В.И. Еременко

Особенности российского парламентаризма в евразийской политической интеграции

Features of the Russian parliamentary political integration in the Eurasian political integration»

Аннотация: В статье рассматриваются социальные и ментальные особенности российского парламентаризма. Анализируются исторические основы парламентской культуры на примере деятельности Государственной Думы в начале XX века. Описаны перспективы формирования институциональных структур в рамках Евразийской политической интеграции. Прогнозируется потенциальная политическая активность Евразийского сообщества.

Summary: In article social and mental features of the Russian parliamentary political integration are considered. Historical bases of parliamentary culture on an example of activity of the State Duma in the XX century beginning are analyzed. Prospects of formation of institutional structures within the limits of the Eurasian political integration are described. Potential political activity of the Eurasian community is predicted.

Ключевые слова: парламент; политическая интеграция; избирательный процесс; многопартийность; конфессии.

Keywords: parliament; political integration; selective process; multiparty system, faiths.

Еременко Владимир Иванович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Заведующий кафедрой социально-культурной работы Университета культуры и искусств в Санкт-Петербурге,
кандидат философских наук
skd204@yandex.ru
ldvieremenko@yandex.ru

Eremenko Vladimir Ivanovich
St.-Petersburg,
The Russian Federation
The head of the department of welfare work of University of culture and arts in St. Petersburg,
the candidate of philosophical sciences,
skd204@yandex
ldvieremenko@yandex.

Актуальность евразийской интеграции для экономики стран очевидна. На заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС 19 октября 2011 года был одобрен проект Декларации о евразийской экономической интеграции. После подписания 18 ноября 2011 года этого документа главами государств Таможенного союза начался новый этап формирования Единого экономического пространства, логическим завершением которого должно стать формирование институционных структур, а именно, парламентской составляющей. Поэтому возрастает роль межпарламентского сотрудничества, политической интеграции. В статье Н.А. Васильевой и М.Л. Лагутиной подчеркивается значимость и актуальность «... воплощения в жизнь теоретической модели Евразийского союза как интеграционной структуры, объединяющей постсоветское пространство и дающей возможность гибкого транснационального взаимодействия» [1]. Договор об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 года предполагает создание Межпарламентской Ассамблеи и Евразийской Ассамблеи, как наднационального пар-

ламента. Несмотря на фактическую деятельность Межпарламентской Ассамблеи, парламентское сотрудничество остается проблемным и дискуссионным.

Современные тенденции евразийской интеграции, вероятность создания Евразийского парламента невозможно рассматривать, не оборачиваясь назад, в историческое прошлое нашей страны, не учитывая культурно-исторические особенности возникновения парламентаризма в России. Научная концепция Л.Н. Гумилева доказала мировоззренческое, социокультурное, экономическое единство народов Евразии, которое предполагает создание институционных структур с учетом этих общих особенностей. В связи с этим интерес представляет изучение процесса парламентаризации в России в начале XX века.

На основании анализа исторических документов, а также научной и публицистической литературы различных периодов, можно выделить ряд социально-культурных характеристик процесса функционирования I–IV Государственных Дум.

Эти характеристики позволяют говорить о том, что Государственная Дума представляла собой уникальный феномен начала XX в. Рассмотрим их более подробно.

1. **Особенности избирательного процесса.** Отправной точкой практической парламентаризации страны стал Высочайший Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», который даровал населению «...незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» [2]. Речь шла о самоограничении «чистого» абсолютизма началами представительства, первых шагах к реформированию самодержавной монархии в конституционную. Манифест отразил интересы и цели всех общественных сил, которые, будучи вовлеченными в революционный процесс, пытались либо форсировать его, либо ввести в законно положенные рамки, либо свернуть на нет. 6 августа 1905 г. Николай II подписал Манифест об учреждении Государственной Думы.

