

Борис Хачатурян



ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Научное и учебное пособие
(курс лекций)

Борис Хачатурян

**Законотворческий
процесс. Научное и учебное
пособие (курс лекций)**

«Издательские решения»

Хачатурян Б.

Законотворческий процесс. Научное и учебное пособие (курс лекций) / Б. Хачатурян — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-00-504286-6

В пособии рассматривается история, понятие и правовые основы регулирования законотворческого процесса. Различные аспекты российского законотворчества анализируются сквозь призму федеральных и региональных законодательных актов по состоянию на 01.09.2019 г. Законотворческий процесс в субъектах Российской Федерации анализируется, в основном, на примере субъектов РФ, включённых в состав Дальневосточного федерального округа.

ISBN 978-5-00-504286-6

© Хачатурян Б.
© Издательские решения

Содержание

От автора	6
Лекция 1 История законодательных (представительных) органов власти в России и её субъектах	8
1 Дореволюционная история возникновения законодательных (представительных) органов власти в России	9
2 Формирование представительных органов на Дальнем Востоке России в конце XIX начале XX столетий и участие представителей Дальнего Востока России в работе Государственной Думы	17
2.1 Представительные органы городского управления на Дальнем Востоке России в конце XIX – начале XX вв.	17
2.2 Представители Дальнего Востока в Государственной Думе Российской Империи	21
3 Представительные органы на российском Дальнем Востоке в период «революционной демократии» и Гражданской войны (февраль 1917 – октябрь 1922 гг.)	23
3.1 Мероприятия Временного правительства по развитию парламентаризма	23
3.2 Особенности представительных органов на Дальнем Востоке России после октября 1917 г.	26
3.3 Система представительных органов в Дальневосточной республике	29
4 Советская система представительных органов и развитие законодательства в СССР в 1920 – начале 1990 гг. Советские представительные органы на Дальнем Востоке России	33
4.1 Советская система представительных органов и законодательный процесс в СССР в 1920 – первые годы 1990 гг. XX столетия	33
4.1.1 Советская система представительных органов	33
4.1.2 Развитие советского законодательства	35
Конец ознакомительного фрагмента.	37

Законотворческий процесс

Научное и учебное пособие (курс лекций)

Борис Хачатурян

© Борис Хачатурян, 2019

ISBN 978-5-0050-4286-6

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Хачатурян Б. Г. Законотворческий процесс : научное и практическое пособие (курс лекций). Изд. 3-е обновл. и дораб. 2019.

Лекция 1 и вопрос 1 лекции 6 написаны совместно с преподавателем истории Хабаровского технического колледжа **Е. Б. Шишкиной**.

Рецензенты: **Никулин М.И.**, доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Шишмаков В.Т., доктор экономических наук, профессор

Таблиц – 17, фотографий – 14, схем – 11, карт – 1.

© Хачатурян Б. Г., 2019.

От автора

Последние десятилетие XX и два первых десятилетия XXI столетий Россия несёт на своих плечах тяжёлое бремя реформирования, что требует интенсивного законотворчества. В связи с этим становится ясно, насколько важен процесс создания нормативного правового акта и, прежде всего закона, выработки его первоначальной концепции, составление и обсуждение проекта, учёта мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона «вписаться» в уже существующую правовую систему, способность адаптироваться новому закону, экономические основы его существования и реального применения.

Понимание роли и места современного законотворческого процесса в субъекте Российской Федерации¹ невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений от дореволюционной и советской России, зарубежных государств – до современных форм парламентской демократии.

Как показывает мировая практика, процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присутствии и м формах. Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он базируется на принятых и закреплённых конституционно и нормативно правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закрепляется, как правило, в конституции страны.

Поэтому одним из важных условий совершенствования законодательства является овладение системой определённых требований, предъявляемых к процессу создания законов и подзаконных актов. Эти требования, выработанные в течение веков различными государствами, концентрированно формулируются в отрасли знания, именуемой законотворческой техникой.

Законотворчество является, прежде всего, созидательной и социально обусловленной деятельностью, а, следовательно, живо реагирует на любые социальные, политические и иные изменения в обществе. Сегодня, находясь на качественно новом этапе развития, Россия нуждается в обновлённой правовой системе, призванной обеспечить укрепление государственности, дальнейшее развитие экономики, эффективное функционирование демократических институтов, охрану прав и свобод человека и гражданина. В связи с грандиозностью стоящих перед ней задач Россия переживает неизвестный ранее правотворческий, в том числе законотворческий, всплеск.

Но, практика постсоветского законотворчества в России показывает, что российскими специалистами в области права явно недостаточно внимания уделяется отрасли теории и практики законотворчества. На наш взгляд именно этим и объясняется то печальное обстоятельство, что российское законодательство страдает множеством недостатков технического порядка, особенно тех законов и иных правовых актов, которые были приняты в последнее десятилетие XX столетия. И вполне оправдано предположение о том, что это обстоятельство (в числе иных) стало одной из причин несовершенства действующего законодательства, сложившегося в массовом сознании впечатления о необязательности исполне-

¹ **Субъект Российской Федерации** – часть российского федеративного государства, населённая гражданами РФ, обладающими всей полнотой государственной власти в пределах определённых Конституцией РФ, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и российским законодательством. Далее. **Субъект РФ, субъект Федерации.**

ния закона, о возможности безнаказанного его нарушения, о допустимости «борьбы законов» и использовании «телефонного права».

В быту существует мнение, что знание основ законотворчества полезно и нужно только тем, кто им занимается (депутатам, членам правительства и так далее), но, как показывает жизнь, это не так, ибо это «удел» не только государственных органов всех уровней, а общества в целом и, прежде всего юристов, выпускников юридических вузов, будущих государственных служащие, то есть людей, которые могут принять непосредственное участие в законотворческом процессе.

Просвещению граждан России в сфере законотворчества и посвящён данный курс лекций. В связи с тем, что в российской юридической литературе законотворческий процесс на уровне Федерации рассмотрен достаточно подробно, в данном учебном пособии² значительный объём посвящён рассмотрению законотворческого процесса в субъекте Российской Федерации на примере Хабаровского края.

Пособие подготовлено с использованием личного опыта автора, работавшего в течение четырёх лет депутатом Хабаровской краевой Думы, двух лет начальником отдела по экспертизе нормативных правовых актов субъектов Федерации и регистрации уставов муниципальных образований Главного управления Минюста России по Дальневосточному федеральному округу³, многолетнего опыта преподавания данной дисциплины в вузах Хабаровского края⁴ и новейших достижений юридической науки в области законотворчества.

Пособие состоит из введения, шести лекций и глоссария.

Кандидат исторических наук, доцент,
советник юстиции 1 класса *Б. Г. Хачатурян*

² Первое издание вышло в 2010 г., второе в 2013 г.

³ Дальневосточный федеральный округ (далее. **ДФО**) образован Указом Президента РФ от 13.05.2000 №849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (См. Собрание законодательства Российской Федерации (далее. **СЗ РФ**). 2000. №20, ст. 2112) в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Аппарат полномочного представителя Президента РФ в ДФО был расположен в г. Хабаровске. В состав ДФО были включены: Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная области (**ЕАО**), Корякский (КАО) и Чукотский (ЧАО) автономные округа. 01.09.2007 г. Камчатская область и входивший в её состав Корякский автономный округ объединились в Камчатский край; от 10 мая 2015 года в перечень округов были внесены соответствующие коррективы. Указом Президента РФ от 03.11.2018 №632 в состав ДФО были включены Республика Бурятия и Забайкальский край, ранее входившие в Сибирский федеральный округ. 13.12.2018 г. Указом Президента РФ аппарат полномочного представителя Президента РФ в ДФО был переведён из Хабаровска во Владивосток. Площадь территории округа 6 952 555 км² (40,6% от РФ) Численность населения округа по данным Росстата составляет 8 188 594 чел. (2019). Плотность населения – 1,33 чел./км² (2019). Городское население – 57,06% (2018)..

⁴ Пособие подготовлено в соответствии с требованиями учебно-методического комплекса по дисциплине «Законотворческий процесс» подготовленного О. В. Сазанковой для юридического факультета ДВФ РАП.

Лекция 1 История законодательных (представительных) органов власти в России и её субъектах

Вопросы:

Дореволюционная история возникновения законодательных (представительных) органов власти в России. Формирование представительных органов на Дальнем Востоке России в конце XIX начале XX столетия и участие представителей Дальнего Востока России в работе Государственной Думы.

Представительные органы на российском Дальнем Востоке в период «революционной демократии» и Гражданской войны (февраль 1917 — октябрь 1922 гг.). Советская система представительных органов и социалистическое право в СССР в 1920 начале 1990 гг. Советские представительные органы на Дальнем Востоке России.

1 Дореволюционная история возникновения законодательных (представительных) органов власти в России

К народному представительству люди стремились с глубокой древности. Под звон колоколов в Новгороде и Пскове, Москве и Рязани, в Киеве и Владимире собиралось народное вече в Древней Руси, чтобы решить, кого призывать на княжение, собирать ли в поход дружину, увеличивать ли подати и т. д. В известной степени продолжением этой формы представительства позднее был Земский собор. Правда, вначале он походил на «парламент чиновников» из представителей высшей администрации – руководителей приказов, церкви, столичного и провинциального дворянства. Но постепенно в обществе вызрела идея выборности соборов: к концу XVI в. Земские соборы стали выбирать по сословиям. Именно выборный Земский собор избрал на царство в 1613 г. князя Михаила Романова, с которого началось 300-летие царствование в России рода Романовых.

К концу XVII в. деятельность соборов отмирает. На смену им приходит Сенат Петра I, который взял на себя функции законодательного органа. Через Сенат Пётр проводил все свои реформы. Столь же самодержавно правила и Екатерина II, хотя, будучи человеком для своего времени передовым, с ориентацией на европейские страны, она предприняла некоторые шаги в сторону формирования выборных общественных органов, в первую очередь в лице «Уложенных комиссий». Попытка поставить страну на конституционный путь была предпринята при Александре I. На 1 сентября 1810 г. было даже запланировано отрить Государственную Думу, созданную, согласно идеям, М. М. Сперанского, по образу и подобию европейских парламентов. В дальнейшем активное конституционное брожение в кругах дворянства после победного марша в 1813 г. по Европе испугали царя. Его последователи тоже не пошли на решительные реформы политической системы. Активный поиск конкретных форм конституционного устройства был отложен до начала XX в.

Первое десятилетие нового века открыло политический кризис в стране. О приближении социальных катаклизмов в России свидетельствовали грандиозные демонстрации, впервые вынесшие на улицу лозунг борьбы против государственной системы управления: «Долой самодержавие!». Невиданных размахов в первые годы XX в. достигло крестьянское движение с десятками разгромленных помещичьих имений. Значительным становится стачечное движение рабочих, в котором участвовало четверть миллиона человек. Появляются политические партии, требующие созыва Земского собора с представителями от народа, задачей которого была бы выработка конституции, что фактически означало разрушение самодержавного строя. К осени 1904 г. идея созыва Земского собора была заменена лозунгом Учредительного собрания. Об этом писали листовки социал-демократов и эсеров.

