Верхогляд Александр Сергеевич. Эволюция правового статуса депутатов высших представительных органов государственной власти в дореволюционной России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Верхогляд Александр Сергеевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО Кубанский государственный университет], 2017.- 170 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Общая характеристика правового статуса выборного представительства в российском государстве во второй половине XVI – конце XVII вв . 16**

1.1 Формирование выборного корпуса Земских соборов 16

1.2 Основы правового статуса выборных представителей Земских соборов 37

**2 Особенности правового статуса депутатов уложенной комиссии 1767 г . 54**

2.1 Правовые основы формирования Уложенной комиссии 54

2.2 Правовое регулирование статуса депутатов Уложенной комиссии 73

**3 Правовой статус депутатов высших представительных органов по основным законам российской империи 90**

3.1 Эволюция Государственного совета как государственного органа и изменение принципов его формирования 90

3.2 Правовые основы формирования Государственной Думы 109

3.2 Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы 127

Заключение 146

Список литературы 153

* [Основы правового статуса выборных представителей Земских соборов](http://www.dslib.net/teoria-prava/jevoljucija-pravovogo-statusa-deputatov-vysshih-predstavitelnyh-organov.html#7676501)
* [Правовое регулирование статуса депутатов Уложенной комиссии](http://www.dslib.net/teoria-prava/jevoljucija-pravovogo-statusa-deputatov-vysshih-predstavitelnyh-organov.html#7676502)
* [Правовые основы формирования Государственной Думы](http://www.dslib.net/teoria-prava/jevoljucija-pravovogo-statusa-deputatov-vysshih-predstavitelnyh-organov.html#7676503)
* [Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы](http://www.dslib.net/teoria-prava/jevoljucija-pravovogo-statusa-deputatov-vysshih-predstavitelnyh-organov.html#7676504)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. Для обеспечения представительства интересов граждан в деятельности парламента необходимо концептуально продуманное закрепление правового статуса его депутатов. При этом теоретическое оформление современной концепции статуса парламентариев и развитие его правовых основ невозможно без восприятия опыта, накопленного российским государством. Поэтому актуальным является анализ генезиса правового статуса депутатов на разных этапах развития государства.

В федеральный закон, регламентирующий статус парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации, со времени его принятия до 2017 г. было внесено более пятидесяти поправок. Это свидетельствует о продолжающемся процессе изменения правового статуса депутатов высшего представительного органа, в том числе путем уточнения и детализации его элементов. В то же время практика деятельности современного российского парламента наглядно выявляет законодательные пробелы в важнейших вопросах депутатского статуса, например, в таких, как ответственность депутатов, депутатская неприкосновенность, депутатская этика.

Актуальность изучаемых проблем обусловлена и постоянным усложнением задач, стоящих перед парламентариями, что подтверждает необходимость совершенствования их статуса, которое можно достигнуть только на основе расширения научных исследований. Становится очевидной тенденция все более активного использования апробированного в российских условиях исторического опыта нормативного закрепления правового статуса депутатов. В дореволюционный период истории российского государства статус депутатов был подвержен значительным изменениям. Исследование его динамики на протяжении нескольких столетий в существенно отличающихся социально-политических условиях дает возможность для выявления применимых в настоящее время правовых норм, отражающих требования к депутатской деятельности. Некоторые особенности правового статуса депутатов высших представительных органов дореволюционного

периода могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства с целью повышения эффективности осуществления депутатами функций, установленных для представительного органа власти.

**Степень разработанности темы**. Начало целенаправленного изучения статуса депутатов высшего представительного органа власти в России относится к XIX в. По объекту исследования, который является применительно к настоящей диссертационной работе оптимальным критерием классификации, научные труды необходимо разделить на несколько групп.

К первой группе относятся работы, посвященные статусу выборных представителей Земских соборов. Необходимо отметить, что преемственность исследований сохранилась с XIX в. до настоящего времени. Подобный интерес определяется важностью Земских соборов как одного из немногих институтов представительной выборной демократии в нашей стране. С. М. Соловьв указывал на отличия вечевых форм народной демократии от Земских соборов, В. О. Ключевский анализировал состав представительства, Б. Н. Чичерин сравнивал Земские соборы с современными им формами народного представительства европейских стран. Указанные авторы затрагивали отдельные аспекты правового статуса выборного корпуса Земских соборов. В начале XX в. возрос интерес представителей юридической науки к вопросам правового статуса выборных делегатов соборов, который сохранился до настоящего времени. Исследования по данной тематике осуществляли Л. С. Адарчева, А. С. Козача, А. В. Красницкая, Н. Н. Мазуренко.

Следующую группу работ составляют труды, раскрывающие правовой статус депутатов Уложенной комиссии. В данной категории представлены исследования, непосредственно посвященные правовому статусу депутатов, а также раскрывающие его взаимосвязь с сословным статусом. Ряд авторов, например, М. В. Варлен, И. В. Минникес, Н. А. Новикова, в ходе широких по объекту научных исследованиях затрагивали некоторые особенности статуса депутатов Уложенной комиссии. Вопрос правового статуса депутатов высшего представительного органа стал одним из объектов исследования в работах Т. А. Артеменко, посвященных становлению избирательного права в России.

