

Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX — начала XX в.*¹

Ерыгина В.И., доцент кафедры теории и истории государства и права Белгородского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент
erygina@list.ru

Теория парламентаризма зародилась и получила свое научное обоснование в России в конце XIX — начале XX в. благодаря крупным исследованиям выдающихся ученых-юристов в области государственного права А.А. Алексеева, А.И. Елистратова, А.А. Жилина, М.М. Ковалевского, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, К.Н. Соколова и др. В статье проведен теоретико-правовой анализ различных моделей парламентаризма в России, выявлен вклад российских мыслителей в формирование теории парламентаризма: они разработали понятийный аппарат, раскрыли сущность данного явления, его характерные признаки и черты, на примере западно-европейских стран оценили факторы, определяющие эффективность деятельности парламента и правительства, сделали выводы о том, что от расстановки политических партий в стране зависит вид парламента, а от взаимоотношений последнего с правительством — тип политического режима.

Ключевые слова: парламентаризм, политические партии, парламента, правительство, ответственность, многопартийность.

The theory of parliamentarism has arisen and has received the scientific substantiation in Russia in the end of XIX — the beginning of XX centuries due to large researches of outstanding scientists-lawyers in the field of constitutional law, such as A.A. Alekseev, A.I. Elistratov, A.A. Zhilin, M.M. Kovalevsky, S.A. Kotlyarevsky, N.I. Lazarevsky, K.H. The Sokolov, etc. In article theoretical and legal analysis of various models of parliamentarism in Russia, has been made the contribution of the Russian thinkers to formation of the theory of parliamentarism as revealed: they developed the conceptual device, opened essence of the given phenomenon, its characteristic features, on an example of the West-European countries estimated the factors defining efficiency of activity of parliament and the government, came to the conclusions that the kind of parliament would depend on arrangement of political parties in the country, and from mutual relations of the previous one with the government — type of a political regime.

Key words: parliamentarism, political parties, parliament, the government, the responsibility, multi-party system.

Российская Федерация на современном этапе развития претерпевает существенную модернизацию основополагающих государственно-правовых институтов, перестановку ценностных приоритетов в ходе конституционного строительства. За последние несколько лет неоднократно менялись парадигмы формирования политической системы нашего государства: от выстраивания «вертикали власти» до суверенной демократии и консерватизма. Проблемы нынешнего состояния российского общества и перспективы его развития возбуждают значительный интерес и требуют своего научного осмысления, а также вызывают потребность обращения к истории и мудрости наших предшественников.

В переходные периоды истории появляются неординарно мыслящие ученые, делающие попытки обоснования необходимости совершенствования существующего общественно-политического строя и предлагающие свое видение будущего страны, программы развития общества. Таким периодом, в чем-то аналогичным современному, был переход России к буржуаз-

ному типу государства во второй половине XIX в., во время которого была существенно обогащена российская наука и практика новыми концепциями парламентаризма, политических партий, конституционализма и другими идеями, как правило, заимствованными в тех зарубежных странах, где уже давно развивались капиталистические отношения. Обширная литература, появившаяся в России в конце XIX — начале XX в., была посвящена вопросам сущности государственной власти и возможности изменения ее форм, формирования и функционирования органов народного представительства, создания и деятельности политических партий и другим политико-правовым проблемам, которые не потеряли своей актуальности и научной значимости в настоящее время.

Труды русских мыслителей конца XIX — начала XX в. составляют теоретико-методологическую базу научного анализа концепций политических партий и парламентаризма, познание которых возможно только через глубокое параллельное исследование. Чтобы по-

* ERYGINA V. I. THE DOCTRINE OF THE RUSSIAN THINKERS OF THE END XIX — THE BEGINNINGS OF XX CENTURIES ABOUT PARLIAMENTARISM

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ).

нять сущность политических партий, необходимо, используя дедуктивный метод, исследовать более широкое понятие, каковым является парламентаризм, а уже затем рассматривать многопартийность как один из его признаков.