Тогда же в Петербурге состоялся общеимперский съезд представителей местного самоуправления – земств. Сто наиболее влиятельных и активных земцев относились с неприязнью к лозунгу Учредительного собрания. Четыре дня в октябре земцы бурно требовали от правительства закона о правах личности и созыва представительного, выборного от населения, органа власти. Съезду земцев сопутствовала так называемая «банкетная кампания», в ходе которой представители интеллигентных профессий – врачи, адвокаты, журналисты, юристы, инженеры и т. д. – собираясь чаще всего по ресторанам, произносили речи; некоторые из них заканчивались лозунгом: «Да здравствует конституция!». Более 50 тыс. российских интеллигентов, участвовавших в этой кампании не менее чем в 120 собраниях, состоявшихся в 34 городах России, также требовали политических свобод и законосовещательного представительного учреждения.

Начавшаяся в январе 1905 г. революция ещё более обострила проблему политических реформ в России. Солдатские залпы уже почти полгода разгоняли народ, но проблема реформ так и не была снята. Под давлением революции самодержавие вынуждено было пойти на уступки. 6 августа 1905 г. Николай II подписал манифест, которым в системе державной власти учреждалась *законосовещательная* Государственная Дума, названная «булыгинской» по имени тогдашнего министра внутренних дел А. Г. Булыгина, разработавшего её проект. Но самодержавие явно плелось в хвосте общенародных настроений. Проект законосовещательной думы уже никого не удовлетворял, тем более что революция ширилась, на её сторону начали переходить воинские части. В октябре в стране началась Всероссийская политическая забастовка, встали железные дороги, была парализована работа промышленных предприятий, а Николай II фактически оказался изолированным в Царском Селе под Петербургом. В обстановке, когда трудно было определить, в какую сторону склонится политическая чаша весов, ему не осталось ничего другого, как принять «второй вариант» председателя Совета министров гр. С. Ю. Витте – объявить Манифест 17.10.1905 г., которым прочёркивался конституционный путь развития страны и предоставление гражданских свобод. («Первый вариант», выдвинутый Витте, предлагал назначение военного диктатора, который осуществил бы успокоение страны путем массовых репрессий, пролития крови; однако недавний расстрел у Зимнего дворца 9 января и другие «кровопускания», усилившие революционные выступления, не позволяли принять этот испытанный, казалось бы, веками путь борьбы с непокорными подданными).

В разгар вооружённых столкновений в Москве 11.12.1905 г. был издан закон о выборах в I Государственную Думу. По этому закону выборы были не прямые, не равные, не всеобщие и не демократические. Разные слои российского общества были представлены в Думе разным количеством депутатов. Целые слои населения – женщины, военнослужащие, так называемые «бродячие инородцы» (т.е. кочевники-скотоводы) – лишались права выбирать и быть избранными. Выборы не были прямыми, шли по так называемой «куриальной системе», когда выборщики, объединённые по цензовому или социальному признаку (рабочие, крестьяне-общинники), выбирали каждый по своей курии. Не были они и равными, так как курии не были одночисленны. Так, в первой курии (земельные собственники, т.е. в основном помещики) выборы шли по двухступенной системе (выбранные в губернские выборщики выбирали сразу членов Думы), а для мелких собственников-общинников они были даже четырехступенные (сход – волость – уезд – губерния – Дума). Один голос в первой курии приравнивался к трём голосам богатых горожан второй курии, 15 голосам крестьянской третьей курии, 45 голосам рабочих, объединившихся в четвертой, так называемой рабочей курии.

Дума не имела права касаться целого ряда важнейших вопросов государственного управления: пересмотра основных государственных законов, внешней политики, а также дел, связанных с вооружёнными силами. Все это оставалось прерогативой только царя. Даже бюджетные права Думы оказывались урезанными: она, например, не имела права контролировать бюджет Синода, расходы, связанные с содержанием царского двора. Не подлежала огласке в Думе статья «На известные Его Императорскому Величеству употребления». Она включала средства на военную разведку, подкуп иностранной и отечественной прессы, разумеется, правого направления.

Самым главным ограничением Государственной Думы в России было то, что исполнительная власть в государстве – правительство – подчинялось только царю и ни в малейшей степени не зависела от Думы, последняя могла сколько угодно разглагольствовать на законодательные темы, а правительство, назначаемое только царём, поступало по его указаниям. Мало того, над Думой была поставлена верхняя законодательная палата – Государственный Совет. Половина его членов назначалась прямо царём, а другая половина выбиралась от крупных землевладельцев, представителей промышленности и торговли, Академии наук и других эли-

тарных сфер общества. Государственный Совет призван был играть роль фильтра, не пропускавшего законопроекты, которые проходили через Думу, но не были приемлемы для самодержавия. В «Свод основных государственных законов» был введён специальный параграф 87, который разрешал императору всероссийскому в перерывах между сессиями Думы (а как показала практика последующих лет, они длились по несколько месяцев в году) издавать законы от своего имени. Царь мог (и, как известно, без колебаний в нужный ему момент использовал эту возможность) распустить Думу. (Даже на один день, чтобы принять закон, который Дума могла не пропустить по тем или иным причинам.) Но, несмотря на все эти оговорки, введение в России законодательной выборной Думы было важнейшим в её истории событием и крупнейшим завоеванием народа, достигнутым в годы первой российской революции. Теперь без одобрения Думы нельзя было, например, вводить новых налогов, новых расходных статей в государственном бюджете. Если Дума не утверждала бюджета на текущий год, правительство вынуждено было пользоваться прошлогодним бюджетом, что, естественно, стесняло правительство, особенно в вопросе о денежных затратах на развитие вооружённых сил и т. д.

И, тем не менее, открытие в Петербурге 27.04.1906 г. I Государственной Думы было событием огромной исторической важности не только в нашей стране, но и во всем цивилизованном мире. Оно состоялось в самом крупном в столице Тронном зале Зимнего дворца и было обставлено весьма торжественно. Прибыло огромное число приглашённых, журналистов и дипломатических представителей из многих стран. Ждали царя, и он приехал. Однако «тронная» речь Николая II, в общем-то, тусклая и бесцветная, лишённая глубокого содержания, разочаровала присутствовавших. В довольно смятенном настроении депутаты Думы в тот же день отправились в построенный когда-то Потёмкиным при Екатерине II Таврический дворец для деловых заседаний.



Фото 1. Заседание Государственной Думы

Вследствие неодновременности выборов работа I Государственной Думы проходила при неполном составе. Но вообще в неё из 478 Депутатов было выбрано 179 кадетов, 63 «автономиста» (польское коло, украинцы, эстонцы, латыши, литовцы и др. национальные группы буржуазии), 16 октябристов, 97 трудовиков, 105 беспартийных и 18 социал-демократов (м)

(большевики в выборах не участвовали, бойкотируя их). Председателем был избран кадет С. А. Муромцев. Заседание Думы см. фото 1.

Заняв первенствующее положение в думе, кадеты 5 мая в письменном ответе на «тронную» речь царя дружно включили требование отмены смертной казни и амнистии политическим заключённым, установления ответственности министров перед народным представительством, упразднения Государственного Совета, реального осуществления политических свобод, всеобщего равенства, ликвидации казённых, удельных, монастырских земель и принудительного выкупа частновладельческих для ликвидации земельного голода русского крестьянина. Думцы надеялись на то, что с этими требованиями царь примет С. А. Муромцева, но Николай II не удостоил его этой чести. Ответ думцев был отдан в обычном порядке для «монаршего прочтения» председателю Совета министров И. Л. Горемыкину. 13 мая 67-летний премьер с трудом поднялся на трибуну и на все требования послания ответил категорическим «Нет!». Даже консерваторы были обескуражены. «Ответ правительства – сплошная политическая ошибка», – написал об этом лидер октябристов А. И. Гучков.

Левые либералы, назвав новое учреждение в структуре самодержавия «Думой народного гнева», начали, как они говорили, «штурм правительства». Дума приняла резолюцию о полном недоверии правительству и потребовала его отставки. За все созывы десятилетней истории таких резолюций было множество, но все они, как и в этот раз, оставались без последствий. Теперь, зная настроение царя, некоторые министры объявили бойкот Думе, они перестали посещать её заседания. Известного рода унижением новоявленных законодателей был присланный в Думу первый законопроект об ассигновании 40 тыс. руб. на постройку пальмовой оранжереи и сооружение прачечной при Юрьевском университете.

Но за стенами Таврического дворца, а тем более далеко за пределами России, начавшиеся столкновения депутатов с правительством в Думе не были известны. Появление первого законодательного представительного учреждения в России, за что боролись десятки лет лучшие представители русского общества, вызвало подлинный шквал приветствий от групп россиян, учёных советов университетов, городских дум и земств. Новый парламент приветствовали парламенты других стран. Так, 30.06.1906 г. в I Думе была оглашена телеграмма от членов старейшего парламента – лондонского. От российской Думы была даже выбрана делегация для посылки в Лондон, но она не успела туда отбыть, так как I Дума была распущена царём.

С начала 1906 по февраль 1917 гг. в России действовали Государственные Думы четырёх созывов. Деятельность их представляет особый интерес, поскольку это были при всей их ограниченности выбранные народом органы власти, имевшие право контроля за некоторыми сторонами управления государством, которые до этого времени безраздельно принадлежали исключительно царю-самодержцу.

I Государственная Дума просуществовала в России 72 дня. Все это время она находилась под обстрелом реакционных сил, и, прежде всего – придворной клики. В «Правительственном вестнике» из номера в номер печатались довольно однотипные «всеподданнейшие письма», подписанные группами лиц, в которых Дума называлась «инородной выдумкой», «чужеродным изобретением», которому не суждено «привиться на истинно русской почве», доказывалось, что она всегда будет вредным учреждением. При этом предлагалось «пока не поздно» Думу разогнать. Дума даже сделала специальный запрос, на каком основании в официальном органе правительства ведётся антидумская пропаганда. Однако тогдашний министр внутренних дел П. А. Столыпин ответил довольно однозначно: подданные монарха вправе печатать свои письма к нему где угодно.

С самых первых заседаний I Дума изнутри раздиралась массой «нестыковок», всякого рода противоречий, спорами, возникающими между партийными блоками, возникшими в ходе первых дней её работы. Заметим, что ещё во время предвыборной борьбы подавляющее большинство депутатов в Думе оказались представителями либеральных партий различных оттен-

ков, объявивших себя «ответственной оппозицией», которую не удовлетворяли порядки, сложившиеся после издания Манифеста 17 октября. Главной партией в этой оппозиции были кадеты, к ним примыкали октябристы и «автономисты», надеявшиеся в Думе получить поддержку своим национальным программам, в основном – в предоставлении культурно-национальной автономии. В то время как либералы выражали свою готовность сотрудничать с правительством, левые партии, и, прежде всего социал-демократы, последовательно поднимали острые социальные вопросы – аграрный, о помощи безработным (многие из которых попали в эту категорию в результате увольнений за революционные выступления), о помощи голодающим (весной 1906 г. голод охватил 26 губерний и 2 области, 20 млн. человек) и т. п.

Под давлением своих избирателей социал-демократы, трудовики, а также социалисты-революционеры, народные социалисты, увлекая многих беспартийных, проводили тактику «левого блока», противопоставляя её объединению правых и кадетов. Именно по предложению трудовиков Дума вынесла резолюции о полном недоверии правительству Горемыкина. Всего же Дума сделала 391 запрос о противозаконных действиях властей. Она обсудила на 38 пленарных заседаниях и 18 заседаниях комиссий огромное число вопросов. Среди них – об отмене смертной казни и амнистии политических заключённых, о черносотенном погроме в Белостоке, о профсоюзах и многие другие, но практически не достигла успеха. Однако нельзя сбрасывать со счетов, что критические выступления депутатов становились достоянием широкой общественности.

