социал-демократы – 65, эсеры – 36, Партия народных социалистов – 16, трудовики – 104. Во II Думе были представлены и фракции правого толка: октябристы – 32, фракция умеренно правых – 22.



Существовали и национальные фракции: польское коло (представительство Царства Польского) – 46, мусульманская фракция – 30. Представлена была казачья фракция, в которую входило 17 депутатов. Беспартийных было 52 депутата⁷.

Рассмотрение правительственных законов было по-прежнему основной функцией парламентариев. В этот раз правительство предложило на рассмотрение ряд достаточно либеральных законопроектов о свободе вероисповедания, упразднении земских начальников, расширении прав земских органов самоуправления. Ранее с такими требованиями выступали либеральные партии. Однако депутаты искусственно затягивали рассмотрение правительственных законопроектов, поскольку на повестке дня стояли более актуальные проблемы. Точнее, каждая партия имела свою повестку дня, которую собиралась отстаивать. В итоге партии социалистов-революционеров и социал-демократов призывали к свержению существующего строя, польские депутаты требовали независимости Польши от Российской империи, кадеты и трудовики настаивали на необходимости принудительной национализации помещичьей земли и передачи ее в безвозмездное пользование крестьянам. Конструктивного диалога внутри самой Государственной думы не сложилось. Сложно было его ожидать в такой ситуации и от правительства. Требования депутатов не представлялись правительству разумными и возможными. В результате П. А. Столыпин, обвинив некоторую часть депутатского корпуса в попытке организации государственного переворота, инициировал роспуск второго состава Государственной думы. 3 июня 1907 г. Николай II издал Манифест о роспуске Государственной думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу и Положения о выборах в Государственную думу.

По сути, роспуск парламента стал нарушением основных государственных законов Российской империи, составленных и принятых самой же властью. Безусловно, разрабатывая первый вариант избирательного закона, власть предполагала достичь «послушности» Государственной думы за счет права императора распустить ее в любой момент. Однако депутаты, как оказалось, за места не держались и четко отстаивали свою политическую позицию. Более того, роспуск Думы для большинства думских активистов был выгоден. Так, например, эсеры и социал-демократы могли обосновать призывы по насильственному свержению режима фактическим отказом властей действовать в рамках правового поля. С таким же успехом пользовались в своих интересах и представители национальных окраин в Азии и на Кавказе. Крайние призывы становились все более популярными и в усмиренной некогда Польше.

Результатом оппозиционности, конфликтности и радикальности предыдущих двух созывов

российского парламента стали логичные в этой ситуации изменения избирательного законодательства. Согласно новым положениям круг избирателей на порядок снизился, избираться и избирать своих представителей в значительной степени имели право лишь люди с высоким имущественным показателем. Землевладельцы и состоятельные горожане (домовладельцы) стали основными акторами избирательного процесса в России. По самой процедуре выборов существенных изменений не последовало, как мы уже отметили, изменились некоторые показатели по квотам и серьезно подрос имущественный ценз. Сохранилась непрямая система выборов, которая не предусматривала равного народного представительства. Куриальная система выделяла волостную (крестьянскую), землевладельческую, первую городскую (высокий имущественный ценз), вторую городскую и рабочую курии. Помимо этого, некоторые местности предполагали выделение казачьих курий (в местах компактного проживания). Также имели место курии по национальному признаку – русские и нерусские⁸.

В Думу третьего созыва выбирали 446 депутатов, 405 из которых шли от Европейской России, 16 депутатов – от Польши, 10 депутатов – от Кавказа, Азиатская часть России выдвигала 15 депутатов. Обязательным условием было выдвижение от национальных окраин русских и православных – из 16 депутатов от Польши один депутат должен был быть русским и один православным (национальность не имела значения). Из десяти депутатов от Кавказского края обязательно два депутата должны были представлять казачество и один депутат – русское население⁹.

Система сохранила многоступенчатость, благодаря чему был возможен цензовый отбор и естественный «отсев» низших слоев. Выглядело это следующим образом: на начальном этапе крестьяне на волостных сходах выбирали уполномоченных на уездный избирательный съезд. Крестьяне выбирали по два уполномоченных от волостного схода. Со своей стороны рабочие выбирали уполномоченных на губернский избирательный съезд, по одному от фабрики с числом работающих от 50 до 1999, и далее по одному на каждую следующую полную тысячу работающих. На втором этапе выборов в каждом уезде собирались отдельные избирательные съезды четырех курий. Главным показателем неравенства были то, что от крестьян и рабочих в съездах участвовали лишь уполномоченные, тогда как землевладельцы и горожане по двум спискам являлись на съезды лично. В столице губернии отдельно собирался также и избирательный съезд рабочей курии.

