

расстрелов, начали применять ссылки представителей духовенства и епископата, содержание их в тюрьмах, и всё это фактически при отсутствии состава преступлений!

Еще одним методом влияния на кадровую ситуацию в Церкви стали методы административного воздействия: не удобному, например, епископу (не удобному в принципе, либо не удобному для нахождения в каком-либо городе и т.д.) не позволяли выезжать из города, жить в определенных городах, либо даже выезжать в некоторые города. Таким образом, при новой власти никакой полной автономности (о которой шла речь в различных издаваемых ею законах) в управлении руководство Русской Церкви не получило. Именно в связи с такой ситуацией Патриарх Тихон сетовал, что он назначает архиереев на юг, а их отправляют на север.³⁹⁵ Такую ситуацию правительство СССР, конечно, не собиралось менять, поэтому перед митрополитом Сергием (Страгородским) встал вопрос не о том, как не допустить вмешательство государственных чиновников в дела церковные (прежде всего, в подбор кадров), которое помимо его воли уже осуществлялось, а как сохранить канонический строй Церкви в сложившейся ситуации. Соответственно легализация деятельности органов высшего церковного управления кардинально не поменяла ситуацию в этом отношении.

Конечно, все обстоятельства принятия митрополитом Сергием (Страгородским) решения на регистрацию, на издании того, или иного документа не могли быть известными большинству представителей даже духовенства. Поэтому вопрос о надобности регистрации, цене ее получения вызвал большие споры и породил множество мифов как среди современников этого события, так и среди исследователей новейшей истории Русской Православной Церкви.

А.А. Керимов
Екатеринбург

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ

В истории становления российского парламентаризма можно выделить четыре крупнейших этапа. Это этапы «протопарламентаризма» (IX – XIII вв.), «сословно-представительного» парламентаризма (конец XV в. – XVII в.), движения к буржуазному парламентаризму (с XVIII в. до 1917 г.) и становления современного парламентаризма (с сер. 80-х гг. XX в.).

Период с 1917 г. до середины 80-х гг. XX в. в истории российского государственного строительства характеризуется как особая эпоха, где организация государственной власти осуществлялась на альтернативных парламентаризму началах. В советской политической системе общей модели парламентаризма с большими ограничениями соответствовали Всероссийский (Всесоюзный с 1924 г.) Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), а позднее – Верховный Совет, съезды Советов. Эти органы в политической системе общества были второстепенными элементами, которые не располагали реальными рычагами воздействия на происходящие процессы. Их компетенция и статус не соответствовали принципам парламентаризма и носили имитационный характер.

Применительно к России вышеприведенная периодизация становления парламентаризма является условной, поскольку Россия, в отличие от стран Запада, имеет свою особенность развития, выражающуюся в главенствующей роли государства в процессах социальной интеграции и изменении общественных отношений.

Первый этап в созревании зачатков отечественного парламентаризма связан с историей политического развития Киевской Руси и земель Новгорода и Пскова.

Проявления демократической организации власти были известны еще со времен Древней Руси. В частности, договоры, которые заключались отдельными городами с княжескими дружинами, как бы содержали в себе элементы разделения властей.

³⁹⁵ Акты. Указ. соч. С. 348.

Законодательные акты разрабатывались и утверждались князем при участии его приближенных. На ранней стадии развития парламентаризма его зачатками можно считать совещательный орган при князе, состоявший из бояр и знатных дружинников. Однако эти начинания не получили последующего развития. Княжеские междоусобицы и вражда, отнюдь не способствовали каким бы то ни было устремлениям к демократическому правлению. В еще большей мере не оставляло для этого возможностей татаро-монгольское иго.

Совершенно по-другому обстояли дела в Новгороде и Пскове, где фактически сложились феодально-республиканские политические режимы, которые функционировали на основе ведущей роли Вече. Вече избирало и смещало высших должностных лиц, изменяло законодательство, принимало решения по важнейшим делам общества.

Таким образом, на первом этапе становления парламентаризма на Руси в раннефеодальной монархии наряду с князем и его дружиной важную роль играло народное собрание – Вече, уходящее своими корнями в эпоху племенных съездов. Это было продолжение традиций военной демократии родоплеменного периода, направленное на ограничение власти князя.