На основе научных исследований видных ученых, трудов политиков и писателей складывались различные теоретические модели парламентаризма в России, в каждой из которых существенная роль отводилась политическим партиям, определявшим облик представительного органа, характер взаимоотношений с правительством, содержание законов и выражавшим политическую волю избирателей. Одни, чаще всего представители либерально настроенной интеллигенции, считали парламентаризм тем перспективным режимом, в сторону которого развивается современное конституционное государство². Другие, консерваторы, поддерживали движение против парламентаризма, являвшегося, по их мнению, источником политического и социального кризиса, злом, заключающим в себе начала деморализации и разложения³. Парламентаризм — это не идеальная система управления государством, и как идейно-теоретическая концепция, и как реальный политико-правовой институт он имеет недостатки, служившие основаниями для критики. Поэтому, исследуя сущность парламентаризма, необходимо выявить на теоретическом уровне те характерные проблемы, решение которых остается актуальной задачей современного этапа государственно-правового строительства в России.

Одна из проблем парламентаризма — это взаимоотношения партийного парламента и правительства, формируемого победившей на выборах партией. Она связана с вопросом о контроле парламента над политической исполнительной властью. Выдающийся представитель российской либеральной интеллигенции М.М. Ковалевский выразил мнение большинства специалистов в области конституционного права начала XX в., считая, что способы формирования правительства имели существенное значение для определения меры ответственности и целесообразности его деятельности. По его мнению, правительство должно формироваться из состава парламента как органа, выражающего господствующее среди населения государства мнение, сообразно которому и должна строиться вся политика государства. Ковалевский выделял несколько вариантов такого формирования в зависимости от разнообразия представленных в парламенте политических партий. При представительстве только двух партий носитель верховной власти назначает представителя одной из них — лидера парламентской группировки большинства — премьер-министром, который назначает остальных министров из состава своих единомышленников. Второй вариант возникает при представительстве в парламенте более чем двух отличных друг от друга политических партий. В таком случае верховная

власть сама при непосредственном участии представительного органа назначает всех членов кабинета министров⁴.

Данную идею развивал писатель П.Г. Мижуев, считавший, что «в основе парламентарного режима лежит та мысль, что народные представители, являясь более авторитетными и более правильными, чем кто-либо другой, выразителями народных нужд и желаний, могут с наибольшим основанием претендовать на выбор тех лиц, которым поручается непосредственное управление государством. От них же естественнее всего ожидать бдительного контроля над действиями министров, почему и желательнее предоставить им возможность лишать власти министров, как только они, т.е. министры, окажутся не на высоте своих трудных и высоких обязанностей...»⁵.

Изучение опыта конституционной монархии в Англии, знание произведений зарубежных авторов и революционные события в России способствовали формированию у российских мыслителей различных теорий взаимоотношения правительства и органа народного представительства. По словам известного русского юриста и политического деятеля начала XX в. С.А. Котляревского, в то время, когда «в современных европейских обществах уже установлено во всех главных чертах единое отношение относительно существа свободного государственного устройства; великий вопрос ближайшего будущего касается существа свободного управления, т.е. отношения исполнительной власти к законодательной, указа к закону»⁶. Котляревский находился под влиянием идей немецкого либерального мыслителя XIX века Л. Штейна, который считал, что государство тогда сможет выполнить свою главную роль, «когда исполнительная власть в государстве будет верно и надежно служить власти законодательной. В этой субординации — гарантия превращения просто государства в государство правовое и залог сохранения им данного качества»⁷. Однако Штейн выступал против чрезмерной зависимости министров от народного представительства по той причине, что законодательство, и следовательно, и законодательство всегда отражают в себе ту борьбу различных сил и тенденций, которая наполняет собою жизнь общества.

Несколько иную трактовку взаимоотношений министерской власти и законодательной при парламентарной форме правления дает А.А. Алексеев. Различие взглядов отечественных ученых-юристов на природу и соотношение высших органов власти обусловлено наличием плюралистического (многоаспектного) подхода в российской юридической науке к исследованию как сущности государства, так и теории разделения властей. Эта теория в России приобрела несколько иной, отличный от классического образца, модифицированный облик⁸. В отличие от распространенной на Западе идеи возвышения законодательной власти, выражающей волю народа, над исполнительной, представляющей собой бюрократическую организацию

² Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. СПб.: Изд-во «Лань», 2001. С. 269–270.

³ Липранди А.П. (Вольнец А.) Нужен ли России парламентаризм? Дополнение к брошюре «Возможен ли в России парламентаризм?». Харьков: Типография «Мирный труд», 1910. С. 3.

⁴ Ковалевский М.М. Происхождение современной демократии. М., 1895. Т. II. С. 453.

⁵ Мижуев П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. СПб., 1906. С. 4.