Центральным в I Думе был аграрный вопрос. Трудовики требовали, чтобы помещичья земля была отдана им, но правительство стояло на стороне помещиков. 8 мая кадеты за подписью 42 депутатов внесли аграрный законопроект, а 19 мая 104 депутата Трудовой группы внесли свой. Суть аграрной реформы обоими проектами сводилась к образованию «государственного земельного запаса» (записка 42-х) или «общественного земельного фонда» (проект 104-х) для обеспечения безземельного и малоземельного крестьянства путём отвода ему не в собственность, а в пользование участков в пределах определённой «трудовой» или «потребительской» нормы. Оба проекта включали делёж казённых, удельных и монастырских земель. Что касается помещиков, то трудовики предлагали оставить им лишь «трудовую норму», а кадеты предусматривали возможность сохранения нетронутыми тех крупных поместий, которые велись «образцово», т.е. где урожайность была выше, чем в крестьянских хозяйствах. Конфискация земли у помещиков должна была, по мнению авторов проектов, компенсироваться вознаграждением помещиков за изъятые земли. 6 июня появился ещё более радикальный эсеровский (проект 33-х). Он предусматривал немедленное и полное уничтожение частной собственности на землю и объявление её со всеми недрами и водами общей собственностью всего Населения России.

Обсуждение аграрного вопроса в Думе вызвало рост общественного возбуждения в широких массах и революционные выступления в стране. Желая укрепить положение правительства, отдельные его представители – П. П. Извольский, В. Н. Коковцев, Ф. Ф. Трепов, М. П. Кауфман – выступили с проектом обновления правительства путём включения туда кадетов (П. Н. Милюкова и др.)⁵. Однако это предложение было встречено в штыки консерваторами. Некоторые из них считали, что лучше избавиться от Думы вообще, чем обсуждать эту проблему. Они взяли верх. Тем не менее «кость» депутатам была брошена: 6 июля председатель Совета министров вялый и безынициативный Горемыкин был заменён энергичным Столыпиным.

Сделано это было для того, чтобы смягчить «горькую пилюлю», деморализовать оппозицию для проведения в жизнь манифеста о роспуске I Думы. 09.07.1906 г. депутаты Думы пришли в Таврический дворец на очередное заседание и наткнулись на запертые двери; рядом

⁵ Государственная дума 1906 – 1917 гг. Т. 1 – М.: «Правовая культура», 1995. – С. 29.

на стол висел манифест за подписью царя о прекращении работы I Думы, так как она, призванная «вносить спокойствие» в общество, лишь «разжигает смуту».

Но ошеломлённые депутаты не сдались без боя. Около 200 депутатов, и среди них кадеты, трудовики, социал-демократы, собрались в Выборге, где после бурных сетований и обсуждений приняли воззвание — «Народу от народных представителей». В нем говорилось, что правительство сопротивляется наделению крестьян землёй, что оно не имеет права без согласия народного представительства собирать налоги и призывать солдат на военную службу, делать займы. Воззвание призывало к сопротивлению такими, например, действиями, как отказ давать деньги в казну, саботирование призыва в армию. Но на эти акции народ не откликнулся, разочаровавшись в Думе как пустой «говорильне».

Против подписавших «Выборгское воззвание» правительство возбудило уголовное преследование. По решению суда все «подписанты» отсидели по три месяца в крепости, а затем были лишены избирательных (по сути дела, гражданских) прав при выборах в новую Думу и на другие общественные должности.

Тем не менее, распрощаться навсегда с Государственной Думой царь и правительство были бессильны. В манифесте о роспуске I Думы говорилось, что закон об учреждении Государственной Думы «сохранён без изменений». На этом основании началась подготовка к новой кампании, теперь уже по выборам во II Государственную Думу.

II Государственная Дума (февраль – июнь 1907 г.).

При выборах новой Думы было урезано право рабочих и крестьян участвовать в них. Агитация радикальных партий запрещалась, их митинги разгонялись. Царь хотел получить послушную Думу, но он просчитался.

II Государственная Дума оказалась ещё более левой, чем первая. Кадетский центр «растаял» (19% мест). Усилился правый фланг – в Думу прошло 10% черносотенцев, 15% октябристов и буржуазно-националистических депутатов. Трудовики, эсеры и социал-демократы образовали левый блок, имевший 222 места (43%).

Как и раньше, центральным был аграрный вопрос. Черносотенцы требовали сохранить помещичью собственность в неприкосновенности, а надельные крестьянские земли изъять из общины и отрубам разделить между крестьянами. Этот проект совпадал с правительственной программой аграрной реформы. Кадеты отказались от идеи создания государственного фонда. Они предлагали выкупить часть земли у помещиков и передать её крестьянам, поделив расходы поровну между ними и государством. Трудовики вновь выдвинули свой проект безвозмездного отчуждения всех частновладельческих земель и распределения их по «трудовой норме». Социал-демократы потребовали полной конфискации помещичьей земли и создания местных комитетов для её распределения между крестьянами.

Проекты принудительного отчуждения помещичьей земли напугали правительство. Было принято решение разогнать Думу. Она просуществовала 102 дня. Предлогом для роспуска явилось обвинение депутатов социал-демократической фракции в подготовке государственного переворота.

На самом деле государственный переворот осуществило правительство. 3 июня 1907 г. одновременно с Манифестом о роспуске II Государственной Думы был опубликован новый избирательный закон. Этот акт явился прямым нарушением ст. 86 «Основных законов Российской империи», по которой никакой новый закон не мог быть принят без одобрения Государственным Советом и Государственной Думой. 3 июня считается последним днём революции 1905 – 1907 гг.

III Государственная Дума (ноябрь 1907 – июнь 1912 гг.).

В неё вошло: 32% «правых» депутатов; 33% октябристов составили центр; 12% кадетов, 3% трудовиков, 4,2% социал-демократов и 6% от национальных партий заняли «левый» фланг. Ни одна из фракций не получила большинства. Результаты голосования зависели от того, куда

качнётся «центр». Если вправо, то образовывалось «правооктябристское» большинство, поддерживавшее правительство. Если влево, то создавалось «кадетско-октябристское» большинство, готовое к реформам либерально-демократического характера. Так сложился механизм парламентского октябристского маятника, позволявшего правительству П. А. Столыпина проводить нужную ему линию, лавируя между «правыми» и кадетами то, усиливая репрессии то, проводя реформы.

В послереволюционных условиях перед правительством по-новому встали три прежних вопроса: рабочий, национальный и аграрный. Пять лет Дума обсуждала 4 законопроекта о продолжительности рабочего дня, о страховании и пенсиях для рабочих. Принятый в 1912 г. закон о государственном страховании от несчастных случаев и по болезни распространялся только на 15% рабочих и создавал видимость заботы правительства о них.

Национальная политика проводилась под лозунгом «Россия для русских», т.е. усилились русификаторские мероприятия. Они не находили поддержки у окрепшей национальной буржуазии. Шовинистические черносотенные организации разжигали национальную рознь и антисемитизм.

В конце 1912 г. прошли выборы в **IV Государственную Думу**. Её партийный состав почти не изменился и в ней сохранилось два большинства (право-октябристское и октябристско-кадетское). Однако общественное движение значительно оживилось. Оформилась новая либеральная Прогрессивная партия. Её возглавили представители крупной буржуазии – А. И. Коновалов, П. П. Рябушинский, С. Н. Третьяков и др. В своей программе они выступали за конституционно-монархический строй, расширение прав Думы и ответственность министров перед ней. Прогрессисты занимали промежуточное положение между октябристами и кадетами, пытались добиться консолидации либералов.

В 1915 г. часть депутатов Государственной Думы и Государственного Совета образовали Прогрессивный блок. В него вошли октябристы, прогрессисты, кадеты, представители националистических партий. Они потребовали создать правительство, обладающее доверием общества и ответственное перед Думой

Царь все больше терял доверие народа. Среди думских депутатов стала созревать идея дворцового переворота с целью замены царя и создания правительства, ответственного перед Думой. Начались совещания представителей разных политических партий, но они оказались бесплодными. Революция перечеркнула их планы, и ничто уже не могло спасти монархию.

Сегодня можно говорить, что историю работы первого парламента России (в современном понимании этого слова) подробно изучена как российскими, так и зарубежными учёными, выводы которых не утратили научного значения до настоящего времени⁶. Но, как пишет О. Ю. Трофимова, злободневность этой темы для жизни России обусловила критическую направленность многих работ и некоторую предвзятость авторов, в оценке становления российского парламентаризма с позиции программ различных политических партий⁷.

Таким образом, приведённый выше краткий экскурс в историю российского парламентаризма показывает, что в отличие от многих европейских стран, где парламентские традиции складывались веками, в России первое представительное учреждение парламентского типа (в новейшем понимании этого термина) было создано лишь в 1906 году. Оно получило назва-

⁶ Как пример см.: *Ковалевский М. М.* От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. В 2 т. – М., 1906; *Розенталь П.* Жизнь и смерть учредительных собраний. – Пг.: Книга. 1918; *Рубинштейн Н. Л.* К истории Учредительного собрания. – М. – Л.: Гос. соц.-экон. изд-во. 1931; *Знаменский О. Н.* Всероссийское Учредительное собрание: история созыва и политического крушения. АН СССР, Институт истории СССР, Ленинградское отделение. – Л.: Наука. 1976; *Hosking, G.* Russian constitutional experiment. Government and Duma. 1907—1914. – Cambridge, 1973. И др.

⁷ См. *Трофимова О. Ю.* Формирование органов представительной власти в России (на примере Чувашии). Историко-правовой аспект: Дисс. ... канд юрид наук. – Чебоксары, 2005.

ние Государственная Дума, его судьба оказалась плачевной в 1917 г. первый российский парламент прекратил своё существование.

2 Формирование представительных органов на Дальнем Востоке России в конце XIX начале XX столетий и участие представителей Дальнего Востока России в работе Государственной Думы

2.1 Представительные органы городского управления на Дальнем Востоке России в конце XIX – начале XX вв.

История представительных органов на Дальнем Востоке России⁸ начинается с создания в Якутии первых «степных дум», о чём якуты упорно хлопотали с конца XVIII в. Но только 27.01.1827 г. Якутское областное управление по настоянию тойонов и согласно «Правилам для единообразного учреждения порядка по управлению в родовых и инородных управлениях Якутского округа» 1825 г. объявило об учреждении Степной думы для Якутского округа⁹. Состав думы определялся из головы или главного родоначальника, шести заседателей (из голов инородных управ), шести временных заседателей, по одному от улуса, в качестве депутатов и одного письмоводителя с несколькими писарями. Главный родоначальник избирался на три года из числа голов инородных управ, старост или почтеннейших родовичей. Выборы 6 временных заседателей проводился самими улусами, а головы инородных управ, как заседатели, участвовали в работе Степной думы тогда, когда бывали в Якутске.

В феврале 1827 г. состоялись выборы главного родоначальника и временных заседателей от каждого из семи улусов, входящих в состав Якутского округа. 11 марта 1827 г. якутский областной начальник Н. И. Мягков открыл Степную думу¹⁰.