Манифест устанавливал, что никакой закон не может быть принят без одобрения Государственной Думы, гарантировал неприкосновенность личности, свободу совести, слова, собраний и союзов. 11 декабря 1905 г. был издан закон о выборах в первую Государственную Думу. Несмотря на революционный подъем, он исходил из интересов помещиков и капиталистов, которым обеспечивалось господство в будущей Государственной Думе. Нормы представительства в четырех избирательных куриях существенно различались. В результате получилось, что один голос помещика был равен трем голосам городского буржуа, пятнадцати голосам крестьян и сорока пяти голосам рабочих. Предусматривались многоступенчатые выборы, притом с разным числом ступеней: для помещиков и горожан – двухступенчатые, для рабочих – трехступенчатые, для крестьян – четырехступенчатые.

В Положении о выборах в Государственную Думу содержалась масса ограничений, препятствующих широким кругам русского общества принять участие даже в ней. Так, из избирательного корпуса исключались женщины, лица моложе 25 лет, военнослужащие, учащиеся, а также «бродячие инородцы» [3]. Был установлен высокий имущественный ценз, что не позволило участвовать в выборах деревенской бедноте и рабочим.

Важным новшеством становится введение, наряду с шарами, повсеместно применяемыми для голосования, также «избирательных записок» для курий землевладельцев и горожан – прообраза избирательных бюллетеней. Их форма была произвольной, вплоть до рукописной. Зачастую избирательные записки изготавливались не государством, а партиями, включавшими в них фамилии своих кандидатов. Распространение среди избирателей таких записок можно считать предвыборной агитацией. Избиратель подавал на выборах избирательную записку той партии, которую он поддерживал. Голосование про-

водилось в один день с 9 часов до 21 часа. Еще одной процедурой, применяемой и в это время, стало предъявление пустого ящика для голосования перед началом голосования избирателям с последующим его опечатыванием.

2. **Многопартийность.** Появление парламента положило начало процессу превращения многопартийности, выражавшейся в одновременном существовании множества политических партий (более семидесяти в период первой российской революции), в многопартийную систему, в рамках которой политические партии получили определенную возможность воздействия на принятие государственных решений. Необходимо отметить, что первые политические партии возникли еще в XIX в. Однако отсутствие демократических свобод и возможностей для нормальной политической деятельности привело к тому, что первоначально появились «нелегальные» партии социалистической и революционной ориентации, национальные партии, и только в 1905-1907 гг. стали создаваться политические партии, выражающие интересы буржуазно-помещичьих кругов.

Левый фланг партийной системы заняли Российская социал-демократическая рабочая партия (РСДРП) и Партия социалистов- революционеров (ПСР, эсеры). Большевики имели совместное с меньшевиками представительство во II и III Государственных Думах и в течение года (с ноября 1913 г. по ноябрь 1914 г.) самостоятельную фракцию в Государственной Думе четвертого созыва. Однако думская работа никогда не занимала главного места в арсенале средств политической деятельности большевиков. Партия социалистов-революционеров сложилась в результате слияния неонароднических групп. В центре находились две либеральные партии – Конституционно-демократическая партия (кадеты) и «Союз 17 октября» (октябристы). Обе партии образовались осенью 1905 г. и были достаточно широко представлены в Государственной Думе всех четырех созывов [4].

Самой крупной политической партией на правом фланге был «Союз русского народа» (СРН), образованный в ноябре 1905 г. Эта правомонархическая партия претендовала на роль проправительственной. Это была самая крупная по численности партия в дореволюционной России: по данным на конец 1907 г., она насчитывала более 350 тыс. членов, имела 2124 местных отдела, действовавших в 66 губерниях и областях [4].

Общий взгляд на партийную систему дореволюционной России позволяет сделать вывод, что она, по классификации известного политолога Дж. Сартори, может быть отнесена к многопартийной системе «поляризованного плюрализма», характеризующейся наличием антисистемных партий, оппозиции правительству и слева, и справа, центральным положением одной или группы партий [4].