⁶ Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. СПб.: Изд-во «Лань», 2001. С. 92.

⁷ История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общей ред. В.С. Нерсесянца. М.: Изд. группа ИНФРА-М — КОДЕКС, 1995. С. 488.

⁸ Корнев В.Н. Проблемы теории государства в либеральной правовой мысли России конца XIX — начала XX века. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2005. С. 232.

чиновников, российские ученые считали, что носителем власти является государство в целом, а его органам предоставлено право лишь распоряжения единой государственной властью, выполнения ее различных функций. Нам представляется вполне убедительным вывод доктора юридических наук В.Н. Корнева о том, что русские государствоведы в целом отрицательно относились к возможности и необходимости разделения единой государственной власти, аргументируя это тем, что существование самостоятельных властей ведет не к их уравниванию и взаимному сдерживанию, а, напротив, противостоит друг другу и в конечном счете к столкновению⁹. Понимая под государством юридическую личность, ряд ученых, в частности А.А. Алексеев, считают, что законодательный орган власти и правительство олицетворяют волю и деяния государства соответственно и функционируют самостоятельно. «Правительство, — пишет Алексеев, — занимает даже как бы высшее положение по сравнению с законодательством, ибо последнее всегда партийно, всегда носит на себе следы борьбы различных общественных сил и стремлений, тогда как правительство всегда беспартийно, в нем сглаживаются все противоположности, оно является носителем идеи государства»¹⁰. Требование независимости министров от парламента объясняется прежде всего тем, что занятие в законодательном органе власти ведущих позиций одной господствующей партией приводит к односторонности, партийности законодательства, подменяющего собой волю народа или государства узкопартийными интересами. Должно ли правительство подчиняться таким законам? На этот вопрос мы не находим однозначного ответа в научной литературе.

О проблеме партийной дисциплины, сковывающей свободу мыслей и действий депутатов, а также о партийном деспотизме в парламенте писали многие ученые. По мнению А.И. Елистратова, «парламентская деятельность, парализуемая неподготовленностью депутатов и извращаемая фальшивыми махинациями и сделками соперничающих партий, вызывает к себе в населении не только презрительное равнодушие, но и прямую враждебность. Однако, как ни велики теневые стороны парламента, он не должен затемнять принципиального его значения в установлении и укреплении конституционного строя»¹¹. Елистратов явно негативно высказывается о партийном деспотизме, проявляющемся в ходе выборов и работы парламента. А самым действенным способом ослабления этого явления он считает воплощение в жизнь идеи пропорционального представительства на выборах в парламента, предполагающей «распределение депутатских мест в соответствии с числом голосов, собранных на выборах отдельными кандидатами или партиями»¹².

П.А. Кропоткин так весьма критично отзывался о работе депутатов: «В момент голосования» представи-

тель народа высказывает свое мнение «за» или «против» «в зависимости от знака, поданного главарем его партии». ...«Они интересуются только тем, чтобы своим голосом обеспечить больший успех своей партии»¹³, а судьба простых людей им безразлична. Рассматривая проблемы парламентаризма, конституционалист начала XX в. А.А. Жилин вынужден был отметить: «...выше всего и прежде всего стоит начало партийной дисциплины и проведения известной партийной программы». ...«Парламентаризм в большинстве» стран «функционирует довольно неудачно и вызывает против себя много возражений почти повсюду, в одних странах на деле вырождаясь в своего рода олигархическое правление партийных лидеров и комитетов...»¹⁴.

Нет однозначного ответа и на вопрос о том, какая система парламентаризма будет лучше функционировать при наличии только двух партий или при существовании значительного числа партийных организаций. Пример Англии показывает, что наличие двух крупных партий, поочередно сменяющихся во властных структурах, способствует созданию солидарности кабинета министров, единству политических взглядов всех его членов, так как все члены правительства принадлежат к одной победившей на выборах партии.

При существовании значительного числа партийных организаций, выступающих самостоятельно, парламента не имеет более компактного, сплоченного характера, что отражается и на правительстве, которое имеет коалиционный характер, поскольку в его состав входят представители различных партийных организаций, стремящихся к выполнению своих партийных программ. Изучив особенности французского парламентаризма, А.А. Алексеев пришел к выводу о том, что «основным тормозом для правильного функционирования всякой политической системы» является крайняя многочисленность и дробность политических партий, представленных в парламенте, «вследствие чего у министерства нет возможности опереться на тесно сплоченное большинство и проводить последовательную политику»¹⁵. Аналогичного мнения придерживается другой российский ученый — А.А. Жилин. Он считает, что в государствах, где существуют хорошо организованные и дисциплинированные партии, например в Англии и Бельгии, парламентские министерства функционируют особенно успешно, а в странах, где парламента разбит на много партий и где министерства часто составляются в виде «коалиционных кабинетов», поддерживаемых соглашениями, блоками этих партий, парламентаризм действует менее удачно (во Франции, Италии, Балканских государствах).

