



УДК 342.4



Анатолий Тихонович КАРАСЕВ,
профессор кафедры конституционного права Ураль-
ского государственного юридического университета
(г. Екатеринбург), доктор юридических наук,
профессор

a.t.karasev@mail.ru



Антон Олегович КАЗАНЦЕВ,
заместитель председателя Уставного Суда Свердло-
вской области (г. Екатеринбург), кандидат юридических
наук, доцент

kazancev@ustavsud.ur.ru

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И РОЛЬ УЛОЖЕННОЙ КОМИССИИ В ЕГО СТАНОВЛЕНИИ В РОССИИ

PARLIAMENTARISM AND THE ROLE OF "THE ULOZHENNAYA KOMISSIYA" (THE STATUTORY COMMISSION) IN THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM IN RUSSIA

В статье на основе рассмотрения различных позиций о сути парламентаризма раскрывается роль и значение Уложенной комиссии в становлении и развитии парламентаризма в России. При этом данную комиссию можно считать «прообразом» парламентского учреждения в нашей стране.

On the basis of consideration of various positions on the essence of parliamentarism the article reveals the role and importance of "the Ulozhennaya Komissiya" (the Statutory Commission) in the establishment and development of parliamentarism in Russia. In this case, "the Ulozhennaya Komissiya" (the Statutory Commission) can be considered as a "prototype" of the parliamentary institution in our country.

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, Уложенная комиссия, депутат, указы.

Keywords: parliamentarism, the Parliament, "the Ulozhennaya Komissiya" (the Statutory Commission), a deputy, instructions.

Прежде чем говорить о комиссии, хотелось бы уточнить само понимание такой категории, как «парламентаризм». В науке нет единого подхода к пониманию и характеристике парламентаризма, при этом практически все ученые, так или иначе рассматривающие парламентаризм, в основу его характеристики ставят наличие действующего парламента и его взаимоотношения с другими органами государственной власти.

Так, И.М. Степанов в содержании парламентаризма особо выделяет парламент, говоря о его доминирующей роли в системе органов власти. [8, с. 5] Т.Я. Хабриева уточняет понимание парламентаризма, рассматривая его как «особую систему организации госу-

дарственной власти, структурно и функционально основанной на принципах разделения властей, верховенстве закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка» [9, с. 3].

По мнению О.Е. Кутафина, парламентаризм – это особая система государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента. [6, с. 207]

Н.А. Богданова понимает парламентаризм как «совокупность идей и опыта представительного осуществления власти народа посредством парламента» [3, с. 29-30].



При этом отдельные дореволюционные ученые считали, что верховенство парламента есть характерная черта парламентаризма, а потому его сущность требует, «чтобы действительный перевес в делах государства был в руках представителей народа» [7, с. 80]. На аналогичной позиции стоял и такой английский государствовед, как А. Дайси. [4, с. 44-45] Поэтому для возникновения в России парламентаризма необходимо было, чтобы появилось учреждение парламентского типа. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «борьба за создание в России парламентского учреждения на государственном уровне развернулась в XIX – начале XX вв. и была связана с решением нескольких задач: признанием законодательства как специальной государственной функции, отделенной от государства; самостоятельностью парламентского учреждения или существованием его в виде консультативного или самостоятельного органа, но при главе государства; порядком формирования или избрания парламента с учетом социальной палитры общества; превращением парламентской деятельности в специальный вид государственной деятельности» [1, с. 5].

При этом возникает вопрос: всегда ли наличие представительного учреждения дает основания говорить о парламентаризме? Полагаем, что вполне возможно существование такого учреждения, которое можно отнести к представительному, но нет оснований одновременного выделения такого явления, как парламентаризм. Прежде всего речь идет о том, учтена ли (и в какой мере) социальная палитра общества, а также – как формировался парламент и какие у него взаимоотношения с исполнительной властью. При реальном парламентаризме существующий представительный орган должен отражать интересы различных групп общества, стараться не допускать концентрации представительной власти в руках либо одной партии, либо какой-то группы лиц. Отсюда вопрос: чью же волю выражает парламент? Если мы говорим о реальном парламентаризме, то парламент должен выражать интересы как можно большего числа граждан, имеющих различные интересы и взгляды.

Если же парламент отражает и выражает интересы одной политической силы и, соответственно, принимает решения в её интересах и интересах только той части общества, которая поддерживает данную политическую силу, парламентаризма нет и говорить о нем вряд ли правомерно.

Но все же существование парламента, формируемого на основе той или иной избирательной системы, создает условия для возникновения и развития парламентаризма.

Парламентаризм, полагаем, можно определить как такую систему организации власти, которая основана и действует на конституционных принципах при основополагающей роли представительного (законодательного) органа и реализует конституционно закрепленный принцип народовластия.

Парламентаризм существует только там и тогда, когда «власть принадлежит не парламенту, а народу, а парламент олицетворяет суверенитет, не внося при этом изменений в объект прав суверенности» [2, с. 42].

В настоящее время, на наш взгляд, именно на пути формирования парламентаризма находится и Российская Федерация.

В связи с этим особое значение приобретает вопрос о рассмотрении роли Уложенной комиссии в процессе становления парламентаризма в России. Следует отметить, что Уложенная комиссия, созданная по инициативе Екатерины II, хоть и не являлась по своей сути парламентским учреждением, тем не менее сыграла свою роль в становлении парламентаризма в России, тем более что порядок формирования ее состава, ведение дел, статус депутата соответствовали парламентским обычаям конституционных стран Запада.