Второй этап в развитии российского парламентаризма (конец XV в. – XVII в.) связан с процессом объединения русских земель вокруг Москвы – начальным этапом образования единого общенационального государства. Централизация через укрепление абсолютизма в России преимущественно свелась к установлению волюнтаристского единоначалия.

В средневековье, как в России, так и в ряде стран Западной Европы в политическом развитии общества прослеживаются сходные явления. В середине XIII в. Англия борется с иностранным засильем, Франция в начале XIV в. активно противостоит власти Ватикана, Россия в XIII – XV вв. ведет борьбу с монголо-татарскими захватчиками. В Англии с принятием Оксфордских (1258 г.) и Вестминстерских (1259 г.) провизий, учреждением триумvirата Монфора (1265 г.) и созданным им собранием утверждается парламент. Во Франции созданное Филиппом IV для сплочения народа против папства общенациональное совещание (Генеральные штаты, 1302 г.), равно как в Англии, дает начало феодальной монархии с сословным представительством. В Англии и Франции, следовательно, консолидация нации для отпора внешнему врагу идет через внутреннюю демократизацию.

В России политические процессы шли совершенно по-другому. 1471 и 1478 гг., фиксирующие этапы покорения Новгорода, свидетельствуют о противоположном. Рычагом противостояния иноземной силе является сосредоточение власти в руках царя. В России, таким образом, консолидация нации в борьбе с внешним врагом идет через внутреннюю антидемократизацию. Здесь складывается сильная исполнительная власть, наряду с которой функционировали и сословно-представительные институты. Необходимость создания сословно-представительных учреждений диктовалась, прежде всего, тем, что царская власть в условиях феодально-сословного строя еще не в состоянии была обойтись без согласия и поддержки сословий на сбор налогов, необходимых для содержания армии, государственного аппарата и проведения важнейших внутри- и внешнеполитических мероприятий.

На этом этапе сословно-представительные институты были представлены кроме Боярской думы и земскими соборами, в отношении которых В.О. Ключевский констатировал следующее: «Земский собор XVI в. тем существенно и отличался от народного собрания, как законодательного, так и совещательного, что на нем правительство имело дело не с народными представителями в точном смысле этого слова, а со своими собственными орудиями, и искало не полномочия или совета, как поступить,

а выражения готовности собрания поступать так или иначе; собор восполнял ему недостаток рук, а не воли или мысли»³⁹⁶.

Таким образом, эти соборы в отличие западноевропейских сословно-представительских органов нужны были для того, чтобы, во-первых, в форме «совета со всей землей» легитимировать собственные решения и, во-вторых, «восполнить недостаток рук», то есть повысить свою административную эффективность.

Третий этап в развитии отечественного парламентаризма охватывает период с начала XVIII в. до 1917 г. и характеризуется движением к буржуазному парламентаризму.

В первой четверти XVIII в. окончательно завершился процесс отмирания сословно-представительской монархии в России. Ее сменила абсолютная монархия. Период абсолютизма в истории России интересен и показателен теми изменениями, которые свидетельствовали о поступательном движении политической системы российского общества навстречу и на слияние с представительной демократией, ибо в значительной степени отставание России в социально-экономическом отношении определялось существовавшей в стране политической системой. Выявившаяся тенденция по внедрению в политическую систему общества представительного (законодательного) органа в эпоху Александра I в дальнейшем развивалась и детализировалась в политических программах декабристов, в реформах 60 – 70-х гг. XIX в. В этом же направлении воспринимается зарождение и развитие земского движения либерально-буржуазных слоев российского общества, традиции которых были восприняты и продолжены политическими партиями либеральной буржуазии и революционно-демократического лагеря.