А.А. Жилин называет парламентское правительство всецело партийным учреждением, в котором все его члены несут солидарную ответственность по принципу: «все за одного и один за всех»¹⁶. Будучи членами партии, министры несут ответственность прежде всего

⁹ Корнев В.Н. Проблемы теории государства в либеральной правовой мысли России конца XIX — начала XX века. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2005. С. 233.

¹⁰ Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роли и современное положение. Харьков: Типография и литография М. Зильберберг и С-вья, 1910. С. 41.

¹¹ Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). 2-е изд., перераб. М.: Мысль, 1915. С. 161.

¹² Там же.

¹³ Кропоткин П.А. Представительное правительство. С. 14.

¹⁴ Жилин А.А. Справка «Записка об ответственности министров». Пг., 1916. С. 18.

¹⁵ Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. Харьков: Типография и литография М. Зильберберг и С-вья, 1910. С. 235.

¹⁶ Жилин А.А. Ответственность министров. «Очерки из теории, истории и практики этого института в конституционных странах». Киев: Типография Императорского университета Св. Владимира, 1908. С. 146.

перед той партией, которая их выдвинула для проведения партийной программы в жизнь, поэтому выше всего для членов правительства стоит начало партийной дисциплины. Стоит ли в таком случае говорить об ответственности исполнительной власти перед законодательной и о контроле последней за министерствами при парламентарной форме правления? На этот вопрос убедительно ответил Жилин: «По мнению некоторых ученых, парламентаризм, как партийный режим, вместо того, чтобы быть, как думают его приверженцы, лучшей формой ответственности министров, на самом деле легко ведет к установлению полной их безответственности»¹⁷.

Недостатки и преимущества многопартийных систем довольно детально показал русский государствовед Б.Н. Чичерин. Среди «минусов» многопартийности он выделял следующие:

1. Принадлежность к своей партии дает человеку «систематически одностороннее направление». Член партии смотрит на все ее глазами и ее интересами политической борьбы. Например, член оппозиционной партии привыкает смотреть на правительство только отрицательно.

2. «Дух» своей партии заслоняет бескорыстное стремление к общему благу. Все интересы связаны с тем, чтобы одолеть противника. Все при этом приносится в жертву узкопартийным, а не государственным целям.

3. В политической борьбе разгораются страсти. Для победы сторонники различных партий взывают к самым низменным потребностям масс. В силу этого портятся общественные нравы.

4. Для достижения своих целей партии прибегают к любым, порой нечистопопытным средствам: лжи, клевете. Ложь становится обыденной в общественной жизни, и к ней привыкают.

5. Непрерывная борьба ведет к ослаблению правительственной власти, ее силы расходуется на борьбу с оппозицией.

Однако «минусы» многопартийности, по мнению Чичерина, преобладают, но для этого оппоненты должны в конце концов уяснить, что цель политики — общественная консолидация, консенсус, а борьба — лишь средство достижения этого состояния. Одним из главных достоинств многопартийной системы Чичерин называет существование оппозиции, не прощающей власти промахов, сдерживающей бюрократизацию и заставляющей правительство действовать эффективно¹⁸.

Другой русский ученый Н.И. Лазаревский приходит к выводу о том, что организация выборов, основанная на партийной борьбе, «не может обеспечивать ни действительного соответствия парламента желаниям народа, ни проникновения в парламент всех лучших элементов населения» и, как следствие, не порождает оснований для юридической и моральной ответственности депутатов перед избирателями. А.А. Жилин характеризует парламентарное государство как «правление партий», при котором члены палат парламента разделяются на партии, глава государства составляет кабинет министров из лиц, принадлежащих к господствующей в данный момент партии. «Кабинет образу-

ется и действует обыкновенно под руководством признанных вождей партии, так называемых лидеров их, стоящих обыкновенно главою кабинета (премьер-министром или министром-президентом), и проводит в своей деятельности определенную партийную программу»¹⁹. В результате проведенного исследования нараждавшихся представлений о парламенте, как органе представительства народа, на самом деле, выражающем интересы партий, можно констатировать тот факт, что отечественной юридической наукой начала XX в. была выявлена истинная политическая природа парламентаризма, а также несоответствие теоретических представлений о народном представительстве его реальному положению в стране.