Обособленную группу работ составляют исследования правового статуса членов Государственного совета как высшего законосовещательного органа в 1810–1906 гг. и верхней палаты российского парламента в 1906–1917 гг., среди авторов которых А. П. Бородин, П. Н. Даневский, А. Ю. Деев, В. А. Дмин,

A. Коррос, У. Мосс, В. Г. Щеглов, Е. А. Юртаева. Необходимо отметить, что если  
работы дореволюционного периода лишь затрагивали отдельные аспекты право  
вого статуса членов Госсовета, то в современных юридических исследованиях  
правовой статус членов верхней палаты парламента времен империи рассматри  
вается системно.

Наиболее большой по объему и представительной по содержанию является группа работ, посвященных правовому статусу депутатов Государственной Думы имперского периода. В данной группе целесообразно выделить исследования условий приобретения статуса, главным образом избирательных цензов. Этой теме посвятили свои труды С. Б. Глушаченко, С. В. Дарчиева, В. А. Дмин, У. С. Искандаров, В. Г. Кошкидько, Н. А. Синяева. Изучению гарантий осуществления депутатской деятельности посвящена работа дореволюционного автора

B. М. Грибовского. Фундаментальное исследование Наказа Государственной Ду  
мы, регламентирующего в том числе ряд аспектов статуса депутатов, осуществле  
но А. Ф. Саврасовым. Целенаправленный анализ правового статуса депутатов  
Государственной Думы 1906–1917 гг. нашел отражение в работах А. Т. Карасева,  
И. А. Кравец, Г. Г. Небратенко.

В результате исследования степени научной разработанности темы необходимо сделать вывод о наличии большого массива научных работ, значительном количестве накопленного эмпирического материала. Однако для дореволюционных исследований темы характерен акцент на изучении полномочий этих органов, способах формирования и их месте в общей системе государственного управления. Советский период отмечен высоким вниманием к проблемам проведения избирательных кампаний, организации деятельности представительных органов, сословным аспектам их функционирования и, соответственно, сословным характе-5

ристикам статуса депутатов. Причем основной вклад в изучение данного вопроса внесли ученые-историки, а представители истории отечественного государства и права к данной проблематике практически не обращались. В современной юридической науке также отсутствуют обобщающие исследования, посвященные проблемам правового статуса депутатов высших представительных органов в различные исторические периоды. Недостаточная изученность при высокой актуальности темы стали одним из важных мотивов исследования.

**Объект исследования** составляют общественные отношения, связанные с формированием выборных органов власти в российском государстве и статусом народных представителей.

**Предметом исследования** являются правовые основы становления и развития статуса депутатов высших представительных органов государственной власти в дореволюционный период, а также механизм их реализации.

**Хронологические рамки исследования** охватывают многовековой период истории российского государства со второй половины XVI в. до 1917 г. Определение хронологических границ обусловлено необходимостью проследить полный процесс становления и развития института статуса депутатов высших представительных органов в дореволюционный период. Нижняя хронологическая граница связана с появлением Земских соборов как представительного учреждения Московского государства и изданием первых актов, устанавливающих права и обязанности их делегатов. Верхняя граница совпадает с роспуском Государственной Думы в октябре 1917 г. и фактическим прекращением деятельности депутатов российского парламента.

**Цель диссертационного исследования** заключается в раскрытии особенностей правового регулирования статуса депутатов выборных органов государственной власти и его эволюции в дореволюционный период.

Для достижения сформулированной цели были поставлены и решались следующие основные **задачи:**

**-** охарактеризовать особенности правовых основ формирования выборного корпуса Земских соборов;

выявить систему элементов правового статуса выборных представителей Земских соборов;

проанализировать правовые основы формирования Уложенной комиссии и условия приобретения правового статуса ее депутатов;

изучить содержание правового статуса депутатов Уложенной комиссии;

исследовать специфику Государственного совета как высшего законосовещательного органа в 1810-1906 гг. и правового статуса его членов;

рассмотреть закономерности изменения порядка формирования высшего представительного органа власти в начале ХХ в.;

проанализировать динамику правового статуса депутатов Государственной Думы в 1906-1917 гг.

**Методология исследования**. При подготовке диссертационной работы использованы общенаучные принципы историзма и объективности, а также комплекс общенаучных, частнонаучных и специальных методов исследования.

Принцип историзма предполагает рассмотрение объекта на основе максимально доступной совокупности фактов в контексте конкретной исторической обстановки с ее социально-экономическими и политическими особенностями. Принцип объективности в работе определен использованием широкого круга разнообразных по характеру источников: нормативных документов; проектов документов, не вступивших в силу, но характеризующих мотивы их разработчиков; воспоминаний современников, участвовавших в разработке документов, определивших статус депутатов.