Второй этап, согласно куриальной системе, предполагал избрание съездами выборщиков от своего состава для формирования губернского избирательного собрания, который являлся общим для всех курий. Выборщиками могли стать



только участники избирательных съездов. При этом местные власти имели полномочия делить съезды по избирательным округам, а в городах – по участкам. Правом местных властей было и деление избирательных съездов по принципу русских и нерусских, таким образом, сохранялась национальная идентичность. Третьим этапом выборов являлось губернское избирательное собрание. Участники данного собрания именовались выборщиками, которые априори должны были избирать, но также могли заявить о желании избираться в депутаты Государственной думы.

Особый принцип квотирования существовал и у различных регионов. В итоге из 446 мандатов Государственной думы третьего созыва 222 оказались квотированными по куриям и национальностям. Практика квотирования, особенно по национально-конфессиональному признаку, выражала намерение властей сохранить равновесие в тех областях, в которых могли нарушаться права национальных и религиозных меньшинств.

Но наиболее важным результатом предпринятых правительством поправок в избирательный закон являлось наделение правительства правом принимать законы без предварительного обсуждения с Думой. Данное правило действовало в случаях роспуска Государственной думы или ее временного отсутствия по другим причинам.

Таким образом, в результате существенной избирательной реформы 1 ноября 1907 г. в Государственную думу третьего созыва вошли 446 депутатов, которые в своем большинстве, ввиду положения и статуса, были лояльны правительству. Расстановка политических сил в парламенте существенно изменилась. Контроль в Думе перешел к проправительственным политическим силам – октябристам («Союз 17 октября») – 120 депутатов, и националистам (Русская национальная фракция) – 75 депутатов. Левые составляли меньшинство – 13 социал-демократов и 11 трудовиков, польское коло представляли 11 депутатов, мусульманскую группу – 9 человек, польско-литовско-белорусскую – 7 депутатов. В новой Думе оказались также кадеты – 53 депутата, прогрессисты – 36 членов фракции, но уже в значительно меньшем составе¹⁰.

Безусловно, подобный состав законодательного органа и условия игры полностью устраивали правительство, потому что практически любые инициативы правительства имели в Думе поддержку со стороны большинства. Дело в том, что в итоговом составе партийных фракций ни одна из них не могла в одиночку ни «протащить» законопроект, ни заблокировать. В такой ситуации все решала позиция центра, т. е. октябристов. По сути, именно от октябристов зависел итог голосования. Если октябристы голосовали вместе с другими правыми фракциями, то создавалось правооктябристское большинство (около 300 человек), если вместе с кадетами, то – ок-

тябристско-кадетское (около 250 человек). Эти два блока в Думе позволяли правительству лавировать и проводить как консервативные, так и либеральные реформы¹¹. Таким образом, в истории российского парламента не только реализовывался принцип партийного большинства, но и формировался опыт партийных коалиций, осуществлялся поиск консенсусных решений внутри законодательной власти.

Оппозиционные силы вынуждены были быть сдержаннее, потому как несогласие с волей монарха и правительства могло привести лишь к очередному роспуску созыва. Если ранее роспуск Государственной думы мог осложнить работу правительства, то теперь это, напротив, давало право правительству принимать законы самостоятельно до избрания нового созыва. Именно поэтому парламент России перестал быть местом для выражения активной политической позиции, плюрализма мнений и многих других присущих парламентаризму характеристик.

С другой стороны, небезосновательно мнение российских исследователей, полагающих, что опыт III Думы был положительным, так как страна преодолела политический кризис и правительству удалось восстановить работу в штатном режиме. Очевидно и то, что у правительства появлялось понимание необходимости «опоры» внутри парламента, что также являлось фактором стабилизации политической системы в целом. С другой стороны, роспуск оппозиционной Думы, изменение избирательного законодательства и созыв нового «проправительственного» парламента не прибавило легитимности правящему режиму. Третий созыв Государственной думы проработал весь положенный пятилетний срок.