Главным отличительным признаком и одновременно серьезной проблемой парламентарной монархии является ответственность правительства перед парламентом. С парламентаризмом связывали понятие «политической ответственности министров» многие русские ученые: К.Н. Соколов, М.М. Ковалевский, В.В. Ивановский, В.М. Гессен, А.А. Жилин, Н.И. Лазаревский, А.А. Алексеев, А. Болдырь и др. Эта группа мыслителей теоретически обосновала модель парламентаризма, основанную на ответственности министров, как порядке отношений между парламентом и правительством. Болдырь называл парламентарную систему в узком смысле слова «ответственным министерством», для которого характерны два момента: во-первых, пребывание министерства у власти зависит от доверия или недоверия парламента, во-вторых, сам парламент является выразителем настроения и взглядов страны или, точнее, тех граждан, которые пользуются правом избрания своих представителей (избирательного корпуса). В ходе своего исследования Болдырь сформулировал вывод о том, что «в парламентарной стране и законодательство, и управление как бы исходят от одного центра: это ближайшим образом — нижняя палата парламента и в последнем итоге — народ»²⁰. Эта зависимость власти от народа делает ее ответственной, придает ей силу и дает широкие полномочия, необходимые для устойчивого правительства, в котором основные функции выполняют лица, чьи взгляды совпадают с мнением большинства народных представителей.

Однако на деле, по утверждению А.А. Жилина, эта теоретическая концепция совершенно разрушается ввиду того, что ответственное парламентарское министерство «всецело зиждется на партийной организации и представляет в действительности не господство народа, а господство политических партий». Тем не менее в новое время во всех государствах большое значение получил институт политической ответственности министров, состоящий в праве парламента требовать от министров объяснения и оправдания их действий как с точки зрения законности, так и целесообразности, а в странах с парламентарной формой правления также и с точки зрения соответствия их известной партийной программе. Санкцией политической ответственности является выражение нижней палатой парламента недоверия ми-

¹⁷ Жилин А.А. Записка об ответственности министров. Справка. Пг., 1916. С. 17–18.

¹⁸ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 3. Политика. М., 1898. С. 541–544.

¹⁹ Жилин А.А. Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1: Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг.: Типография Б.М. Вольфа, 1916. С. 354.

²⁰ Болдырь А. Ответственность министров и ответственное министерство // Русская мысль. 1915. Сентябрь. С. 90.

нистам, в силу которого они должны освободить занимаемые посты.

Опираясь на концепцию политической ответственности правительства, Жилину удалось сформулировать следующее определение понятия «парламентаризм» — это «наиболее полное осуществление политической ответственности министров перед парламентом, где они отвечают не только за законность и пользу для государства своей деятельностью, но и за то, чтобы она проходила в том политическом направлении, которое определяет парламент в лице его большинства»²¹.

Указанные принципы и признаки парламентаризма выработались в России не в тиши академических кабинетов, а в острой «борьбе за парламентаризм» (по образному выражению В.М. Гессена), развернувшейся уже в ходе работы первой Государственной думы. Борьба эта была обусловлена тем, что лидеры партий по-разному понимали роль и значение парламента. Для Российской социал-демократической рабочей партии (большевиков) Государственная дума являлась организационным центром революции, а не высшим государственным законодательным (представительным) органом власти. Эта партия отвергала всякую парламентскую борьбу, все ее способы, всякую законодательную работу и видела в парламентской трибуне лишь могущественное орудие пропаганды и организации революционных сил для осуществления полного социального переворота.

Непонимание значения парламентских форм воздействия на власть путем принятия законов в рамках существующей конституции проявилось и в деятельности Трудовой группы. Никакого представления о юридическом положении думы, как законодательного учреждения, об ее обязанностях и правах, о приемах и условиях законодательной работы крестьяне, входившие в эту группу, не имели. По мнению «трудовика» В.Р. Якубсона: «Сила думы — не в согласованности с теми или другими законными путями, которые указаны для ее деятельности, — сила думы заключается в сочувствии страны»²². «Трудовики» выступали за революционный путь принятия законов. Отношение к законотворчеству у «трудовиков» было следующее: для того, чтобы издать закон, не требуется ни согласия Государственного совета, ни санкции монарха. Законопроекты «будут приняты, они будут утверждены его величеством русским народом, и он не только утвердит их, но и приведет в исполнение»²³.