Применение диалектико-материалистического метода предполагает осуществление всестороннего анализа правового статуса депутатов высшего представительного органа через взаимосвязь субъектов права, единство качественных и количественных характеристик и исторического подхода.

Системный метод позволил представить правовой статус депутатов в качестве системы и проследить взаимосвязи между его элементами, а также между условиями приобретения данного статуса и его особенностями. Сравнительно-

правовой метод в диссертационном исследовании проявился в сравнении правового статуса депутатов высших представительных органов различных исторических периодов; в сравнении правового статуса членов Государственной Думы и Государственного совета имперского периода; в сравнении статусов депутатов дореволюционной России и современности.

Основным специальным методом исследования стал статистический метод, применение которого осуществлялось для подсчета и сравнения количественных характеристик, имеющих существенное значение фактов.

**Теоретическую основу диссертации** составили работы дореволюционных, советских и современных авторов, в которых нашла отражение исследуемая проблематика. В частности, были использованы труды таких правоведов, как И. Д. Беляев, С. Н. Болдырев, Н. П. Загоскин, Н. М. Коркунов, В. Н. Латкин, А. В. Малько, Р. С. Маркунин, Л. П. Рассказов, В. И. Сергеевич.

В качестве **нормативной основы исследования** использовались тексты нормативно-правовых актов, материалы официального делопроизводства соответствующих исторических этапов. Основной законодательный материал для анализа правового регулирования статуса депутатов содержится в «Полном собрании законов Российской империи», «Российском законодательстве Х–ХХ веков», «Книгах высочайших постановлений Государственного совета».

**Эмпирической основой диссертационного исследования** стали материалы, хранящиеся в фондах Российского государственно архива древних актов (РГАДА), Российского государственного исторического архива (РГИА).

В ходе исследования проанализированы опубликованные в разных изданиях архивные материалы. Среди них особую ценность представляют мемуары и дневники председателя Совета Министров С. Ю. Витте, депутата III и IV Госдумы П. Н. Милюкова, начальника канцелярии Государственной Думы Я. В. Глинки, видного государственного деятеля С. Е. Крыжановского, позволяющие расширить представления о депутатской деятельности.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что в исследовании впервые выявлены историко-правовые этапы становления и развития правового

статуса депутатов высших представительных органов власти в дореволюционной России и осуществлена попытка комплексного анализа его динамики на протяжении нескольких столетий.

Автор на основе исследования сущностных элементов правового статуса депутата представительного органа государственной власти предложил собственное определение данного понятия.

В работе раскрыты особенности правового статуса депутатов, установлены тенденции его развития и преемственность на различных исторических этапах. Дана сравнительная характеристика элементов правового статуса депутатов Госдумы и членов Госсовета российского парламента в 1906–1917 гг. с депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Выявлены элементы статуса депутатов ранее существовавших высших представительных органов, которые могут быть использованы для совершенствования правового регулирования статуса депутатов современного парламента.

**На защиту выносятся следующие положения**:

1. Исходя из особенностей становления и развития правового статуса депу  
татов высших представительных органов государственной власти, в истории дан  
ного института в дореволюционной России можно выделить три этапа: первый –  
появление первых нормативных актов, устанавливающих права и обязанности  
выборных представителей Земских соборов (1550–1698 гг.); второй – юридиче  
ское оформление процедуры избрания в Уложенную комиссию 1767 г. и начало  
правовой регламентации статуса депутатов представительного органа государ  
ственной власти; третий – законодательное закрепление статуса депутатов новых  
высших представительных органов государственной власти – Государственной  
Думы и Государственного совета (1906–1917 гг.).

2. На основе базовой конструкции правового статуса автор предлагает сле  
дующее определение: правовой статус депутата представительного органа госу  
дарственной власти – это правовой институт, представляющий собой совокуп  
ность норм, регулирующих основания приобретения и прекращения статуса депу-  
9

тата, его права, обязанности и ответственность, гарантии и ограничения при осу  
ществлении депутатской деятельности. К гарантиям депутатской деятельности  
относятся: 1) гарантии, содействующие непосредственному исполнению обязан  
ностей депутата; 2) гарантии, предоставляющие депутатам социально-  
экономические блага; 3) гарантии, обеспечивающие правовую защиту депутатам  
от неправомерных действий в связи с исполнением ими своих обязанностей.