3. **Взаимодействие парламента и императора.** Учреждение законодательных палат привело к ограничению власти императора, хотя в соответствии с «Основными государственными законами Российской империи» ему принадлежала верховная самодержавная власть. Особа императора считалась священной и неприкосновенной. Он обладал правом законодательной инициативы, без его утверждения ни один закон не вступал в силу. В порядке верховного управления он издавал указы и повеления, подлежащие обязательному заверению председателем Совета министров или министром, ответственным за данную часть управления.

Император являлся верховным руководителем внешних отношений Российского государства, объявлял войну и заключал мир, подписывал договоры с иностранными государствами. Власть императора передавалась по наследству. В «Основных государственных законах» подробнейшим образом был расписан порядок наследования престола.

4. **Особенности деятельности парламента.** Общее руководство деятельностью Государственной Думы осуществляли председатель и его заместители, избиравшиеся

из числа депутатов на один год, по истечении которого они могли переизбираться. Для предварительного рассмотрения законопроектов и вопросов текущей деятельности депутаты создавали постоянные и временные комиссии. Законопроекты принимались общим собранием Думы и получали силу закона после их одобрения Государственным советом и утверждения императором. Если законопроект отвергался Государственным советом, то для его доработки создавалась согласительная комиссия, состоявшая из членов обеих палат.

20 февраля 1906 г. Государственная Дума превратилась, фактически, в нижнюю законодательную палату, поскольку верхней палатой стал реорганизованный Государственный совет. Окончательно правовой статус Государственной Думы и Государственного совета был закреплен в «Основных государственных законах Российской империи», утвержденных Николаем II 23 апреля 1906 г. Создание Государственной Думы, связанная с этим реорганизация других высших органов государства привели к возникновению системы, подобной буржуазному парламентскому строю. Он предусматривал расширение избирательного корпуса и установление контроля Государственной Думы за исполнительной властью.

Ее ведение составляли «предметы, требующие издания законов», «государственная роспись доходов и расходов», «отчет государственного контроля по исполнению государственной росписи», «дела, вносимые на рассмотрение Думы по особым высочайшим повелениям» и др [7]. Следовательно, предполагались те самые функции, которые должны быть присущи парламенту как таковому: законодательная, бюджетная, контрольная. Однако каждая из них последовательно оформлялась таким образом, что на большее, чем высокое законосовещательное учреждение, Дума никак не могла претендовать. Законодательные прерогативы сопровождались нормой: «Государь Император утверждает законы, и без его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения».

I Государственная Дума все 72 дня своего существования находилась под обстрелом, жестко критиковалась реакционно настроенными группами придворных чиновников. В «Правительственном вестнике» из номера в номер печатались довольно однотипные «всеподданнические письма», в которых Государственная Дума называлась «инородной выдумкой», «чужеродным изобретением», которому не суждено «привиться на истинной русской почве».

На запрос Государственной Думы об основаниях антидумской пропаганды в официальном органе правительства министр внутренних дел П.А. Столыпин ответил довольно однозначно: подданные монарха вправе печатать свои письма к нему где угодно [4].

После роспуска II Государственной Думы в нарушение «Основных государственных законов» был изменен закон о выборах в Думу, по которому представительство от курий было перераспределено в пользу цензовой, состоятельной части избирателей. Это обеспечило лояльный по отношению к правительству состав депутатов III Государственной Думы (11 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г.). Сложившийся в ней политический механизм «октябристского маятника» позволял правительству П.А. Столыпина, опираясь попеременно то на правооктябристское большинство (около 300 депутатов), то на октябристско-кадетское большинство (свыше 250 человек), проводить через Думу законы в интересах дворянства и верхов буржуазии и тем самым временно упрочить позиции монархии. Эта политическая система, получившая название третьеиюньской, просуществовала до начала Первой мировой войны [6].