В первые дни работы российского парламента среди его депутатов сложились различные представления об этом органе власти. «Трудовики» его представляли как бесправную революционную трибуну, а кадеты как полномочное законодательное собрание. Взгляды последних в думе отстаивали блестящие ораторы конституционно-демократической фракции — В.Д. Набо-

ков, Ф.Ф. Кокошкин, Л.И. Петражицкий, Н.А. Гредескул, С.А. Котляревский и другие. Конституционалисты-демократы считали задачей Государственной думы преобразование законодательным путем политического и социального строя России, осуществление политических и социальных законодательных реформ. Наряду с законодательной деятельностью конституционно-демократическая фракция считала ближайшей задачей думы «борьбу за власть» конституционными средствами, т.е. за формирование парламентского министерства, пользующегося доверием к нему органа народного представительства. Набоков, выступая на заседании Думы 13 мая 1906 г., произнес крылатую фразу: «Власть исполнительная да подчинится власти законодательной», которая в дальнейшем использовалась конституционно-демократической партией в пропагандистских целях²⁴. Итак, конституционно-демократическая фракция Государственной думы выступала против тактики «активного бойкота министерства», применяемой трудовой группой, и отстаивала идею создания в стране конституционно-монархического строя с парламентарным режимом.

Среди противников парламентаризма в России в начале XX в. можно назвать сторонников монархического движения, выступавших за сохранение самодержавия: А.П. Липранди (А. Волинец), К.П. Победоносцева, Л.А. Тихомирова, В.А. Захарова, П.Е. Казанского, Д.И. Менделеева и др. Один из крупнейших идеологов русского монархического конституционализма Тихомиров резко отрицательно относился к парламентаризму, при котором господство партий приводит к разьединению страны, к управлению государством политиками, к порабощению народа профессионалами политики, устрашающими, обманывающими избирателей, наконец, просто покупающими их голоса на выборах²⁵. Вместе с тем надо отдать ему должное, он с научной точностью раскрыл истинную природу парламентаризма и политических партий. В 1912 г. на вопрос, куда идет Россия, Тихомиров ответил: «Мы идем по прямой дороге к самому чистокровному парламентаризму, к господству партий и управлению государством политиками. ...Мы всем своим современным политическим существованием, своим партийным действием создаем парламентаризм и ничего больше не делаем, кроме «парламентаризма»²⁶. И большую роль в этом процессе играла Государственная дума, с помощью которой не только насаждались «зародыши», а, по словам Тихомирова, «могущественные корни парламентаризма»²⁷. Многие мысли и предложения Тихомирова остаются актуальными и по сей день при выборе избирательной системы, при анализе роли политических партий, осознании необходимости выстраивать «вертикаль власти», не подчиняющейся партиям, а правящей уверенно и твердо.

Еще одним ярким представителем правого, традиционалистско-монархического крыла русского консер-

²¹ Жилин А.А. Записка об ответственности министров. Справка. Пг., 1916. С. 16.

²² Гессен В.М. Тактика партий в первой государственной думе // Первая государственная дума. Изд. А.А. Мухомова и В.Д. Набокова. Вып. 1. Политическое значение первой думы. Сб. статей Н.А. Бародина, И.И. Петрункевича, В.М. Гессена, А.Р. Ледниченко, В.Д. Набокова, С.А. Муромцева, М.М. Винавера. СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. С. 142.

²³ Там же. С. 130.

²⁴ Государственная Дума России: Энциклопедия: в 2 т. Т. 1. Государственная Дума Российской империи (1906–1917 гг.). М.: РОСС ПЭН, 2006. С. 407.

²⁵ Тихомиров Л.А. Социальные миражи современности // Традиция и русская цивилизация / Д. Володихин, С. Алексеев, К. Бенедиктов, Н. Иртенкина. М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2006. С. 200–259; Тихомиров Л.А. Руководящие идеи русской жизни / отв. ред. О. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2008. С. 201–204, 334–336.

²⁶ Тихомиров Л.А. Русский государственный порядок // Тихомиров Л.А. Руководящие идеи русской жизни / отв. ред. О. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2008. С. 335.