1. Земской собор являлся высшим представительным органом Московского государства, формируемым по разрядно-территориальному принципу. Процедура выборов на собор регламентировалась указами царя, «призывными» грамотами и правовыми нормами, регулирующими выборы в местные органы власти, которые дополнялись правовыми обычаями. Формирование выборного корпуса Земских соборов представляло собой процесс, включающий принятие высшей властью государства решения о созыве собора и оформление его указом; составление призывных грамот и рассылку их местным властям; территориальную организацию выборов; назначение даты выборов и оповещение о выборах населения; непосредственное проведение выборов, оформление их результатов и регистрацию делегатов в московском приказе. Практика выборов на Земские соборы выработала принципы, выражающие предназначение представительных органов.
2. Выборные представители Земских соборов должны были соответствовать территориальному, возрастному, социальному, имущественному и морально-нравственному критериям, которые были нормативно закреплены в призывных грамотах, либо базировались на обычаях. Конкретные права и обязанности делегатов, гарантии их деятельности законодательно не устанавливались, а определялись через основные формы их деятельности. Полномочия выборных представителей осуществлялись посредством законодательной инициативы в форме подачи челобитных и отдельных мнений, участия в заседаниях соборов, принятия и подписания соборных решений. Делегаты получали от избирателей полномочия по принятию решений на соборе, отчеты о выполнении которых позволяли избирателям контролировать деятельность своих представителей. Такие общественно

значимые поручения сохранились до настоящего времени как институт наказов избирателей.

5. Правовые основы формирования Уложенной комиссии определялись предложенными Екатериной II новыми для Российской империи формами отношений монарха с подданными, для которых было характерно декларируемое признание интересов различных социальных групп. Выборы депутатов Уложенной комиссии регламентировались Манифестом от 14 декабря 1766 г. и «Наказом комиссии о составлении проекта нового Уложения». Система требований к депутатам сохранила некоторую преемственность с требованиями к выборным представителям Земских соборов. Конкретизация требований к депутатам Уложенной Комиссии заключается в переходе от социального ценза к сословному, указании точного минимального возраста депутатов, конкретности критериев определения имущественного ценза.

1. Сущность правового статуса депутатов Уложенной комиссии определяли ее представительская и законотворческая функции. Депутаты получили право активно участвовать в законодательном процессе на всех его стадиях, включая участие в заседаниях Большого Собрания, в работе частных комиссий, принятии законопроектов, право на законодательную инициативу, подписание законопроектов, в разработке которых принимали участие. Законодательно закреплено стимулирование личного участия депутатов в разработке законопроектов. Важнейшей особенностью правового статуса депутатов стал впервые введенный институт неприкосновенности личности и имущества. Новыми механизмами обеспечения выполнения депутатских полномочий являлись специальные стимулирующие привилегии и этические нормы.
2. Формирование Государственного совета в 1906–1917 гг. осуществлялось по смешанной схеме – половину его членов назначал император, половину избирали сословно-профессиональные группы. Изменения принципов формирования Госсовета выразились в значительном развитии принципа публичности и появлении такого нового принципа, как создание в лице Государственного совета политико-правового противовеса Госдуме.

Порядок формирования Государственной Думы в ходе реформ начала XX в. претерпел существенные изменения. В результате изменялся социальный состав депутатов, определенные группы населения лишались или получали избирательные права. В то же время динамика избирательного законодательства не оказала влияния на основные принципы формирования высшего представительного органа государственной власти. Процесс выборов депутатов Государственной Думы в 1906–1917 гг. характеризовался более детализированными по сравнению с предыдущими историческими этапами стадиями, совокупность которых послужила основой для современного процесса выборов депутатов Государственной Думы.

8. Важнейшими особенностями статуса депутатов Государственной Думы в 1906–1917 гг. был коллегиальный характер представительской функции и ограниченные контрольные полномочия. В отличие от депутатов Уложенной комиссии депутаты Госдумы имели свободный мандат. Наибольшая динамика была характерна для таких аспектов статуса депутата, как права, социальные гарантии деятельности, дисциплинарная ответственность. Новыми характеристиками статуса депутата стали такие гарантии, как депутатский иммунитет; уголовная ответственность за воспрепятствование депутату в исполнении обязанностей; материальное обеспечение депутатской деятельности. Статус членов двух палат российского парламента в 1906–1917 гг. различался по моменту приобретения полномочий, обязанностям и ответственности.

**Теоретическая значимость исследования**. Материалы диссертационной работы расширяют представления о концепции правового статуса депутата высшего представительного органа государства и могут способствовать решению научных проблем, связанных с развитием статуса парламентария. В результате обобщения историко-правового опыта и использования материалов, впервые вводимых в научный оборот, сформулированы теоретические положения, которые могут стать основой дальнейших исследований правовой природы и содержания элементов статуса депутата, а также особенностей осуществления представительной власти. Выводы диссертации направлены на развитие теории и истории государства и права, науки конституционного права.

**Практическая значимость исследования.** Приведенные в диссертации положения и рекомендации могут использоваться в законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации при выработке правовых норм, касающихся правового статуса парламентариев. Выводы диссертации могут быть полезными для совершенствования законодательства и практической деятельности законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации.

Результаты исследования могут применяться в научно-исследовательской работе при анализе динамики правового статуса депутатов представительных органов власти и перспектив его развития, а также в учебном процессе вузов при разработке лекционных курсов, учебных пособий и проведении семинарских занятий по теории и истории государства и права, конституционному праву, парламентскому праву.

**Достоверность результатов** исследования обусловлена широкой эмпирической базой, использованием значительного объема теоретического материала, применением современных методов исследования, соответствующих цели и задачам, аргументированностью и теоретической обоснованностью научных положений и выводов. Достоверность подтверждается также апробацией результатов исследования.