Вначале перед Думой стояли только хозяйственные задачи, как и перед городскими думами (учёт народонаселения, «всех сумм и общественного имущества», раскладка податей и повинностей, распространение земледелия, ходатайство у высшего начальства о «пользах родовичей», организация тягостен и пр.), но вскоре, как показывают архивы, её деятельность вышла за пределы заявленных полномочий¹¹.

Оценивая деятельность думы сегодня можно сказать, что опыт оказался неудачным. И как об этом пишет В. Л. Серошевский «Якутская степная дума была закрыта по предписанию генерал-губернатора Восточной Сибири¹². Формальным основанием для закрытия послужили следующие соображения: а) якуты никогда не были подчинены, подобно бурятам, одному главному родоначальнику; б) учреждение степной думы в многолюдном городе (Якутске) само по себе незаконно; в) выбор главного родоначальника поднял *вражду* (!) между родоначальниками; г) содержание думы стоило *ежегодно 47 рублей*» (курсив, В. Л. Серошевского)¹³.

⁸ Здесь и далее под «Дальним Востоком России», «российском Дальнем Востоке» понимаются территории, вошедшие в состав Дальневосточного федерального округа, образованного 13.05.2000 г.

⁹ Попытку создать у себя Степную думу предпринимали и вилюйские якуты. Но ни в Вилюйском, ни Олекминском, ни в Верхоянском, ни в Среднеколымском округах такие думы введены не были // *Серошевский В. Л.* Якуты. Опыт этнографического исследования. СПб., 1896. Переиздание. – М., 1993.

¹⁰ Национальный архив республика Саха (Якутия) Ф. 36-и, оп. 1, д. 62, л. 32. (далее. НАРС (Я)).

¹¹ НАРС (Я). Ф. 520-и, оп. 1, д. 1 – 13.

¹² Якутская Степная дума была закрыта постановлением Якутского областного правления 27.11.1838 г. Дела Думы «по принадлежности» были переданы инородным управам и Якутскому земскому суду. (Цит. по: Якутия. Хроника. Факты. События. 1632 – 1917 гг. – 2-е изд., доп. / сост. А. А. Калошников. – Якутск: Бичек, 2002. – С. 178.)

¹³ *Серошевский В. Л.* Якуты ... – С. 483.

Однако в конце XX столетия у якутских историков появилась иная точка зрения на опыт якутского «самоуправления». Так, А. А. Борисов считает, что «выполняя на первых порах посредническую роль между населением и областной, губернской администрацией, якутская Дума постепенно превратилась в оппозиционный орган власти, претендовавший на известную степень полномочий в управлении краем... Деятельность якутской Степной Думы закрепила определённые традиции якутского самоуправления. В частности, стремление найти компромиссные пути существования местной власти с центром»¹⁴.



Схема 1. Структура и состав электората земского общественного управления

Можно согласиться и с первым и вторым выводами, но, на наш взгляд, основной причиной закрытия Степной думы и короткий срок её существования вызваны существовавшей родоплеменной собственностью и, в связи с этим, отсутствием среднего класса собственников, что и не позволило осуществить «цивилизованное» местное самоуправление.

В 1864 г. В России вводится земское управление. Структуру, основные принципы, состав электората наглядно показывает схема 1.

На наш взгляд земство явилось предтече современному региональному¹⁵ государственному управлению.

Но на Дальний Восток России земство не было распространено.

В 1870 г. в России было введено городское общественное управление. В отличие от земского, городское управления предписывалось «ввести в числе прочих и в Сибирских городах». Примерная структура городского управления показана на схеме 2.

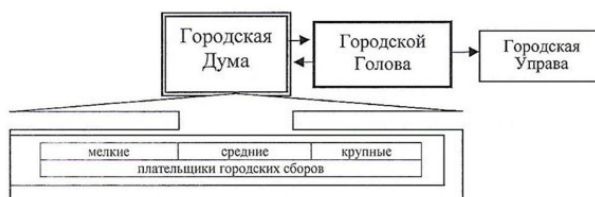


Схема 2. Примерная структура городского общественного управления

Первые выборы в новые органы городского управления на Дальнем Востоке России прошли 14 декабря 1872 г. в г. Якутске. В этот день здесь были избраны первые гласные Якутской Городской Думы. В списки избирателей, составленным городским правлением, в первый разряд наиболее богатых граждан г. Якутска были записаны 15 человек, во второй – 42 менее

¹⁴ Борисов А. А. Первый опыт якутского парламентаризма (Степная Дума) // В сб.: Государственность Республики Саха (Якутия): история, современность, будущее. Якутск: Академия наук РС (Я); Институт гуманитарных исследований, 1999. – С. 12—18.

¹⁵ Здесь и далее под **регионом** и производными от него дефинициями, понимается **субъект Российской Федерации**.

самостоятельных, в третий – 239 мелких домовладельцев (всего 296 избирателей). В результате голосования на выборах в Городскую Думу были избраны 30 гласных, в том числе: 8 чиновников, казачий сотник, 4 священника, 11 купцов и 6 состоятельных мещан. Городская Дума (орган распорядительный) из числа гласных избирала членов Городской Управы: Городского Голову и двух членов Городской Управы¹⁶¹⁷ (исполнительный орган). Срок полномочий гласных дум и членов управы был установлен на четыре года¹⁸.

В 1875 г. были выбраны городские думы в Николаевске (14 гласных), Владивостоке¹⁹, и в 1876 г. в Благовещенске²⁰.

В 1893 г. Приамурский генерал-губернатор С. М. Духовской разрешил образовать Хабаровскую Городскую Думу и Городскую Управу. В декабре 1893 г. в соответствии с Городовым Положением от 11.06.1892 г. состоялись выборы в первую Думу г. Хабаровска. В Думу на четыре года были избраны 26 гласных и 3 кандидата. Из числа гласных в январе-феврале 1894 г. был избран Городской Голова и члены Городской Управы.

Распределение занятий и порядок действий Управы и подчинённых ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой Думой. Городской Голова утверждался военным Губернатором Приморской области, возглавлял Городское Управление (Думу и Управу).

Дума начала свою работу в апреле 1894 г. Первым Городским Головой стал чиновник Амурской казённой палаты А. А. Рассушин, секретарём Управы и Думы – И. Н. Фомин. С января 1900 г. для ведения заседаний Думы и решения спорных вопросов стал избираться председатель Думы, первым председателем стал Н. М. Меренов.

В 1906 г. Городская Управа обратилась в С.-Петербургское общество архитекторов с просьбой организовать конкурс на составление проекта дома городского самоуправления (Городского Дома). Условия конкурса были очень жёсткие, к конкурсу допускались только лица, постоянно проживающие в России. Одним из условий было также пожелание заказчика – отдать предпочтение при разработке проектов русскому стилю. Из 11 предложенных проектов жюри выбрало проект гражданского инженера П. В. Бартошевича (фото 2).

¹⁶ Хотелось бы обратить внимание на то, что в учредительных документах, изданных императором эти органы писались с заглавных буквы. К сожалению, наши современники стали писать их с прописной буквы, и даже не обращают внимание, что на приводимых ими же фотографиях документов слова «Городская Дума», «Городской Голова» «Городская управ» написаны с заглавных букв. Как пример такой нестыковки см.: «Местное самоуправление в Хабаровске: история и современность. – Хабаровск: Издательский дом «Амурский утёс», 2008. – С. 16 и 22.

¹⁷ Хотелось бы обратить внимание на то, что в учредительных документах, изданных императором эти органы писались с заглавных буквы. К сожалению, наши современники стали писать их с прописной буквы, и даже не обращают внимание, что на приводимых ими же фотографиях документов слова «Городская Дума», «Городской Голова» «Городская управ» написаны с заглавных букв. Как пример такой нестыковки см. фото 2 и 3.

¹⁸ См.: Якутия. Хроника. Факты. События. 1632 – 1917 гг. ... – С. 229.

¹⁹ К участию в выборах были допущены 165 человек. Было избрано 30 гласных Думы. Городским Головой одновременно с Думой был избран отставной корпуса инженер-механиков подпоручик Михаил Кузьмич Федоров (общественный староста в 1874 – 1875 гг.). В 1879 г. он был переизбран на второй срок уже гласным Думы. В 1880 – 1890 гг. в состав Думы входили известные купцы и промышленники: Я. Л. Семенов, М. Г. Шевелев, В. П. Бабинцев, Н. И. Циммерман, В. О. Жариков, Л. М. Бирк, Ю. И. Бринер, Ф. А. Гек, В. П. Пьянков, К. Н. Шульгин, О. В. Линдгольм, А. В. Датан, А. К. Вальден, М. К. Федоров, И. А. Ющенко. (См.: *Яворская Е. Д.* Из истории городского самоуправления во Владивостоке // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока. – Владивосток, 2000. Т. 5. – С. 131).

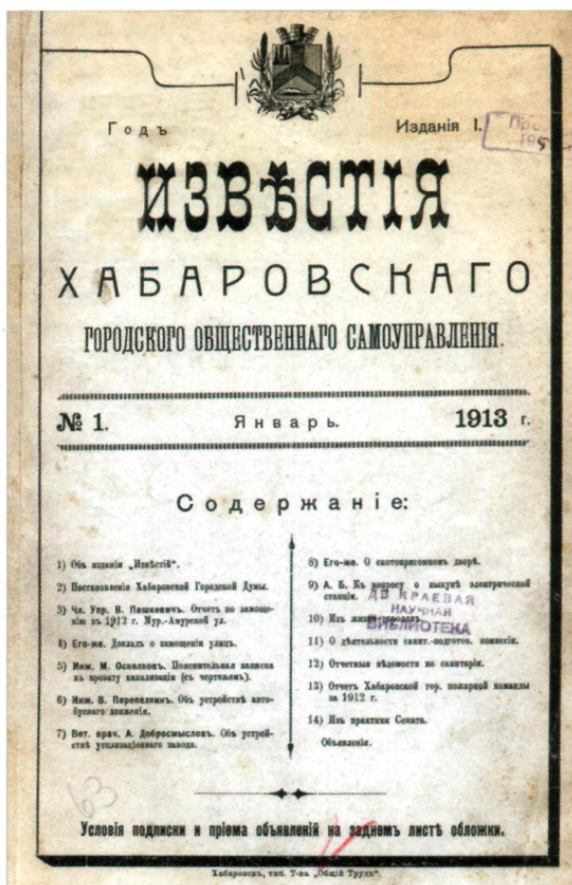
²⁰ В 1876 г. в Благовещенске было введено Городовое положение, в 1870 г. в полном объёме. Обывателей с правом голоса было 376 человек; из них участвовало в выборах — 82. В Думу избрано 30 гласных, а в Управу (с Головой) три члена. Первым головой был избран купец первой гильдии М. О. Мокеевский // *Летопись Амурской области: (Хроника событий с древнейших времён до Октября 1917 г.). – Благовещенск. 1998. Т. 1. – С. 26.* В 1900 г. в Благовещенскую Городскую Думу избиралось 38 гласных, кроме них в её работе также принимали участие депутат от духовного ведомства и три кандидата в гласные. В 1914 г. в составе Городской Думы уже было 60 гласных и депутат от духовенства. *Там же.*



Фото 2. г. Хабаровск. Городской Дом по ул. М. Амурского №17, построенный по проекту П. В. Бартошевича и Б. А. Малиновского в 1909 г.