Думские фракции распределились следующим образом: крайне правые – 50 депутатов, националисты – 16, умеренно правые – 70, октябристы – 155, польская группа – 18, трудовики – 13, мусульманская группа – 8, социал-демократы – 20.

III Государственная Дума благополучно проработала весь положенный ей срок и была распущена по истечении своих полномочий, что было определенным прогрессом. IV Государственная Дума была избрана и приступила к работе осенью 1912 г. Ее партийный состав оказался очень пестрым. На рассмотрение Государственной Думы были внесены и предложены для обсуждения такие вопросы, как свободы и избирательное право, реформа Государственного совета, установление ответственности правительства перед Государственной Думой и др. До начала Первой мировой войны Дума рассмотрела свыше 2 тыс. законопроектов, но наиболее важные законодательные акты правительство предпочитало проводить минуя Думу. Даже бюджет на 1914 г. был принят без одобрения Государственной Думы.

6 октября 1917 г. Временное правительство в условиях развивавшихся революционных событий вынуждено было издать постановление о роспуске IV Государственной Думы.

Необходимо подчеркнуть, что Государственный совет, существовавший с 1810 г., тоже претерпел изменения в составе и полномочиях. Он стал как бы верхней палатой парламента, т.е. Государственный совет и Государственная Дума представляли собой палаты двухпалатного парламента. До 1906 г. Государственный совет являлся высшим законосовещательным учреждением, члены которого назначались императором. 20 февраля 1906 г. Государственный совет был наделен законодательными полномочиями и превращен в верхнюю законодательную палату. Изменился и порядок формирования Государственного совета: половина его членов (98 человек), как и раньше, назначалась императором; другая половина (также 98 человек) избиралась от пяти корпораций. Полнее других в Государственном совете оказались представлены земства – они посылали по одному выборному от каждого губернского земского собрания. Четыре другие корпорации имели фиксированную квоту представительства: дворянские общества – 18, торгово-промышленные комитеты – 12, православное духовенство – 6, Академия наук и университеты – 6 мест. В 1910 г. два места в Государственном совете было предоставлено финляндскому Сейму. В связи с этим общее число членов Государственного совета увеличилось до 198 [4].

В заседаниях Государственного совета принимали участие и министры, но право голоса имели лишь те из них, кто числился его членом. Государственный совет, несмотря на изменения в порядке формирования, в целом сохранил свой аристократически-чиновничий облик: в 1906–1917 гг. через него в качестве членов по назначению и членов по выборам прошел 431 человек, 370 из которых были потомственными дворянами. В законодательном механизме третьеиюньской монархии Государственный совет играл роль политического фильтра, не пропускавшего законопроекты, которые принимались Государственной Думой, но по каким-то причинам не устраивали императора и его правительство [4].

5. **Национально-этнический состав Государственной Думы**. С появлением Государственной Думы политическая жизнь страны обретает новые этноконфессиональные и региональные черты, связанные с фиксированным представительством губерний и областей и с возможностью законного вхождения в Думу представителей различных народов и конфессий. Думский фактор стал наиболее значительным для становления национальной составляющей многопартийности, а появление легальной возможности и необходимости борьбы за представительство заметно оживило национальную партийно-политическую жизнь. Благодаря деятельности политических партий, легальной трибуной для которых стала Государственная Дума, появилась возможность более полного отражения в политической жизни общенациональных и национальных интересов и субинтересов. Дума стала тем местом кумуляции национальных вопросов

России, а у депутатов, делегированных народами, появилась надежда на разрешение хотя бы части проблем реформирования политической системы, национально-государственного устройства и этноконфессиональных отношений [6].

Однако появившаяся возможность отражения этноконфессиональных и региональных интересов в народном представительстве не встретила понимания власти, не привела к поиску компромисса. Государственная дума практически сразу после своего появления и до последних дней своего существования была ареной политического противостояния имперского и национального.