**Апробация результатов работы**. Основные положения диссертации апробированы на заседаниях кафедр теории и истории государства и права юридического факультета ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубина» и ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет».

Теоретические положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Кубанского государственного аграрного университета (акт внедрения от 29 августа 2016 г.) и Краснодарского университета МВД России (акт внедрения от 12 мая 2016 г.), используются при проведении занятий по дисциплинам «История государства и права», «История учений о праве и государстве», «Конституционное право», «Парламентское право».

Отдельные аспекты исследования докладывались в выступлениях автора на международных, всероссийских и межвузовских научно-практических конференциях. Основные результаты работы получили отражение в семнадцати научных публикациях автора, восемь из которых – в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

**Структура работы** определяется целью и задачами диссертационного исследования и включает введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение и список литературы**.**

## Основы правового статуса выборных представителей Земских соборов

Выборное представительство Земских соборов должно было представлять все Московское государство. Вместе с тем состав соборов не был постоянным. Выдающийся русский историк В. О. Ключевский отмечал: «…Трудно подобрать два собора, похожие друг на друга, и едва ли хоть на одном соборе встретились выборные от всех чинов и уездов»1.

В научной литературе нет единого мнения относительно того, на какой основе осуществлялось представительство в Земских соборах. Так, Б. Н. Чичерин отрицал сословную основу представительства соборов, обосновывая это тем, что в источниках нет упоминаний о представительстве сословий, к которым он относил дворян, прикрепленных к службе, торговых людей – к городам2. Анализируя исторические документы, В. И. Сергеевич придерживается противоположной точки зрения, подчеркивая, что соборы формировались на сословной основе, а присутствие на них выборных не от всех сословий не свидетельствует о том, что представители, выбранные без различия сословий, полноправно представляли все общество3. Такого же мнения придерживается и Н. П. Загоскин, отмечая, что городам предписывалось присылать выборных от всех сословий: «из дворян, и из детей боярских, и из гостей, и из торговых, и из посадских, и из уездных людей»4.

Земские соборы напоминали французские генеральные штаты, немецкие земские чины, испанские кортесы и другие подобные европейские представительные учреждения, в которых выборные от народа представляли интересы не всего государства, а только отдельных групп населения5. Вместе с тем, как справедливо утверждает А. А. Васильев, Земские соборы «были более демократичными, всесословными», чем европейские представительные органы, которые «включали в себя только духовенство, крупных землевладельцев и верхушку буржуазии»1. Кроме того, в отличие от западных представительных учреждений, обеспечивающих «защиту интересов земельной аристократии от притязаний короля, Земские соборы не преследовали цели ограничения царской власти»2.

Необходимо отметить, что представители от всех чинов Московского государства не обязательно присутствовали на всех Земских соборах, на некоторых могли присутствовать представители лишь отдельных групп населения. Вместе с тем источники свидетельствуют о стремлении правительства к тому, чтобы в работе соборов участвовало как можно больше представителей разных слоев общества, оно заботилось о том, чтобы «каждый чин имел своего представителя»3.

Следует отметить, что в грамотах, предписывавших присылку выборных на собор, всегда указывались представители от «чинов» и никогда не употреблялось понятие «сословие». Так, в приговоре Земского собора 1613 г. было указано: «…чтоб изо всех городов великого Российского царства, изо всяких чинов посылали к Москве, для земского совета …»4. Понятие «чины» служило для обозначения дифференциации русского общества по служебным, профессиональным, социальным, конфессиональным и другим критериям. Понятие «сословие» является более широким, поскольку отражает не только фактическое положение группы, но и ее определенный правовой статус. В XVII в. в Московском государстве сословия еще не имели устойчивого правового статуса, процесс их консолидации только начинался. Для ответа на вопрос кого же представляли делегаты на Земском соборе необходимо обратиться к процедуре формирования выборного корпуса соборов.

Архивные материалы, относящиеся к первой половине XVII в., свидетельствуют о достаточно единообразной практике проведения выборов делегатов на Земские соборы на всей территории государства. В процедуре формирования выборного представительства Земских соборов целесообразно выделить несколько основных этапов. В историко-правовой науке существуют различные мнения по данному вопросу. Так, например, И. В. Минникес к основным этапам относит: подготовительный этап, голосование и оформление его результатов, регистрацию делегатов в Московском приказе1. По мнению С. С. Зенина, основными этапами являются: подготовка Земского собора, его непосредственное проведение и оформление результатов2. Обобщая различные точки зрения и сведения архивных документов, представляется возможным выделить следующие основные этапы, характерные для формирования выборного представительства Земских соборов: 1) принятие решения о созыве собора и издание указа (приговора) о выборах; 2) составление призывных грамот и рассылка их местным властям; 3) территориальная организация выборов; 4) назначение даты выборов и оповещение населения о выборах; 5) непосредственное проведение выборов, оформление их результатов, регистрация делегатов в московском приказе.