В связи с тем, что проект был разработан эскизно, то Дума поручила военному инженеру (архитектору) Б. А. Малиновскому доработать его. 26.11.1909 г. состоялось торжественное открытие Городского Дома²¹. В советское время в этом здании располагался Дворец пионеров.

С 1913 г. для освещения деятельности Думы в городе начал издаваться журнал «Известия Хабаровского городского самоуправления», (фото 3) на страницах которого шло обсуждение, как текущих дел городского управления, так и перспектив его развития.



²¹ Открытие кирпичного здания для городских учреждений в г. Благовещенске состоялось 16.08.1891 г. В нём разместились Дума, музей, библиотека, Городской общественный банк, сиротский приют. (См. Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории. – Благовещенск: ОАО «Производственно-коммерческое издательство» «Зея», 2009. – С. 42).

Фото 3. Первый номер «Известий Хабаровского городского общественного самоуправления»

По Городовому Положению было избрано шесть созывов Хабаровской Городской Думы. Состав Думы избранный 23.03.1914 г. на 1914 – 1918 гг. не доработал до своего логического конца. Внеочередные выборы в Хабаровскую городскую Думу состоялись 06.08.1917 г., по новым правилам и в новой политической обстановке.

На последнем заседании Хабаровской Городской Думы (1918 г.) делегаты от профсоюзных организаций и воинских частей избрали первый состав городской управы под председательством Л. Е. Герасимова. Думу переименовали в комиссариат городского хозяйства при Совете рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Хабаровская городская Дума и Управа были упразднены в 1922 г. Что касается других городов Дальнего Востока и, то здесь зачастую выборные органы формировались по аналогичному сценарию, но где-то, как уже говорилось выше, раньше или позже Хабаровска²².



Фото 4. Зал заседания Хабаровской Городской Думы

Хабаровские историки, краеведы дают высокую оценку деятельности Хабаровской городской Думы этого периода, отмечая, что влияние Думы, занимавшей центральное положение в Дальневосточном крае, простиралось в некоторых акциях на весь край, имело отзвуки в Сибири, а через неё – в буржуазных кругах столицы²³.

2.2 Представители Дальнего Востока в Государственной Думе Российской Империи

Среди депутатов Государственной Думы²⁴ I и II созывов отсутствовали депутаты от дальневосточных территорий и Якутии. Население Приамурского края участвовало в выборах лишь в III Государственную Думу. В силу того, что на Дальнем Востоке России отсутствовали помещики и крупные частные землевладельцы, на которых опиралось правительство, данные

²² Первые выборы в Городскую Думу в г. Никольск-Уссурийском прошли в 1911 г. В выборах участвовало 538 избирателей. В состав Думы вошли 40 гласных и 7 кандидатов. Несколько позже была сформирована Городская Управа // Коммунар. – Уссурийск. 1994. 9 ноября.

²³ См. *Лихачева Л.* Формирование представительных органов местного самоуправления в Хабаровске: история и современность // В сб.: Местное самоуправление: проблемы, теории и практики. – Хабаровск: Администрация Хабаровского края, 1997. – С. 90); *Филитов П. Д.* Проблемы местного самоуправления в г. Хабаровске // В сб.: Проблемы местного самоуправления в Хабаровском крае. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 1997. – С. 14.

²⁴ И вновь обращаю внимание, что в учредительных документах этот орган писался с заглавной буквы.

территории, по сравнению с центральными областями, получил ограниченное представительство в Государственной Думе²⁵.

В III Думу от городского и сельского населения Дальнего Востока были избраны:

– от Амурской области – Фёдор Николаевич Чиликин. После окончания лесного института в Петербурге он с 1902 г. работал в переселенческом управлении Амурской области. На страницах местных газет «Амурская жизнь» и «Амурская газета» пропагандировал культуру землепользования, участвовал в работе съезда сведущих людей в Хабаровске (1903 г.).

– от Приморской области – Андрей Иванович Шило, во многом личность неординарная. В 1893-м он переселился из Полтавской губернии и обосновался в с. Григорьевка Приморской области. Сменил много занятий – рассыльный при телеграфной конторе, волостной писарь и т. д. И все же основным своим занятием считал земледелие. В 1904 – 1905 гг. участвовал в организации крестьянского союза в Приморье, в созыве и проведении крестьянского съезда. По этой причине был арестован и просидел полтора месяца в камере предварительного заключения. Считал себя «беспартийным левым». В III Государственной Думе А. И. Шило был известен как яркий крестьянский оратор.

Казачество Дальнего Востока в Думе представлял Николай Александрович Маньков – казак Екатерино-Никольской станицы Амурской области.

Во время выборов в IV Государственную Думу представительство Приамурского края в количественном отношении не претерпело изменений.

От городского и сельского населения Приморской области был избран Александр Николаевич Русанов – беспартийный преподаватель. От городского и сельского населения Амурской области Аристарх Иванович Рылеев – социал-демократ, начальник переселенческого управления. Казачество Дальнего Востока представлял Иван Михайлович Гамов – кадет, учитель в 2-х классовом училище села Верх-Благовещенское, Амурской области.

Избранные в Приамурском крае депутаты в III и IV Государственную Думу представляли население двух областей – Приморской и Амурской – самых населённых территорий края²⁶. С 1909 г. в состав края вошли вновь образованные Камчатская и Сахалинская области, население которых было лишено представительства в Государственной Думе.

Что касается Якутской области, то выборы 1907 г. здесь были «временно приостановлены» на основании указа Императора от 03.07.1907 г. Впоследствии население Якутской области было вовсе лишено избирательных прав.

²⁵ Положением о выборах в Государственную Думу от 03.07.1907 г. устанавливалось, что выборы в Государственную Думу по Амурской, Приморской, и Забайкальской областям проводятся на основании особых правил.

²⁶ Об итогах работы Государственной Думы (1906 – 1917 гг.) можно ознакомиться по изданию: «Государственная Дума. 1906 – 1917. Стенографический отчёт. В 4 томах. – М.: Фонд «Правовая культура», 1995.

3 Представительные органы на российском Дальнем Востоке в период «революционной демократии» и Гражданской войны (февраль 1917 – октябрь 1922 гг.)

3.1 Мероприятия Временного правительства по развитию парламентаризма

О свержении монархии на российском Дальнем Востоке стало известно 3 – 5 марта 1917 г. Процесс слома старой государственной машины в 1917 г. сопровождался рождением новых порой неожиданных форм проявления самодеятельности населения от Комитетов общественной безопасности (КОБ), Советов рабочих и солдатских депутатов, до Советов объединённого дворянства²⁷. Их дополняли многочисленные комитеты «спасения революции», «военно-промышленные» и т. д. Эта практика быстро узаконивалась, хотя и не без противоречий²⁸.

В своей декларации 3 марта Временное правительство обещало ввести политические свободы и широкую амнистию, подготовить выборы в Учредительное собрание и в органы местного самоуправления, отменить смертную казнь, запретить всякую сословную, национальную и религиозную дискриминацию.

На местах в это время были образованы КОБ-ы, которые сразу же заявили о своей поддержке Временного правительства²⁹. В основном они представляли средние слои населения, политическими выразителями интересов которых были партии от кадетов до меньшевиков. Но посты председателей КОБ-в нередко занимали представители рабочих и большевиков³⁰.

Одновременно или с некоторым опозданием во Владивостоке³¹, Хабаровске³², Благовещенске³³ и других городах Дальнего Востока были образованы Советы депутатов, которые

²⁷ Во Владивостоке появился Совет офицерских депутатов. Но Исполком Владивостокского Совета запретил офицерам создавать свой Совет и потребовал от большевиков Никифорова и штабс-капитана Кистеру не допустить создание Совета офицеров. (См. *Беликова Л.* Борьба большевиков за установление и упрочение Советской власти в Приморье (1917 – 1918 гг.). – Владивосток, 1957. – С. 24–25).

²⁸ См.: Местное самоуправление: российский вариант. Научно-аналитический обзор. – М.: ИНИО, 1993.

²⁹ Во Владивостоке 3 марта на заседании городской Думы было принято решение о создании городского комитета общественной безопасности. 9 марта КОБ постановил считать себя органом власти всей Приморской области с подчинением ему администрации бывшего военного губернатора. В Хабаровске по инициативе социал-демократов и эсеров 3 марта был сформирован Хабаровский КОБ. В Благовещенске Амурский областной КОБ был создан 6 марта // Благовещенское утро. 1917. 8 марта. 06.03.1917 г. был избран Петропавловский городской комитет общественной безопасности. Для управления Камчатской областью 12.03.1917 г. он был преобразован в Камчатский областной комитет общественной безопасности. КОБ отстранил от власти вице-губернатора. (См.: *Мухачев Б. И.* Борьба за власть Советов на Камчатке в 1917 – 1920 гг. – Петропавловск-Камчатский, 1977. – С. 93).

³⁰ Во Владивостоке председателем КОБ-а был избран городской Голова кадет И. А. Ющенко, генерал в отставке; в Хабаровске – большевик А. И. Малышев, в Анадыре – рабочий П. В. Каширин. В Благовещенске председателем КОБ-а был избран эсер Н. Кожевников (вскоре его заменил меньшевик И. Н. Шишлов). Председателем Петропавловским КОБ-ом был избран учитель А. Я. Сусяк, вскоре его заменил военный цензор радиостанции А. А. Пурин, по политическим взглядам примыкавший к буржуазным партиям.

³¹ 3 марта на митинге во Владивостоке было принято решение образовать Совет рабочих депутатов, первое заседание, которого состоялось 4 марта. 5 марта на объединённом собрании рабочих и военных депутатов был избран исполком Владивостокского Совета рабочих и военных депутатов в составе 34 членов – по 17 рабочих и военных депутатов. Председателем был избран примыкавший к большевикам С. М. Гольдбрех (Мироненко), впоследствии перешедший к меньшевикам. Собрание Владивостокского Совета, состоявшееся 17 марта, постановило, что Совет является революционным центром трудящихся Владивостока и окрестностей (см. *Беликова Л.* Борьба большевиков за установление и упрочение Советской власти в Приморье (1917 – 1918 гг.) ... – С. 22–24, 30); *Левинский В. Л.* О первом Владивостокском Совете рабочих и солдатских депутатов (1917 – 1918 гг.) // В сб. статей по истории Дальнего Востока. Отв. ред. академик М. Н. Тихомиров. – М.: АН СССР, 1958. – С. 323–331).

³² 7 марта организовался первый Совет рабочих депутатов в Хабаровском окружном арсенале. 21 марта состоялось пер-

состояли в большинстве из представителей меньшевиков и эсеров. Первым в России общим Советом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов был Совет, созданный 7 марта в Николаевске-на-Амуре³⁴. Советы рабочих депутатов в период февральской революции не были созданы на Камчатке.

До октября 1917 г. Советы были общественно-политическим органом рабочих, солдат и крестьян, соответственно ими и избирались, и формировались, как правило, в губернских и уездных центрах. Затем Советы организовывались в волостях и сёлах. Сельсоветы во многих сёлах и деревнях были представлены лишь председателем и секретарём Совета, зачастую к тому же назначенными сверху.