Так, в I Государственную Думу должны были избираться от Европейской России 412 депутатов, от Польши – 37, от Кавказа – 29, от Сибири и Дальнего Востока – 25, от Средней Азии и Казахстана – 21 депутат. Нерусских депутатов в I Думу было избрано около 220 человек, т.е. чуть меньше половины состава.

Во II Государственной Думе 187 депутатов представляли нерусское население России, из них 54 – украинца, 46 – поляков, 14 – татар, 8 – литовцев, 7 – армян, 6 – белорусов, 6 – грузин, 6 – евреев, 5 – латышей, 5 – эстонцев, 3 – азербайджанца и т.д. [7].

В III Думе количество нерусских депутатов было сокращено. В IV Государственной Думе большинство также составляли русские — 373 депутата. Представительство нерусского населения уменьшилось на 14 человек по сравнению с III Думой.

Таким образом, посредством деформаций избирательной системы после 3 июня 1907 года и нараставшим вмешательством власти в выборы в представительном органе сформировалось лояльное социально-политическое и национально-конфессиональное большинство, которое, однако, оказалось неспособным адекватно представлять общественные и национальные интересы огромной страны и активизировать социально-экономические, политические, этноконфессиональные и региональные преобразования, обеспечить их системность и последовательность.

Тем не менее можно говорить о том, что имперская Государственная Дума стала первой в истории нашей страны политической площадкой, где происходило формирование и идентификация новых национальных и региональных элит. Участие в Думе позволило многим членам национальных фракций раскрыть свои качества политических организаторов и лидеров. Многие депутаты Думы, являясь представителями новых национальных политических элит, именно в ней приобрели свой первый парламентский опыт, сформировались как политические деятели.

Анализ развития думской модели парламентаризма в России в 1906–1917 гг. приводит нас к выводу о сосуществовании в отечественной политической жизни не только авторитарной, централистской, унитарной, но и демократической, федералистской, регионалистской, парламентской тенденций. Развитие парламентаризма дало возможность народам империи получить выборное этническое и региональное представительство в общеимперском парламенте, легально представлять в ходе предвыборной борьбы и в самой Думе национальные требования, создать и структурировать национальные и региональные политические организации, оформить национально-региональные фракции в Думе, формировать новые национальные политические элиты, развивать политическую культуру общества и национальное самосознание, распространять демократические идеи национального самоопределения и регионального самоуправления.

Рассмотренные характеристики позволяют сделать вывод о том, что Государственная Дума, действующая в нашей стране в начале XX в., представляла собой особую совокупность социально-культурных практик, связанных с народным участием в политической жизни страны, с национально-этническими особенностями парламентаризма, с формированием политической культуры различных социальных групп.

Исторически сложившиеся особенности политической культуры народов России можно рассматривать в качестве ментальной основы парламентской составляющей Евразийской интеграционной структуры, объединяющей постсоветское пространство.

Использованная литература:

1. Васильева Н.А., Лагутина М.Л. К вопросу о формировании Евразийского союза: теоретический аспект // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2011. – №10. – С.170.

2. Высочайший манифест от 17 октября 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXV, отделение 2. – СПб., – 1908.

3. Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 г.: Реформы и революция / СПб., – 1991.

4. Кирьянов И. К. Парламент самодержавной России: Гос. Дума и ее депутаты, 1906–1907 / Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1995. – С 94–109.

5. Кулешов С.В. Национальные партии и национальные интересы (К постановке проблемы) // История национальных политических партий России. – М., 1997. – С. 291.

6. Куликов В.И. История государственного управления в России: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / М.: Издательский центр «Академия», 2003. – С. 175.

7. Любовь Болтенкова. Влияние парламентов на развитие федерализма в России [электронный ресурс]. – URL: www.kazanfed.rU/publications/kazanfederalist/n14-15/10.

Исторически сложившиеся особенности политической культуры народов России можно рассматривать в качестве ментальной основы парламентской составляющей Евразийской интеграционной структуры, объединяющей постсоветское пространство.