²⁷ Там же. С. 340.

ватизма и непримиримым критиком теории и практики парламентаризма являлся К.П. Победоносцев. Используя убедительные аргументы, взятые из практики, он сумел показать ложность теории парламентаризма в своей известной статье «Великая ложь нашего времени», опубликованной в 1896 г. и специально посвященной этому вопросу. Основные его доводы против распространения этой концепции состоят в следующем. Во-первых, «выборы никоим образом не выражают волю избирателей. Представители народные не стесняются нисколько взглядами и мнениями избирателей, но руководятся собственным произвольным усмотрением или расчетом, соображаемым с тактикою противной партии». Поэтому, делает вывод Победоносцев, «парламентаризм есть торжество эгоизма, высшее его выражение»²⁸. Во-вторых, руководящей силой в парламенте обладают «предводители партий», отличающиеся сильной волей и красноречием. Вокруг них формируются большие, значимые в парламенте партии. Согласно Победоносцеву, парламентская партия — «это союз людей, одинаково мыслящих и соединяющих свои силы для совокупного осуществления своих воззрений в законодательстве и в направлении государственной жизни». Итак, делает еще один вывод мыслитель, «все существенные действия парламентаризма отправляются вождями партий: они ставят решения, они ведут борьбу и празднуют победу»²⁹. В-третьих, многие депутаты парламента равнодушны к обсуждаемым в нем вопросам и «теряют привычку присутствовать во всех заседаниях». Отсюда следует вывод: «...дело законодательства и общего направления политики, самое важное для государства, превращается в игру, состоящую из условных формальностей, сделок и фикций. Система представительства сама себя оболжжила на деле»³⁰. В-четвертых, по мнению Победоносцева, «величайшее зло конституционного порядка состоит в образовании министерства на парламентских или партийных началах». Такая система власти обладает неустойчивостью и зависит от результатов борьбы между партиями, и она никак не может быть одобрена Победоносцевым. Проецируя опыт парламентских учреждений зарубежных стран на Россию, ученый восклицает: «Страшно и подумать, что возникло бы у нас, когда бы судьба послала нам роковой дар — всероссийского парламента!»³¹. Однако судьба не долго баловала нашу страну, уже спустя восемь лет, в 1906 г. в ней зарождается парламентаризм благодаря созданию Государственной думы.

Не только консерваторы выступали против парламентского режима, но и анархисты-коммунисты. Так, крупнейший идеолог анархизма конца XIX — начала XX в. П.А. Кропоткин подвергал критике парламентаризм, референдум, всеобщее избирательное право, служащие сохранению власти капитала, поддержанию угнетения народа. Согласно убеждению Кропоткина, парламентаризм — специфическая организация власти, соответствующая обществу, основанному на эксплуатации наемного труда капиталом. Он называл XIX в.

временем «неуспеха парламентаризма». Основные его недостатки русский анархист видел в неспособности представительного правления осуществлять возложенные на него функции, иллюзорности представительства народа³². В небольшой своей брошюре «Представительное правительство» Кропоткин писал, что парламент «отжил свой век и служит тормозом для прогресса человечества. Его недостатки не зависят от лиц, стоящих у власти, они присущи самой системе и так глубоко вкоренились в него, что никакое преобразование не приспособит его к требованиям нашего времени»³³. Критикуя парламенты, Кропоткин утверждал, что они передали власть в руки представительного правительства, главной особенностью которых явился «крайний бюрократизм». Парламент не пользуется доверием общества из-за состава депутатского корпуса, который в нравственном и интеллектуальном отношении, по словам Кропоткина, стоит «ниже среднего уровня страны». Следовательно, собрание народных представителей не в силах выполнять возложенных на него обязанностей.

Таким образом, российские ученые конца XIX — начала XX в. внесли большой вклад в разработку теории парламентаризма. Это был первый период в становлении и развитии отечественной политико-правовой мысли о парламентаризме, для которого характерно наличие различных направлений исследования сущности и политической ценности парламентской формы правления. Выделились два главных течения: одно горячо защищало идеи министерской ответственности перед парламентом, формирования правительства из числа членов победившей на выборах партии, отражало взгляды либеральной настроенной интеллигенции и было увлечено английскими парламентскими порядками. Другое же течение, представленное в основном сторонниками консервативного направления, исходило из необходимости сохранения в России неограниченного самодержавия. В целях гарантии власти монарха данное течение политико-правовой мысли изливало жесткую критику парламентаризма на страницы своих научных трудов и периодических изданий в не менее блестящей литературной форме, нежели либеральные мыслители, доказывая, что парламентаризм России не нужен и не возможен.