Немаловажным фактором является то, что создание Советов шло снизу, на митингах, в трудовых и воинских коллективах, так трудящиеся реализовывали свою инициативу по организации самоуправления. Советы самостоятельно регламентировали:

– нормы представительства. Представительство было различное, в большинстве дальневосточных городов избирался 1 депутат от 18—50 человек³⁵, 1 депутат от 30 дворов и т.п., в воинских частях – 1 депутат от роты или казачьей сотни. То есть, выборы были неравные;

– порядок избрания и отзыва депутатов, периодичность перевыборов. Правом избирать и быть избранным принадлежало только трудящимся. Депутаты избирались на собраниях трудовых или воинских коллективов, как правило, открытым голосованием – простым поднятием рук. Но в ряде мест, где рабочих и солдат было мало, в выборах в Советы принимало участие всё население³⁶. То есть, избранные делегаты представляли специфические интересы широкого слоя населения³⁷;

– порядок созыва и проведения заседаний. Заседания проходили довольно часто и были, обычно, открытыми.

Иерархия Советов заканчивалась Всероссийским съездом Советов (первый съезд Советов рабочих и солдатских депутатов состоялся в июне 1917 г., второй – в конце октября, по старому стилю, 1917 г.) Съезд Советов формировал Всероссийский Центральный исполнительный комитет Советов (ВЦИК). ВЦИК избранный II съездом Советов, образовал Совет народных комиссаров – Временное рабоче-крестьянское правительство (уточнение «временный» было убрано после роспуска Учредительного Собрания).

Советы образовывались вначале в губернских и уездных центрах. Затем проходили съезды Советов губерний и областей. Для Дальнего Востока, и в этом его специфика, кроме того, съезды Советов Дальневосточного края.

I Дальневосточный съезд Советов рабочих и солдатских депутатов проходил во Владивостоке с 4 по 7 мая 1917 г. На съезде было 103 делегата от всех городов края (за исключением

вое организационное собрание городского Совета рабочих депутатов. Председателем исполкома стал меньшевик-интернационалист Н. А. Вакулин. 14 марта было избрано правление городского Совета солдатских депутатов во главе с меньшевиком Л. Б. Альперовичем. 26 марта состоялось первое совместное заседание правлений рабочих и солдатских Советов, на котором было принято решение об объединении. Председателем объединённого Совета рабочих и солдатских депутатов избран Н.А. Вакулин. (См.: Дальний Восток России в период революций 1917 г. и гражданской войны. – Владивосток: Дальнаука, 2003. – С. 92).

³³ В Благовещенске многолюдные собрания рабочих, избравшие депутатов в Совет, состоялись 5 марта. Исполком был избран в большинстве из меньшевиков и эсеров. Председателем Совета стал эсер Н. Кожевников, которого вскоре заменил меньшевик Л. Быков // Известия Комитета общественной безопасности, 1917. №1.

³⁴ Миц И. И. История Великого Октября. В трех томах. Издание второе. Том первый. – М.: Наука, 1977. – С. 750.

³⁵ В Петрограде в Совет делегировался 1 депутат от 1 тыс. рабочих, но если предприятие насчитывало менее тысячи человек, то норма представительства сохранялась той же.

³⁶ См. Миц И. И. История Великого Октября: в 3 т. – 2-е изд. – М.: Наука, 1977. Т. 1. – С. 698.

³⁷ Хотя есть и другое мнение. Так, хабаровский историк В. Г. Попов считает, что депутаты Советов представляли 5 – 10% населения края. См. Попов В. Г. Первый съезд земских и городских самоуправлений Дальнего Востока // В сб.: Восток России: Проблемы и опыт преобразований. Выпуск 2. – Хабаровск: Дальневосточная академия государственной службы. 2000. – С. 152.

Камчатки, так как там до декабря 1917 г. не было Советов) и от Хабаровского Совета. Первым председателем был избран Л. Е. Герасимов.

II краевой съезд Советов Дальнего Востока работал в Хабаровске с 3 по 12 августа 1917 г. На съезд прибыло 86 делегатов. Председателем Дальневосточного краевого комитета Советов рабочих и солдатских депутатов на II съезде был избран лидер дальневосточных меньшевиков Н. А. Вакулин.

Одновременно с образованием КОБ-ов, Советов в Сибири и на Дальнем Востоке начинают проводиться мероприятия по подготовке введения земского управления (публичные обсуждения данного вопроса общественностью, принятие решений о проведении выборов и т.д.), которому отводилась роль хозяйствующих субъектов. Постановлениями Временного правительства от 17.06.1917³⁸ и 26.08.1917 г.³⁹ земство было введено в Сибири и на Дальнем Востоке. Временное правительство меняет порядок проведения выборов в представительные органы, вводится всеобщее прямое равное и тайное голосование. Для организации выборов были созданы избирательные комиссии (Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание, окружные, столичные, уездные и городские), на которые возлагалось общее наблюдение за ходом выборов; выработка утверждаемых Временным правительством общих инструкций в дополнение и совершенствование Положения о выборах; разработка статистического учёта по итогам голосования; координация мер с органами власти, прежде всего с МВД.

Выборы в земские органы на востоке России прошли точно в намеченные сроки.

Анализ архивных документов позволяет сделать вывод о том, что, решая вопрос о введении земских учреждений в Сибири и на Дальнем Востоке, Временное правительство надеялось опереться на средние слои населения.

Рассматривая социальную структуру дальневосточных земств того периода, можно сделать вывод, что эта задача Временным правительством была выполнена. Так, в Приморском областном земстве гласные в основном представляли верхушку служащих, а также промышленников (заведующий лесопильным заводом, рыбопромышленник, начальник почтово-телеграфного отделения и так далее), людей же, занимающихся сельским хозяйством, практически не было. Из 32 гласных был избран только один большевик, остальные, в основном, меньшевики и эсеры⁴⁰.

По итогам голосования в Хабаровскую городскую думу, 6 (18) августа, вошли: от внепартийных демократов-республиканцев – пять гласных, от партии народной свободы – четверо, от Советов рабочих и крестьянских депутатов, эсеров и РСДРП – 43, от украинских и мусульманских групп – один, от союза солдаток, женского клуба и союза инвалидов – один, от федералистов и внепартийных – 2).

Амурское земство состояло из представителей сельской буржуазии (зажиточные крестьяне – 21 человек), интеллигенции (учителя, священники – 6 человек), конторских служащих – 3 человека, коммерсантов – 5, рабочих – 3. По партийному составу подавляющее большинство – представители мелкобуржуазных партий (в основном меньшевики и эсеры). В числе 56 гласных Амурского областного Земского собрания ответивших на опрос были: эсеры – 7 человек, меньшевики – 6, сочувствующие эсерам и меньшевикам – 17, беспартийные – 16, социалист – 1, сочувствующий большевикам – 1⁴¹.

³⁸ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири: постановление Временного правительства от 17.06.1917 г. // Собрание узаконенных и распоряжений правительства издаваемое при правительствующем сенате. Отдел I. 18.06.1917 №164, ст. 894. – С. 152.

³⁹ О частичном распространении Временного Положения 17.06.1917 г. о земских учреждениях в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири на Камчатскую область: постановление Временного правительства от 26.08.1917 г. // СУ. 1917, ст. 1659.

⁴⁰ Далёкая окраина, 1917. 10 декабря.

⁴¹ Голос Труда, 1917. №36. Октябрь.

Прошедшие 18 (31) мая 1917 г. выборы в Якутскую городскую думу привели в гласные в основном эсеров и меньшевиков. Из 50 гласных: эсеров – 15, социал-демократов – 15, членов союза «Свобода» – 9, остальные делегированы союзом учителей, еврейской и мусульманской общинами, казаками и др.⁴²

На наш взгляд, поражение большевиков на выборах в бессловесные органы местного самоуправления во многом предопределило судьбу последних в будущем, при захвате власти большевиками в октябре 1917 г.

3.2 Особенности представительных органов на Дальнем Востоке России после октября 1917 г.

26 октября 1917 г. в Петрограде произошла Октябрьская революция. Проходивший в октябре II Всероссийский съезд Советов объявил о переходе власти в руки Советов.

Большевизация дальневосточных Советов и переход к ним власти на востоке России началась заметно позже, нежели в европейской части. Так, только 16 ноября 1917 г. власть перешла к Совету рабочих депутатов в крупнейшем пролетарском центре Приморья – на угольном руднике Сучан (ныне – г. Партизанск); в этом же месяце был переизбран Владивостокский меньшевистско-эсеровский исполком Совета и 18 ноября Владивостокский Совет объявил о признании СНК высшей властью.

III съезд Советов рабочих и солдатских депутатов Дальнего Востока начал работать 12 декабря 1917 г. в г. Хабаровске. Крестьянские советы Приморской и Амурской областей отказались прислать своих представителей. Съезд принял декларацию, в которой признал Совет Народных Комиссаров (СНК) единственной центральной властью, местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов объявил единственными революционными представителями реальных активных сил трудящихся масс, у которых конечной целью является уничтожение частной собственности и создание социалистической демократии и избрал краевой комитет⁴³. На съезде были представлены 15 Советов Дальнего Востока. Из 84 делегатов было: 46 большевиков, 27 левых эсеров, 9 меньшевиков и 2 беспартийных⁴⁴. Отсутствовали представители крестьянских Советов Амурской и Приморской областей.

Съезд провозгласил единственным представителем центральной власти краевой комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Все местные Советы, входившие в состав краевой организации Дальнего Востока, объявлялись правомочными представителями центральной власти на местах.

Горячие дебаты вызвали вопросы о структуре и составе краевого комитета. Многие делегаты полагали, что в связи с тем, что крестьянских Советов почти не было⁴⁵, необходимо было включить в состав краевого комитета представителей земских и городских самоуправлений⁴⁶. Большинство делегатов поддержало это предложение⁴⁷. Было решено в состав краевого комитета Советов ввести 5 представителей от земств: от Приморского областного – 2, Амурского

⁴² Якутия. Хроника. Факты. События. 1632 – 1917 гг. ... – С. 454–455.

⁴³ Государственный архив Хабаровского края. Ф. П-44, оп. 1, д. 819, л. 83 – 86. (далее. ГАХК).

⁴⁴ Сб. Дальсовнарком. 1917 – 1918 гг. – Хабаровск: Российский исторический архив Дальнего востока (далее. РГИА ДВ), ГАХК, 1969. – С. 11.

⁴⁵ Несмотря на то, что города Дальнего Востока росли быстро, преобладающим было сельское население. Небольшие же города, по сути дела мало отличались от деревни. Население г. Имана, например, на 3/4 занималось земледелием. Накануне первой мировой войны численность постоянных рабочих на Дальнем Востоке и в Забайкалье составляла 125 – 130 тыс. человек. (См.: Дальсовнарком. 1917 – 1918 гг. Хабаровск: РГИА ДВ, ГАХК, 1969, л. 7).

⁴⁶ На заседании первого чрезвычайного приморского Областного Земского Собрания, прошедшего 16 – 25 декабря 1917-го г. общей властью в области признаётся Объединённый Областной Совет представителей Земских и городских самоуправлений и Советов Солдатских, Рабочих, и Крестьянских депутатов // ГАХК. Ф. 260, оп. 1, д. 1, л. 121.