14 декабря 1766 года был издан манифест о созыве депутатов в предложенную комиссию для сочинения проекта нового уложения. [5, с. 270-271]

Представительство, по сравнению с предыдущими кодификационными комиссиями, было расширено. Комиссия формировалась из представителей правительственных учреждений и из депутатов от различных разрядов или классов населения. Сенат, Синод, все коллегии и главные канцелярии центрального управления назначали по одному пред-



ставителю. По одному депутату было назначено на каждый город от домовладельцев, на каждый уезд от дворян-землевладельцев и на каждую провинцию по депутату от однодворцев, от пахотных солдат, от государственных черносошных крестьян и от оседлых инородцев от каждого народа, крещеного или некрещеного, итого – четыре депутата от провинции, где налицо были эти четыре разряда населения. Число депутатов от казаков было предоставлено определять их высшим командирам. Выборы, уездные и городские, были прямые, а по провинциям – трехстепенные.

Таким образом, в Комиссии были представлены центральные правительственные учреждения, некоторые сословия, инородческие племена и по месту жительства. По букве «обрядя» городских выборов в них участвовали все домохозяева, каковыми могли быть лица всякого звания. Это наводит на мысль о всесословном характере городских выборов, которые все же противоречили строю существовавшего в тот период русского общества. Однако даже при таком расширенном представительстве Комиссия не охватывала своим составом все слои населения империи, не говоря уже о крепостных крестьянах.

Интересен был и сам статус депутата. Депутатам назначалось жалование; их звание возводилось на небывалую высоту и становилось самым привилегированным в России. Они находились под «собственным охранением» императрицы на всю жизнь, «в какое бы прегрешение» ни впали; освобождались от смертной казни, пытки и телесного наказания; их имущество подвергалось конфискации только за долги; личная безопасность охранялась удвоенной карой; для ношения им выдавались особые значки, которые дворянским депутатам по окончании дела дозволялось вносить в их гербы, «дабы потомки могли знать, какому великому делу они участниками были». Никто из русских подданных не пользовался тогда такими преимуществами.¹

Весьма существенной новизной Комиссии 1767 г. были наказания, какими избиратели обя-

заны были снабдить своих депутатов, изложив в них «общественные нужды и отягощения», не внося частных дел, решаемых судом. Депутат отвечал перед обществом своих избирателей за своевременное предоставление их ходатайств куда следовало. Но ему предоставлялось право ходатайствовать и сверх наказа, «о чем он заблагорассудит». Депутат не мог только противоречить своему наказу и в случае несогласия с ним должен был сложить с себя порученные полномочия. [5, с. 271-272] Благодаря депутатским наказам в каком-то смысле можно говорить об императивном депутатском мандате (если речь вести о Комиссии как парламентском учреждении).

Устройство Комиссии было достаточно запутанным, но вкратце его можно охарактеризовать следующим образом: из Большой комиссии, как называлось ее полное собрание, выделялись по ее выбору три малые комиссии (по пять депутатов каждая): дирекционная, экспедиционная, подготовительная. Также по мере надобности образовывались частные кодификационные комиссии (не более как из 5 членов в каждой) для выработки отдельных частей Уложения. [5, с. 273-274]

Сложному устройству Комиссии отвечало и ее делопроизводство. Законодательное дело, возбужденное в полном собрании, с его предварительными суждениями переходило в дирекционную комиссию, которая направляла его по принадлежности в ту или другую (частную или кодификационную). Последняя, составив проект, знакомила с ним тот государственный орган, которого он касался. С его мнением и со своим заключением проект пересылался в дирекционную комиссию, которая, сопоставив проект с «Наказом», возвращала его назад для исправления или передавала в экспедиционную комиссию для грамматической и литературной выправки. Только после этого через ту же экспедиционную комиссию проект поступал в полное собрание на окончательное обсуждение. [5, с. 275] Вместе с тем плана занятий установлено не было, предметы назначались случайно.

¹ Такое положение депутата объяснялось тем, что до Комиссии 1767 г. депутатом быть никто не желал и избирали депутатов в комиссии чуть ли не насильно.



Идея Комиссии 1767 г. родилась на основе идей Московского земского собора, но в подробностях устройства, в порядке ведения дел следовала парламентским обычаям конституционных стран Западной Европы. Если бы Комиссия стала созываться регулярно, получила бы четко определенные полномочия, это привело бы к созданию в России парламентского учреждения (пусть даже и

квазипарламентского). Тем не менее, несмотря на такое положение Комиссии в системе существовавших органов, ее роль и значение все же принижать не следует. Уже своим существованием, статусом она внесла «весомую лепту» в процесс создания в последующем соответствующих парламентских учреждений и, соответственно, в процесс становления парламентаризма в России.

Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2006. – № 2.
2. Бихари, М. Парламентаризм / М. Бихари // Мир политики. – М., 1992.
3. Богданова, Н.А. Парламентское право в системе конституционного права / Н.А. Богданова // Парламентские процедуры России и зарубежный опыт. – М., 2003.
4. Дайси, А. Основы государственного права Англии / А. Дайси. – М., 1905.
5. Ключевский, В.О. Русская история : полный курс лекций : в 3 т. / В.О. Ключевский. – М., 1993. – Т. 2.
6. Кутафин, О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. – М.: Норма, 2008.
7. Милль, Дж. Ст. Размышления о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – СПб., 1863.
8. Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова. – М.: Юрист, 2000.
9. Хабриева, Т.Я. Понятие и место парламентского права в России в системе права / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2002. – № 9.