Отправной точкой появления парламентаризма в России в современном его понимании можно считать «Манифест об усовершенствовании государственного порядка» (17 октября 1905 г.), по которому Государственная Дума провозглашалась «законодательным учреждением». Здесь особое внимание необходимо обратить на разграничение двух понятий – идеи «разделения властей», основанного на рациональном подходе к ветвям государственной власти, и более «евразийской» идеи «ограничения власти» государя, которая далеко не всегда подразумевала четкое и рациональное отделение исполнительной власти от законодательной. Это обстоятельство объясняется спецификой развития российской либеральной мысли. Отечественные либералы под разделением властей подразумевали только способ ограничения самодержавной власти, и, естественно, при таком взгляде на природу этой концепции нельзя было рассчитывать на реализацию принципа разделения властей в его европейском понимании. Попытка внедрения в систему государственной власти отдельных элементов западного принципа государственного строительства каждый раз воспринималась господствующей политической элитой как разрушение целостности государства.

Попытка реализации западного варианта разделения властей и парламентаризма в России в начале XX в. не увенчалась успехом. Это объясняется, во-первых, нежеланием царизма иметь орган власти, призванный осуществлять законодательную власть; во-вторых, господством в течение многих столетий в России самодержавной власти, отсутствием реальных прав и свобод личности. Все это в совокупности и предопределило консерватизм, и застойный характер процессов развития парламентских начал в России.

В опыте российского парламентаризма начала XX в. можно найти как позитивные, так и негативные стороны. С позитивной стороны можно выделить процесс формирования парламента – основного элемента парламентаризма на многопартийной основе, который способствовал развитию многопартийности, демократической политической культуры в обществе, культивированию толерантных отношений между различными политическими силами и социальными группами. К позитивной части следует отнести и приобретенный опыт взаимодействия между исполнительной властью и представительной.

³⁹⁶ Ключевский В.О. Сочинения. М., 1957. Т. III. С. 34.

С негативной стороны в деятельности парламента в период царизма необходимо отметить факт сильной зависимости его от самодержавия, поэтому о существовании независимой представительной ветви власти в царской России говорить не приходится.

Таким образом, возникновение представительного органа и политических партий в России в начале XX в. нельзя расценивать как реальное начало развития страны по демократическому пути, пресеченному революцией. Реформу государственного строя России осуществляли не те, кто был вызван к жизни процессом модернизации и был заинтересован в установлении в стране правового государства и гражданского общества, а те силы, для которых введение конституции и парламентаризма грозило потерей их безграничного политического господства. Кроме того, по своему уровню и качеству существовавшая в начале XX в. российская политическая культура не была готова к практике парламентаризма. В Европе гражданские свободы – источник и опора истинного парламентаризма и настоящих партий – явились продуктом длительной исторической эволюции, а не были дарованы монархом в результате Манифеста и одновременно «усвоены» населением.

Исторический отрезок времени с 1917 г. до середины 80-х гг. XX в. характеризуется как период функционирования особого типа организации государственной власти, не имевший аналогов в мире. В эту эпоху в России развивалась совершенно иная система народного представительства – Советы, которые складывались как противовес формам парламентской демократии. С формально-юридической точки зрения, съезды Советов являлись законодательными органами государственной власти. Однако целый ряд элементов их правового положения противоречил статусу законодательного органа в общепринятом смысле.

Начало четвертого этапа, характеризующегося возрождением процесса становления и развития современного российского парламентаризма, прерванного большевизмом, связано с курсом М.С. Горбачева на политические реформы.

Предложенная политическая реформа предполагала передачу всей полноты государственной власти Советам и лишение ее КПСС. Представительную демократию предлагалось дополнить прямой: народные референдумы должны были выносить решения по всем важнейшим вопросам. Съезд народных депутатов также рассматривался как форма непосредственной демократии. Отставалась идея сильной исполнительной власти, но при этом с обязательным всенародным избранием ее главы – президента.

Реформа политической системы не ставила на повестку дня тему разделения властей. Политическая система общества пока эволюционировала лишь в направлении разграничения полномочий партийного аппарата и государственных органов власти. Вертикаль органов государственной власти, как законодательных, так и исполнительных формировалась заново. В дальнейшем, идеи принципа разделения властей нашли отражение в Конституции РФ и легли в основу государственного правления.