⁴⁷ ГАХК. Ф. П-44, оп. 1, д. 819, л. 83–86

областного – 2 и Сахалинского – 1⁴⁸⁴⁹. В целом в краевой комитет было избрано 23 человека. Кроме указанных выше представителей от земств в состав комитета вошли 6 представителей от Советов рабочих депутатов, 6 от солдатских депутатов и 6 от Советов крестьянских депутатов. В соответствии с принятой структурой и составом было принято постановление о названии — Дальневосточный краевой комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и Самоуправлений (Дальсовнарком)⁵⁰. Официальным органом комитета стала газета «Дальневосточные известия». Таким образом, III съезд Советов Дальнего Востока высказался за демократическую альтернативу власти, за сотрудничество политических партий социалистического направления, в целом за создание демократической коалиции Советов и местных самоуправлений.

На заседании краевого комитета 05.01.1918 г. была утверждена его структура, избран президиум под председательством большевика Александра Михайловича Краснощекова (недавно вернувшегося из эмиграции с американским паспортом на имя Абрама Тобенсона и даже не ставшего ещё гражданином Российской Республики, в результате отдельные представители исторической науки готовы его за это предать анафеме⁵¹), образованы комиссариаты.

Сформированные в это время местные Советы сразу же начали претворять в жизнь постановления СНК и важнейшие решения местных съездов, деятельность которых была направлена на укрепление Советской власти⁵² и улучшение жизни трудящихся⁵³.

Прекращение деятельности земских органов власти на Дальнем Востоке оформил IV Дальневосточный краевой съезд Советов, работавший в Хабаровске с 8 по 14 апреля 1918 г.

25 – 28 августа 1918 г. в Хабаровске состоялся V Чрезвычайный съезд Советов — последний съезд первого периода Советской власти на Дальнем Востоке. В свете конституционных

⁴⁸ Необходимо отметить, что коалиция Советов с земством в 1917-м г. на Дальнем Востоке явление не исключительное и отражало на тот момент тот факт, что, во-первых, большевики не имели влияния на крестьянство, и оно было слабо представлено в Советах, крестьяне шли за земством. А потому, для того чтобы не потерять крестьян большевики пошли на такую коалицию. В последующем этот факт партийными историками оценивался как оппортунизм. Такое же объединение наблюдалось и «внизу». Так, копируя краевой комитет, президиум Сахалинского областного Совета предоставил городской думе пять депутатских мест. Такое же предложение было сделано областному земству. (См. Восточное Поморье (Николаевск), 1918. 16 января). Во-вторых, желание большевиков подчинить себе земство мирным путём. В-третьих, это решение позволило нейтрализовать деятельность краевого бюро земств, наличие которого могло дать повод для военной интервенции под флагом защиты земских органов. (См. Шиндялов Н. А. О некоторых особенностях тактики дальневосточных большевиков в борьбе за победу Советов... – С. 75).

⁴⁹ Необходимо отметить, что коалиция Советов с земством в 1917 г. на Дальнем Востоке явление не исключительное и отражало на тот момент тот факт, что, во-первых, большевики не имели влияния на крестьянство, и оно было слабо представлено в Советах, крестьяне шли за земством. А потому, для того чтобы не потерять крестьян большевики пошли на такую коалицию. В последующем этот факт партийными историками оценивался как оппортунизм. Такое же объединение наблюдалось и «внизу». Так, копируя краевой комитет, президиум Сахалинского областного Совета предоставил городской думе пять депутатских мест. Такое же предложение было сделано областному земству. (См. Восточное Поморье (Николаевск), 1918. 16 января). Во-вторых, желание большевиков подчинить себе земство мирным путём. В-третьих, это решение позволило нейтрализовать деятельность краевого бюро земств, наличие которого могло дать повод для военной интервенции под флагом защиты земских органов. (См. Шиндялов Н. А. О некоторых особенностях тактики дальневосточных большевиков в борьбе за победу Советов... – С. 75).

⁵⁰ РГИА ДВ. Ф. Р-786, оп. 1, д. 1, л. 6—7.

⁵¹ См. Попов В.Г. Земское самоуправление на русском Дальнем Востоке // В сб.: Избирательный процесс: теория и практика. – Хабаровск: ДВАГС, 1999.

⁵² Так 19.01.1918 г. в Петропавловск поступила директива Дальневосточного краевого исполнительного комитета о правах и обязанностях Советов, в которой устанавливалось, что «в порядке управления Советы проводят в жизнь все декреты и постановления центральной власти и принимают меры к самому широкому оповещению населения об этих постановлениях, издают обязательные постановления, производят реквизиции и конфискации, налагают штрафы, закрывают контрреволюционные органы печати, производят аресты и распускают общественные организации, призывающие к активному противодействию и свержению Советской власти». (См. РГИА ДВ. Ф. Р-2338, оп. 1, д. 5, л. 11—12).

⁵³ 6 марта 1918 года Камчатский областной Совет своим постановлением о привлечении малых народов Камчатки к советской работе и о мероприятиях по улучшению их жизни отменил обложение кочевников налогами и предоставил им «право кочевать во всех тех местах, где они признают нужным для сохранения и поддержания средств к существованию». (См. РГИА ДВ. Ф. Р-2338, оп. 1, д. 3, л. 262).

норм съезд главным и основным направлением хозяйственной политики провозгласил социалистическое строительство. Формой государственного устройства объявлялись Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

В сентябре 1918 г. советская власть на Дальнем Востоке была свергнута и здесь начинают формироваться новые земские органы и различные региональные эсеро-меньшевицкие правительства, поддерживаемые интервентами. Так, в Амурской области создаётся Временное правительство Амурской области. С 31.01.1920 по 05.12.1920 г. во Владивостоке функционировало Временное правительство Приморской земской управы под руководством эсера А. С. Медведева. В результате японо-белогвардейского переворота в Приморье 26.05.1921 г. было сформировано Временное Приамурское правительство во главе с С. Меркуловым и т. д. Все эти правительства издавали учредительные документы, проводили выборы в представительные органы. Так уже 14.06.1921 г. Приамурское правительство издало «Положение о выборах в Приамурское Народное собрание». Согласно «Положению», вводилось всеобщее избирательное право. Фактически избирательное право не было всеобщим, поскольку в нём действовали многочисленные ограничения (цензы), отстраняющие от участия в выборах значительную часть населения. Сравнительно высокий ценз отстранял от участия в выборах молодёжь до 21 года. В результате в состав Народного собрания были избраны представители крупного промышленного и финансового капитала, генералитета, церкви, зажиточного крестьянства и казачества.

Как отмечает Н. И. Коваленко⁵⁴, правовой статус Народного собрания определялся специальным «Положением о Приамурском Народном собрании», изданным правительством 08.07.1921 г.⁵⁵ Согласно «Положению», высшая законодательная власть принадлежала однопалатному Народному собранию, избираемому на вышеуказанных основах сроком на 1 год. Право созыва и роспуска Народного собрания (по ст. 9 «Положения») принадлежало Приамурскому правительству. Народное собрание действовало в сессионном порядке (очередные и чрезвычайные сессии). Внеочередные сессии созывались по требованию правительства или по требованию не менее 50 членов Народного собрания (ст. 10). Продолжительность сессий законом не ограничивалась.

Внутренняя организация Народного собрания определялась регламентом (наказом). Депутаты группировались по партийным фракциям. Все важные вопросы, которые предстояло обсуждать Народному собранию, выносились на рассмотрение пленарного заседания фракции с тем, чтобы принять решение, обязывающее членов фракции голосовать определённым образом.

Основными депутатскими привилегиями являлись:

- свобода речи и голосования в Народном собрании;
- неприкосновенность депутатов, в силу которой не допускался арест и судебное преследование депутата без разрешения Народного собрания;
- вознаграждение депутатам во время их сессионной работы.

Регламент регулировал порядок образования и компетенцию руководящих органов Народного собрания (председатель, президиум, секретариат) и его комиссий. Руководящие органы Народного собрания образовывались на основе пропорционального представительства фракций.

Народное собрание обладало следующими полномочиями: издавать законы, утверждать бюджет и международные договоры. В «Положении» ничего не было сказано о других полномочиях Народного собрания, присущих парламентам иностранных государств: полномо-

⁵⁴ Коваленко Н. И. Представительные органы власти Приамурского государства (1921 – 1922 гг.) // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденция развития. В 3-х частях. – Владивосток, 2000. Ч. 3. – С. 42—46.

⁵⁵ Вестник Временного Приамурского правительства (ВВП). 1921. №5.

чия по контролю над деятельностью правительства, полномочия, связанные с формированием органов государства, и др. Кроме того, Народное собрание не могло законодательствовать по вопросам, относящимся к общественному и государственному устройству, к политическим и гражданским правам граждан.

Законодательные полномочия Народное собрание осуществляло в соответствии с процедурой, установленной регламентом. Право законодательной инициативы принадлежало членам Народного собрания, Правительству, Совету управляющими ведомствами. Законодательная инициатива избирателей отсутствовала. Народное собрание, согласно регламенту, трижды обсуждало законопроект. Естественно, что судьба таких правительств и представительных органов была недолговечной.

На этом фоне происходило усиление сопротивления интервентам, Красная армия одержала ряд крупных побед. Однако, не имея возможности вести военные действия на два фронта (Запад и Дальний Восток), Советское правительство пошло на создание особого буферного государства – Дальневосточной Республики (ДВР) – государственного образования с республиканской формой правления, основанной на началах парламентаризма и специфической системой местного самоуправления, сочетающей в себе частную собственность и признаки демократического централизма⁵⁶.

3.3 Система представительных органов в Дальневосточной республике

Государственное устройство ДВР сегодня изучено достаточно полно. Для нас, в курсе вопроса об истории представительных органов России представляет интерес тот факт, что верховная государственная власть в ДВР принадлежала однопалатному Народному Собранию, которое формировалось на основе выборов по пропорциональной системе представительства сроком на два года. Выборы в этот высший представительный орган буферной республики проводились на основе «Положения о выборах в Народное Собрание ДВР» (1920 г.). В Народное Собрание от гражданского населения избирался 1 депутат от 15000 граждан. Для военнослужащих была установлена норма представительства – 1 депутат от 7500 избирателей (т.е. в два раза выше, чем от гражданского населения). Утверждая такую норму представительства, депутаты-коммунисты были уверены, что народоармейцы как наиболее революционная часть населения отдадут свои голоса за кандидатов от рабочего и трудового крестьянства.

В ДВР действовали Народные Собрания двух созывов. Народным собранием первого созыва объявило себя Учредительное собрание. 25.04.1921 г. Учредительное (Народное) Собрание приняло постановление о проведении выборов в Народное Собрание второго созыва 27 – 29 апреля 1922 г. Однако в указанный срок из-за сложной внутриполитической обстановки, когда японские интервенты совместно с белогвардейцами активизировали военную контрреволюционную деятельность, выборы не состоялись и были перенесены на 21 – 23 июня 1922 г. Наконец 02.05.1922 г. правительство ДВР назначило первым днём выборов воскресенье, 25.06.1922 г. Фактически же в Приморье проведение выборов было отсрочено сначала до 2 июля (затем до 30 июля), на Сахалине – соответственно до 30 июля (затем до 13.08.1922 г.). Некоторые местные партийные организации обращались в Дальбюро ЦК РКП (б) с предложением отказаться от проведения выборов, мотивируя это тем, что избирательная кампания – дорогостоящее мероприятие, которое обойдётся государству в 60 тыс. руб. золотом; в связи с военными действиями 50% избирателей не смогут принять в них участие. Было высказано

⁵⁶ В «Кратких тезисах по Дальне-Восточной республике», утверждённых на пленуме ЦК РКП (б) 13.08.1920 г., указывалось, что ДВР существует до полного удаления японских войск с территории Дальнего Востока. По форме организации власти – это буржуазно-демократическая республика, но правящей партией в ней должна быть Коммунистическая партия // Российский государственный архив социально-политической истории (далее. **РГАСПИ**). Ф. 17, оп. 3, д. 102, л. 4.