Процедура избрания делегатов на Земской собор начиналась с принятия решения о созыве собора и оформления его нормативным актом. «Законодательством не были четко определены случаи, когда должен был собираться Земский собор. Он собирался, когда возникала международная или внутригосударственная проблема, решение которой требовало народного представительства»1, «когда верховная власть не хотела или не могла взять на себя почин в разрешении того или иного вопроса»2.

Право созыва совещательных соборов принадлежало государю, а избирательных соборов, во время междуцарствия, – патриарху и Боярской Думе, представлявших в тот период верховную власть и пользующихся всеми ее правами и прерогативами. Вместе с тем в истории Земских соборов существуют примеры, когда инициатива о проведении собора исходила от народа. Таким можно считать избирательный собор 1613 г. Подтверждением этому служит грамота воеводы князя Пожарского, в тексте которой указывалось: «…желаем ... обсудить с разными людьми на общем совете, как нам при нынешнем совершенно полном разорении не оказаться в положении не имеющими государя»3. Таким же образом был инициирован и другой собор: «В нынешнем 156-мъ году... били челом нам, дворяне и дети боярские разных городов, и иноземцы, и гости, и всяких разных сотен и слобод торговые люди, чтобы нам пожаловать их, велеть учинить Собор»4.

Решение о призвании в столицу выборных оформлялось указом, который был юридическим основанием формирования собора. Доведение содержания указов до местных властей входило в обязанность приказов, являвшихся с середины XVI в. органами государственного управления. Приказы имели «росписи» городов, включающие списки их населения. Однако такие сведения не всегда были точными, поэтому и существовали отписки воевод о невозможности проведения выборов по причине того, что «посадских... людей в Козельск нет ни одного человека»5.

## Правовое регулирование статуса депутатов Уложенной комиссии

В полномочия экспедиционной комиссии входила редакция и цензура всех документов Уложенной комиссии. Без ее редакционных правок решения других комиссий не имели юридической силы. Эта комиссия, по мнению Е. А. Юртаевой, являлась своеобразным экспертом: не имея полномочий исправлять выявленные противоречия, она обязана была сообщать о них в дирекционную комиссию2. Выписки из наказов для Большого Собрания делала комиссия по разбору наказов, принимавшая решение о допуске того или иного наказа к обсуждению в Уложенной комиссии.

Для контроля за ведением записок Большого собрания на втором заседании, состоявшемся 3-го августа 1767 г., был избран директор комиссии, которым стал А. П. Шувалов. Ведению записок Екатерина II придавала особое значение, отмечая «чтобы в них в будущие времена могли найти те правила, кои в наставлении служить будут и от коих зависит твердость нашею нынешнего здания надлежит... стараться, чтобы записки были как можно вернее и яснее»3.

Непонимание А. И. Бибиковым своих обязанностей по организации работы Комиссии стало причиной беспорядочного зачитывания на ее Собраниях законов и наказов избирателей. «Подобное бессистемное чтение… законов и наказов, не сопровождавшееся никакой постановкой вопросов и никаким голосованием, было совершенно бесцельно и поглощало массу времени и труда»4. Екатерининской комиссии не хватало опыта организованной работы. Составить свод законов было невозможно путем рассуждений в многочисленном представительном собрании. Для этого требовалась организованная работа юристов, которой народные представители могли дать лишь общую оценку и утверждение. Затрудняла кодификационную работу и несогласованность действий представителей разных сословий. Однако анализ материалов Комиссии позволяет сделать вывод о нуждах различных групп населения и о намерениях государства относительно сословий.

12 января 1769 г. заседания комиссии были официально прекращены в связи с войной с Турцией. Работа Екатерининской комиссии не имела желаемого результата. Составление проекта нового Уложения, включающего все отрасли права, было очень трудной задачей. Вместе с тем в процессе формирования и деятельности Уложенной комиссии был накоплен опыт проведения выборов в представительный орган государственной власти, определением статуса депутатов, организацией работы выборных представителей над законопроектами.

В результате исследования правовых основ формирования Уложенной комиссии 1767 г. автор пришел к следующим выводам.

Правовые основы выборов депутатов Уложенной комиссии определялись предложенными Екатериной II новыми для Российской империи формами отношений монарха с подданными. Для этих форм в соответствие с идеями Просвещения было характерно декларируемое монархической властью признание интересов различных социальных групп. В основу проектируемого законодательства, по взглядам Екатерины II, должны быть положены учитываемые монархом истинные нужды и желания народа. В условиях отсутствия систематической практики выявления таких нужд требовалось создать специальный механизм, качестве которого было предложено представительное собрание, включающее выборных от всех сословий.

При создании правовой основы выборов членов Уложенной комиссии монархическая власть использовала как нормативный акт, определяющий порядок выборов – Манифест «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную Депутатов», так и подготовленный несколько ранее документ программного характера – «Наказ комиссии о составлении проекта нового Уложения», установивший цели деятельности Уложенной комиссии. При этом, по мнению автора, «Наказ» выступал в роли базового документа, определяющего главные задачи законодательной политики российского государства.