Многие ученые-юристы считали, что парламентаризм хорошо действует при условиях значительного политического развития широких слоев населения и существования немногих хорошо организованных, крупных политических партий. Анализ работ дореволюционных мыслителей позволяет выделить три теоретические модели парламентаризма. Первая модель, сформулированная М.М. Ковалевским, А.А. Жилиным и другими авторами, трактовала парламентаризм как режим, при котором правительство формируется из членов политической партии или коалиции партий, имеющих большинство в парламенте, и ответственно перед ним. Согласно этой модели законодательная власть явно возвышается над исполнительной.

²⁸ Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени // Троица и русская цивилизация / Д. Володихин, С. Алексеев, К. Бенедиктов, Н. Иртенниа. М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2006. С. 263.

²⁹ Там же. С. 269–270.

³⁰ Там же. С. 274.

³¹ Там же. С. 275.

³² Ударцев С.Ф. Кропоткин. М.: Юридическая литература, 1989. С. 72–73.

³³ Кропоткин П.А. Представительное правительство. С. 6.

Вторая модель была выстроена С.А. Котляревским, который считал, что суть парламентаризма состоит в идее солидарности правительства и представительства.

Третью модель можно выявить на основе исследования трудов А.А. Алексева, в которых парламентская форма правления представлена как система взаимоотношений между министерствами и парламентом, построенная на теории разделения властей, но вместе с тем отклоняющаяся от нее в одном аспекте, а именно: правительство не только независимо в своей деятельности от партий и законодательного органа власти, но даже стоит выше него в силу его беспартийности и воплощения в нем идеи государства.

Наряду с достоинствами парламентаризма ученые не могли не видеть его недостатков. Главными его «минусами» они называли неотъемлемый его элемент — партийность, приводящую на деле нередко к «олигархическому правлению кучки политиков-профессионалов»³⁴, и неустойчивость правительства, неизбеж-

ную в государствах с многопартийным составом народного представительства. Одной из причин неудач попыток введения парламентаризма в Германской империи, Швеции, Японии, Австрии ученые называли многопартийность.

Возрождение интереса к идеям парламентаризма и многопартийности в современной России началось спустя более семидесяти лет в начале 90-х годов прошлого столетия в трудах ученых в связи с формированием российского парламента. Новый этап в развитии отечественной науки конституционного права немислим без достижений классиков государственоведения, чьи идеи и труды являются ее фундаментом и даже в настоящее время не потеряли своей актуальности. К числу таких достижений можно отнести разработку понятий «парламентаризм», «солидарное министерство», «политическая партия», учений о «министерской ответственности», формах правления государства, особенностях парламентарного режима.

³⁴ Жилин А.А. Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пр.: Типография Б.М. Вольфа, 1916. С. 360.

Административно-территориальные единицы с особым правовым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации: опыт, проблемы, перспективы развития*

*Брежнев О.В., заведующий кафедрой государственного строительства и конституционного права Курского института государственной и муниципальной службы, доктор юридических наук
obrezhnev@yandex.ru*

В статье исследуется институт административно-территориальных единиц с особым правовым статусом как новых национально-территориальных образований, появившихся вследствие объединения некоторых краев, областей и автономных округов. В сравнительном плане рассмотрены нормы, регламентирующие статус соответствующих образований. Показаны присущие данному правовому регулированию противоречия и пробелы, а также существующие тенденции в развитии регионального законодательства об административно-территориальных единицах с особым правовым статусом.

Ключевые слова: федеративное государство, административно-территориальное устройство, национально-территориальные образования, особый правовой статус, объединение субъектов Федерации, административная автономия.

The article studies the institute of administrative-territory units with special legal status as new national-territory formations created by consolidation of certain regions, provinces and autonomous national areas. The author compares the norms regulating the status of the relevant formations; shows the discrepancies and lacunas inherent for this legal regulation and the existing tendencies of development of regional legislation on administrative-territory units with a special legal status.

Key words: federative state, administrative-territory establishment, national-territory formations, special legal status, consolidation of subjects of the Federation, administrative autonomy.