Начиная с первых лет перестроечного движения, в политической системе общества ведущие элементы парламентаризма присутствовали практически в полном объеме, однако степень их реализации и применения на политической практике отличались половинчатостью, отсутствием системного характера их встраивания в систему политических отношений. Процессы демократизации советского общества носили поверхностный, почти неуправляемый характер, которые вели к ослаблению государственности, расшатыванию связей между союзными республиками, развертыванию национал-сепаратистских движений.

В целом постперестроечный период в возникновении и развитии законодательной власти в России характеризуется движением к выборам на реальной многопартийной основе, процессом демократизации, ослаблением могущества единого центра власти – КПСС и оттеснением ее от власти, формированием и упрочением новой властной политической элиты.

К концу 1993 г. по результатам референдума Россия обзавелась новой конституцией, а по результатам выборов – новым парламентом. Федеральное Собрание образца 1993 г. представляло собой копию, снятую с зарубежных образцов современного формального парламентаризма с его достоинствами и недостатками, усугубившимися за счет болезненного состояния российского гражданского общества, не способного на тот момент переварить множество разнообразных нововведений в рамках политической системы, наложившихся на обширный и затяжной экономический кризис. Тем не менее, парламент, сформированный на основе новых правил, кардинально отличался от съездов народных депутатов, он стал ближе к профессиональному парламенту. Система организации Федерального Собрания была четче структурирована, также была установлена четкая компетенция парламента – законодательные и представительные функции.

Пользуясь методами исторических аналогий и сравнительного анализа двух политических систем – конституционно-самодержавной России начала XX в. и президентско-парламентской после 1993 г., – можно обнаружить немало совпадений, а часто и откровенных заимствований государственно-правового строя Российской Федерации из форм устройства дооктябрьской России. Заимствования порой фактически осуществляются без учета тех важных государственно-правовых, экономических, политических и иных перемен, которые произошли в мире и в России. В результате если в начале века становление двухпалатного парламента и трехзвенного механизма законотворчества (Государственная Дума – Государственный совет – царь) представлялось шагом вперед на пути создания России как правового государства, то фактически воспроизводство в 1993 г. модели 1906 – 1917 гг. при полном отказе от использования опыта советской представительной системы ни в какой мере не оправдано.

Таким образом, анализ истории парламентаризма в России позволяет выделить ряд принципиальных моментов, поясняющих специфику его становления.

На протяжении веков российское государство складывалось как унитарное, с сильной центральной и слабой представительной и местной властью, на складывание которых повлияли природные, экономические, религиозные и многие другие факторы. «В результате многовековой политики государственного патернализма в широких слоях российского общества сформировалось устойчивое персонифицированное восприятие власти, отношение к ней сквозь призму политических лидеров, а не политических институтов»³⁹⁷. Подобное влияние власти на общество привело к таким негативным проявлениям, как неразвитость демократической политической культуры и гражданского общества, доминирование со стороны населения пассивной политической позиции и отсутствие у него веры в возможность влияния на политическую власть.

В.О. Ключевский констатировал, что «народное представительство возникло у нас не для ограничения власти, а чтобы найти и укрепить власть; в том его отличие от западноевропейского»³⁹⁸, то есть народное представительство необходимо тогда, когда власть или вообще исчезает (смута начала XVII в., 1917 г., 1991 г.) или существенно слабеет (начало правления Ивана IV и Екатерины II, революция 1905-1907 гг., рубеж 80-х – 90-х XX в.).

Таким образом, в развитии отечественного парламентаризма прослеживается следующая закономерность: в переломные моменты истории власть «вынуждена допустить в историческую сцену гораздо более слабых и даже еще не вполне состоявшихся игроков»³⁹⁹ в лице демократических институтов, каковым является и парламентаризм, и власть, после укрепления своих позиций и наступления социальной стабильности, в отношении этих институтов пытается взять на себя роль верховного арбитра и подчинить их своему влиянию.

³⁹⁷ Руденкин В.Н. Гражданское общество в России: история и современность. Екатеринбург, 2002. С. 80.

³⁹⁸ Ключевский В.О. Указ. соч. С. 21.

³⁹⁹ Глебова И.И. Партия власти // Полис. 2004. № 2. С. 85.