«Наказ» сформулировал модель идеальной самодержавной власти. Важнейшим элементом «Наказа» стали установленные в нем пределы самодержавия. В качестве таких пределов были названы обязательность общезначимой цели, к которой должен стремиться император при осуществлении власти; недопустимость управления лично монархом всеми государственными делами; реализация власти преимущественно посредством издания законов. В «Наказе» был закреплен принцип строгого соблюдения законов, который, однако, не был дополнен признанием прав личности. Справедливость законов рассматривалась как обеспечение ими лишь государственных и общественных интересов. «Наказ» выполнил свою роль в качестве программного документа, поскольку многие его идеи (идея законности в противовес субъективной воле монарха, идея служения носителя верховной власти народу, восприятия закона как инструмента воспитания) легли в основу законодательства Российской империи.

Манифест Екатерины II определил основы российского избирательного права периода Империи. Он был первым правовым актом, регламентирующим избирательный процесс в представительный орган государственной власти. В соответствие с Манифестом, представительство в Уложенной комиссии должны были получить центральные государственные учреждения и выборные от различных сословий.

Детальная регламентация порядка организации и проведения выборов Манифестом стала модельной для последующих нормативных актов, посвященных выборам в органы государственной власти. Так, этим документом была введена процедура избрания посредством баллотировки шарами, которая сохранилась на протяжении всего имперского периода.

## Правовые основы формирования Государственной Думы

. Из перечня полномочий следует, что Госсовет при создании выполнял функции законосовещательного органа и судебной инстанции, а также ограниченную контрольную функцию по отношению к исполнительной власти, осуществляемой министерствами. Законосовещательный характер Государственного совета выражался в том, что одобренные им проекты монархом. Кроме того, Государственный совет того периода, как и ряд европейских парламентов, рассматривал отчеты министерств. Контрольная функция была ограниченной – в «Образовании» отмечалось, что министры не были обязаны присутствовать на заседаниях Госсовета при рассмотрении вопросов их министерств. Функции Государственного совета определили принципы его формирования и структуру. Структурно Госсовет подразделялся на департаменты, при этом председателями департаментов не могли быть министры. Члены законосовещательного органа, не входящие в департаменты, присутствовали на общих заседаниях Госсовета.

Основу порядка формирования Государственного совета, установленную при его создании, составляет единоличное назначение монархом: в его состав входили только лица, назначаемые императором. Министры, также назначаемые императором, являлись членами Госсовета по должности2. Процедура отбора кандидатов в состав Государственного совета не была установлена. Как отмечает А. Ю. Деев, состав Совета пополнялся по ходатайствам высших должностных лиц перед императором о конкретной кандидатуре3. Единоличное назначение членов Госсовета императором преследовало цель обеспечения участия в работе Совета представителей дворянства, выступавшего опорой российской монархии.

Председательствующим в Госсовете был император, в случае отсутствия которого место председателя занимал член Госсовета, ежегодно назначаемый императором. При создании Госсовета было назначено 35 его членов. Полномочия членов Госсовета были пожизненными, что определялось не нормативными актами, а сложившейся практикой. Император дополнял состав Совета новыми членами по мере необходимости, возникавшей, как правило, в результаты смерти членов Госсовета. В конце царствования Александра I в состав Госсовета входили 42 члена. Александр I представлял высшую единоличную императорскую власть, все прочие состояли на государственных должностях не ниже третьего класса и в большинстве своем были потомственными дворянами. Как единственное исключение в Госсовет входил М. М. Сперанский – сын священника. Почти каждый третий член Совета имел придворные звания, это характеризовало состав Госсовета с точки зрения отношения его членов к государственной службе1. Около 70 % членов Совета были лица, состоящие на военной службе, средний возраст членов Госсовета, по подсчетам С. В. Кодана, был чуть более 56 лет2. Подобные характеристики состава Государственного совета позволяют констатировать его достаточно высокий по критериям того периода совещательный потенциал, поддерживаемый при помощи порядка формирования единолично императором. Главным принципом формирования Госсовета, таким образом, было обеспечение лояльности монархической власти. На основе анализа законодательства соответствующего периода, можно сделать вывод, что этот принцип выступал с точки зрения юридической науки системообразующим по отношению к принципу обеспечения компетентности Госсовета в вопросах управления и принципу публичности.