В соответствии с установленными законом сроками 28 ноября 1912 г. была избрана IV Государственная дума. Избирательный процесс не отличался от опыта прошлых выборов, но на этот раз число депутатов составило 432. Численность их менялась из-за сложной куриальной и цензовой системы. Большинство в Думе вновь досталось октябристам и националистам – 98 и 88 мест соответственно. Относительно сильны были позиции кадетов, стремившихся к более конструктивному диалогу с властью, они получили 59 мест. Среди левых политических партий в четвертом созыве российского парламента были представлены трудовики (10 депутатов) и социал-демократы (14 депутатов). В ноябре 1912 г. оформилась партия прогрессистов, программа которой предусматривала конституционно-монархический строй с ответственностью министров перед народным представительством. Появление этой партии стало попыткой консолидации либерального движения, в итоге они получили 48 депутатских мандатов. Учитывая голоса кадетов, можно было говорить о формировании устойчивой либеральной оппозиции¹².



Однако в штатном режиме новый российский парламент проработал недолго в силу начавшихся серьезных политических потрясений. С началом Первой мировой войны в 1914 г. Государственная дума работала в чрезвычайном режиме. Последний раз Государственная дума Российской империи собиралась в разгар Февральской революции 1917 года, по итогам которой официально прекратила свое существование и Российская империя. Члены Государственной думы и Государственного совета собирались в частном порядке до основания Временного совета в начале октября 1917 г. В результате Октябрьской революции был положен конец Временному правительству, а вместе с ним и Временному совету. Так завершился первый достаточно противоречивый этап становления российского парламентаризма.

Несмотря на то, что из четырех созывов полностью отработали лишь депутаты третьего созыва Госдумы, российская политическая система получила серьезный опыт либерализации политической системы, ограничения абсолютной власти, поиска институтов взаимодействия между основными политическими силами, публичной политической дискуссии, попытки перевода острых проблем и тем из поля непримиримой борьбы в поле обсуждения и выработки общего решения, принципов развития партийной системы, право политического выбора. Это важнейшие принципы на пути формирования представительной демократии. В то же время многие из этих принципов оказались ограниченными, не осуществимыми на практике, искаженными, видоизмененными, что в конечном итоге привело к их обесцениванию, подрыву авторитета самого парламента. Совокупность внутривнутриполитических непримиримых противоречий и внешнеполитических коллизий не позволили российскому парламентаризму, так же как и российской партийной системе, завершить институциональное и содержательное оформление на первом этапе, предоставив им второй шанс уже в конце XX столетия.

Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 15-33-12009).

Примечания

- 1 Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. СПб., 1908. Ст. 26656. С. 637–638. URL: <http://elibrary.shpl.ru/nodes/178> (дата обращения: 01.11.2016).
- 2 См.: Социально-демографические проблемы населения в российской литературе во второй половине XIX – начале XX вв. : библиографический справочник / сост. В. М. Моисеенко. М., 2011. С. 29.
- 3 См.: Выборы в I–IV Государственные Думы Российской империи : (Воспоминания современников. Материалы и документы) / авт. проекта и сост. И. Б. Борисов, Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. И. Лысенко. М., 2008. С. 18.
- 4 Там же.
- 5 См.: Митрохина Н. В. История Первой Государственной Думы Российской империи // История государства и права. 2000. № 2. С. 29–36.
- 6 См.: Крыжановский С. Е. Воспоминания : Из бумаг С. Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 68–69.
- 7 См.: Маклаков В. А. Вторая Государственная дума // Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи : (Воспоминания современников. Материалы и документы). С. 425.
- 8 См.: Выборы в I–IV Государственные Думы Российской империи : (Воспоминания современников. Материалы и документы). С. 23.
- 9 Там же. С. 24.
- 10 См.: Кирьянов И. К. Российские парламентарии начала XX века : новые политики в новом политическом пространстве : дис. ... д-ра ист. наук. Пермь, 2009. С. 132.
- 11 См.: Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. / авт.-сост. Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой ; под общ. ред. А. А. Вешнякова. М., 2001. С. 536.
- 12 Там же.

Образец для цитирования:

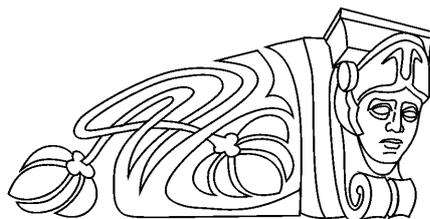
Семенова В. Г. Становление парламентаризма в России : контуры новых политических институций // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. Т. 16, вып. 4. С. 462–466. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-4-462-466.

УДК 316.4

СОЦИАЛЬНАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ ЭТНОСОВ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ФАКТОРЫ

О. Е. Герасимова

Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена, С.-Петербург
E-mail: OI.Gerasimova@yandex.ru



В статье рассматривается процесс социальной мобилизации этносов. Автор выявляет основные факторы мобилизации и оценивает степень интенсивности и эффективности каждого