Анализируя динамику состава Госсовета на протяжении XIX – начала XX вв. (до 1906 г.), можно сделать вывод о доминирующей роли высшей имперской бюрократии, повышении среднего возраста и снижении имущественного уровня членов Государственного совета. Очевиден сословный характер Госсовета как органа государственной власти в указанный период. Некоторые изменения практики формирования Госсовета были осуществлены императором Николаем I. Так, 17 декабря 1825 г. по повелению императора в состав Госсовета был введен великий князь (брат царя) Михаил Павлович, который получил право присутствовать на заседаниях по собственному желанию1. Это был первый случай введения в указанный государственный орган члена императорской семьи. Анализ политической ситуации рассматриваемого периода позволяет предположить, что решение о введении в состав Госсовета Михаила Павловича в первые же дни после вступления на престол его брата было вызвано стремлением продемонстрировать усиление контроля за деятельностью Государственного совета и одновременно – поднять престиж Госсовета, лояльность его членов по отношению к императорской фамилии. В 1839 г. наследнику престола великому князю Александру Николаевичу было предписано императором присутствовать в Госсовете без права участия в принятии решений2. Только спустя 2 года Александр Николаевич стал полноправным членом Госсовета. Очевидно, что для наследника престола подобная процедура была способом приобщения к государственному управлению. Впоследствии включение великих князей в состав Госсовета без права голоса с оформлением через полтора-два года полноценного членства стало традицией. Однако, указанное изменение практики формирования Госсовета не потребовало корректировки порядка его формирования и внесения каких-либо изменений в нормативные акты.

## Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы

Порядок, предусматривающий принятие решения о привлечении к ответственности высших должностных лиц лично императором, защищал высших чинов империи от преследований, вызванных борьбой между ведомствами, и другими субъективными причинами. В то же время этот порядок фактически ничего не гарантировал депутатам Госдумы, ставшей центром легальной оппозиции самодержавию. Кроме того, как указывал исследователь-современник В. М. Грибовский, подобный порядок определил одну из особенностей русского представительского строя – фактическую зависимость народных представителей от императора и частично от административного учреждения, а именно Первого департамента Госсовета3.

Необходимо согласиться с А. Т. Карасевым в том, что с формированием Государственной Думы в России не только было создано законодательное учреждение, процедура деятельности которого в целом соответствовала процедуре европейских парламентов, но и депутаты Госдумы имели правовой статус, приближающийся к статусу депутатов этих парламентов4. Вместе с тем динамика правового статуса депутатов Госдумы в 1906–1917 гг. была незначительна5. Но это не означало статичности фактического статуса депутата. Он был подвержен изменениям, о чем говорит, например, создание на неофициальном заседании 27 февраля 1917 г., после роспуска императором Госдумы, Временного комитета Государственной Думы из 12 ее членов1, на основе которого несколько позже сформировалось Временное правительство. Государственная Дума к этому времени как легитимный законодательный орган уже не существовала, что предполагает отсутствие у бывших депутатов соответствующего статуса, кроме ряда социальных гарантий. Фактически несколько депутатов Госдумы, основываясь на депутатском статусе, выступили как носители властных полномочий в качестве основы новой власти, приняв на себя функции власти исполнительной. Однако названное и подобные ему изменения не закреплялись нормами права и в силу этого не могут рассматриваться в ходе исследования динамики правового статуса депутата.

Изучение динамики правового статуса депутатов Государственной Думы в 1906–1917 гг. позволило сформулировать следующие выводы. Условия приобретения статуса депутата Государственной Думы определялись системой цензов, предоставляющих активное избирательное право, и дополнительным цензом знания русского языка для реализации пассивного избирательного права. Момент приобретения полномочий депутатами Государственной Думы периода империи в нормативных актах однозначно не определен. В данном аспекте статус депутата Госдумы был близок статусу депутата Уложенной комиссии. Учитывая содержание норм «Учреждения Государственной Думы» и подписываемого депутатами «Торжественного обещания», а также наличие процедуры проверки правомерности избрания депутатов Думой, можно утверждать, что моментом приобретения депутатских полномочий являлось первое заседание нижней палаты российского парламента.

Депутаты Госдумы, начиная с ее первого созыва, наделялись достаточно широкими для того периода развития парламентаризма правами. В систему этих прав входили право законодательной инициативы; участия в заседаниях палаты и работе комиссий; индемнитет, понимаемый как полная свобода мнений и высказываний по вопросам ведения палаты; получения по запросу «оперативной информации от правительства о происходящем в стране»1. Такие же в целом нормы действовали для выборных членов Государственного совета. Статус депутатов нового законодательного органа – Госдумы способствовал изменению статуса членов существовавшего уже около столетия Госсовета.

Представительская функция в соответствие с нормами законодательства и практикой деятельности принадлежала не каждому депутату индивидуально, а Государственной Думе в целом. В отличие от депутатов Уложенной комиссии, депутаты Госдумы имели свободный мандат – необязательность отчета перед избирателями.

Обязанности депутата Госдумы могут быть разделены на две группы по критерию применяемых за их невыполнение санкций. К первой группе необходимо отнести обязанности, которые предусматривали дисциплинарные или финансовые санкции: присутствовать на заседаниях Думы и комиссии; соблюдать порядок в процессе заседаний Госдумы; принимать участие в поименных голосованиях; уведомлять председателя Думы об отпуске и соблюдать его продолжительность. Ко второй группе относятся обязанности, несоблюдение которых предполагало лишение статуса депутата: подписание «Торжественного обещания» в ходе первого заседания Думы; сохранение соответствия цензам, в соответствие с которыми депутат был избран.