пожелание созвать внеочередную сессию Народного Собрания первого созыва. Дальбюро ЦК РКП (б), стремясь ещё более ослабить буржуазную оппозицию и укрепить народное собрание, продолжало совместно с правительством ДВР проводить курс, направленный на подготовку и проведение выборов 04.05.1922 г. Правительство ДВР издало закон об избирательном районировании и в соответствии с нормами представительства определило число депутатов Народного Собрания, подлежащих избранию от каждого избирательного района и от каждой области в целом. Всего от 5 областей ДВР должно было быть избрано 97 депутатов.

13 июня 1922 г. было проведено избирательное районирование Приморской области. На свободной от интервентов и белогвардейцев территории Приморья было образовано 3 избирательных района, от которых предполагалось избрать 18 депутатов. Позднее Правительство ДВР приняло решение об участии в выборах и населения, проживающего на территории, временно оккупированной интервентами и белогвардейцами. Выборы здесь планировалось провести по двухступенной основе: на нелегальных собраниях граждане избирали выборщиков, а последние производили голосование за кандидатов, выдвигаемых партиями и организациями, выступавшими за прекращение интервенции и гражданской войны.

Обстановка военного времени вынудила правительство ДВР образовать и в вооружённых силах республики 6 избирательных районов, от которых нужно было избрать 13 депутатов.

Таким образом, гражданам ДВР предстояло избрать всего 128 депутатов в Народное Собрание.

«Положением о выборах в Народное Собрание ДВР», устанавливалось, что каждый кандидат мог баллотироваться не в пяти избирательных участках, как это имело место при выборах в Учредительное собрание, а в двух. Персональные списки кандидатов в депутаты вначале обсуждались в партийных организациях РКП (б), а затем на собраниях избирателей, проводимых под руководством коммунистов.



Фото 5. Обложка Конституции ДВР издания 1921 г.

В Народное Собрание второго созыва было избрано 124 депутата (из-за сложности обстановки и процедуры выборов на временно занятой интервентами и белогвардейцами территории Дальнего Востока не удалось избрать установленного (128) количества депутатов). Полных данных о результатах выборов в отдельных областях ДВР в материалах Центральной избирательной комиссии не сохранилось. В составе депутатов Народного Собрания ДВР второго созыва было 85 депутатов (около 68%) коммунистов и сочувствующих им, 18 (около 15%) эсеров, 3 (около 2%) меньшевика, 12 (около 10%) крестьян фракции меньшинства (кулаков), 1 (около 1%) демократ-максималист и 5 (около 4%) правых, т.е. преобладающее большинство (около 68%) в верховном государственном органе ДВР вновь получили представители революционного народа — коммунисты.

По Конституции ДВР 1921 г. (фото 5) к компетенции Народного Собрания относилось принятие законов, заключение международных договоров, утверждение государственного

бюджета, установление и изменение денежной системы, организация вооружённых сил, осуществление высшего надзора за центральными органами управления, дарование амнистии, объявление войны и заключение мира; распубликование законов и разрешение других вопросов, которые «Народное Собрание признает необходимым подвергнуть своему рассмотрению» (ст. 42 п. 9), в том числе и избирание Правительства ДВР (по своему статусу – коллективного президента). Верховное государственное руководство Народное Собрание осуществляло через непосредственное принятие законов и утверждение временных законов Правительства ДВР. Решения Народного Собрания облекались также в форму постановлений и обращений.

Конституция имела специальную главу (5) регламентирующую законодательную инициативу. В соответствии с Конституцией правом законодательной инициативы пользовались:

– все граждане Дальневосточной республики, обладающие избирательным правом в Народное Собрание. Заявление о желании издания закона должно было быть подписано 1000 граждан. К заявлению прилагался проект закона;

– Совет Министров в целом;

– Правительство ДВР;

– все члены Народного Собрания. Заявление о желании издания закона должно было быть подписано не менее чем пятью членами Народного Собрания с приложением проекта закона.

В отличие от буржуазных государств, в ДВР отсутствовал какой-либо контроль за конституционностью законов. Принятые Народным Собранием законы не могли быть отменены и подвергнуты ревизии никаким другим органом.

По Конституции правительство ДВР выполняющее обязанности коллегиального президента, имело право «приостановить введение в действие законов, принятых Народным Собранием, в случае, если таковые будут им признаны противоречащими Основному закону». Однако приостановленный правительством закон возвращался в Народное Собрание и считался окончательно «принятым, если при новом голосовании за него выскажутся две трети присутствующих в заседании членов Народного собрания».

В Народном Собрании ДВР, как и в советских органах, законодательная и исполнительная деятельность депутатов были соединены. В. И. Ленин писал, что уничтожение буржуазного парламентаризма заключается «...не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а в превращении представительных учреждений из говорилен в «работающие учреждения»⁵⁷.

Коммунисты и поддерживающие их депутаты руководствовались в своей деятельности ленинскими требованиями о том, что «...парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями. Представительные учреждения остаются, но парламентаризма, как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов здесь нет»⁵⁸.

Таким образом, как верховный государственный орган Народное Собрание ДВР не только принимало законы буферной республики, но и осуществляло их исполнение.

Делая вывод о значении данного органа В. В. Сонин отмечал, что Народному Собранию ДВР были присущи черты как Всероссийского съезда Советов РСФСР, так и парламента буржуазного государства. В отличие от стран Запада Народное Собрание являлось однопалатным учреждением, выражающим волю населения Забайкалья и Дальнего Востока. Оно формировалось на основе всеобщих выборов по пропорциональной системе представительства. Депутаты

⁵⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. – С. 46.

⁵⁸ Там же. – С. 48.

Народного Собрания не были профессиональными парламентариями, и поэтому этот высший представительный орган ДВР не являлся постоянно действующим учреждением.

25 октября 1922 г. части Народно-революционной армии ДВР и партизаны Дальнего Востока вступили во Владивосток. Так официально была закончена гражданская война на Дальнем Востоке.

ДВР прекратила существование. В основу организации власти на дальневосточных территориях был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти РСФСР. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Как отмечает Л. И. Галлямова, «...современное состояние оценки истории Октября заключается в том, что после „краха коммунизма“ опыт России в XX в. многие отечественные авторы стали воспринимать весьма критически. За последние годы в изучении истории Октября произошло резкое смещение в сторону исследования политических противников большевиков, Белого движения и негативных сторон советской власти. Отказавшись от выяснения предпосылок социалистической революции и идеализации большевизма, от мессианских иллюзий в отношении пролетариата, большевиков и лично Ленина, историки переключили своё внимание на новые источники, которые раньше рассматривались как контрреволюционные, возрос интерес к биографиям деятелей из антибольшевистского лагеря, актуализировалось изучение психоментальных факторов революции и т.д.»⁵⁹⁶⁰.

⁵⁹ Галлямова, Л.И. 1917 год на Дальнем Востоке России: региональные особенности социально-политических трансформаций // Россия и АТР. 2017. №3. – С. 10.

⁶⁰ Галлямова Л. И. 1917 год на Дальнем Востоке России: региональные особенности социально-политических трансформаций // Россия и АТР. 2017. №3. – С. 10.

4 Советская система представительных органов и развитие законодательства в СССР в 1920 – начале 1990 гг. Советские представительные органы на Дальнем Востоке России

4.1 Советская система представительных органов и законодательный процесс в СССР в 1920 – первые годы 1990 гг. XX столетия

4.1.1 Советская система представительных органов

В принятой 10.07.1918 г. V Всероссийским съездом Советов Конституции РСФСР организации и деятельности центральных и местных органов власти и управления посвящался третий раздел «Конструкция Советской власти». В основу построения и деятельности советского государственного аппарата был положен принцип демократического централизма. Высшим органом власти в стране являлся Всероссийский съезд Советов, а в период между съездами – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (ВЦИК), который образовывал Совет народных комиссаров (СНК) для общего управления страной. Конституция определяла компетенцию этих органов, они наделялись законодательными полномочиями, что диктовалось с одной стороны, сложной исторической обстановкой, с другой стремлением создать такой работающий государственный аппарат, который соединял бы законодательные и исполнительные функции и, по замыслу авторов, избегал отрицательных явлений, свойственных буржуазному парламентаризму.

На местах власть принадлежала областным, губернским, уездным, волостным съездам Советов; городским и сельским Советам, которые избирали исполнительные комитеты. Местные Советы обладали всей полнотой власти в решении своих местных вопросов, вместе с тем на них возлагалось проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти» (ст. 61).

Но провозглашение съезда Советов высшим законодательным органом страны не получило полного воплощения на практике. Была ограничена также роль (ВЦИК). Реальная политическая власть принадлежала Президиуму ВЦИК и Совету народных комиссаров (СНК), который присвоил себе не только исполнительную, но и законодательную власть. Его декреты подлежали немедленному исполнению. Для контроля за деятельностью местных Советов создавались революционные комитеты (ревкомы)⁶¹, состоявшие исключительно из сторонников большевиков.

После победы большевиков в Гражданской войне на всей территории РСФСР, а в последующем и территории СССР устанавливается единая система государственных органов в лице Советов.

30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР. Субъектами Союза СССР стали РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР

⁶¹ Революционными комитетами назывались чрезвычайные органы Советской власти на местах, создаваемые на только что освобождённой от интервентов и белогвардейцев территории и действовавшие до образования выборных Советов. В большинстве случаев это были не выборные, а назначаемые органы.

и ЗСФСЗ. В январе 1925 г. II съезд Советов СССР утвердил Конституцию СССР, которая законодательно закрепила образования СССР. Верховным законодательным органом становился Всесоюзный съезд Советов, а в перерыве между съездами – двухпалатный ЦИК: Совет Союза и Совет Национальностей.

Общесоюзному ЦИК предоставлялось право издания декретов и постановлений, обязательных для исполнения во всех республиках. Между сессиями ЦИК вся полнота законодательной, исполнительной и распорядительной власти передавалась его президиуму.

На основе Конституции СССР 1924 г. были внесены изменения в Конституции союзных республик.

Преобразования экономики и усиления централизации в системе управления привели к формированию новой модели общества. Произошедшие изменения в экономическом, социально-политическом и национально государственном развитии Советского Союза с середины 1920 гг. потребовали изменения основного Закона и государственных органов и органов управления. 05.12.1936 г. VIII Чрезвычайный съезд Советов утвердил новую Конституцию СССР. Политическую основу страны составляли советы депутатов трудящихся.

С годами менялась структура государственной власти: её высшим законодательным органом становился Верховный Совет, состоявший из двух палат (Совета союза и Совета Национальностей). В период между сессиями Верховного Совета СССР высшим органом власти являлся подотчётный ему Президиум Верховного Совета СССР, избиравшийся на совместном заседании обеих палат. Президиум давал толкование действующих законов СССР, издавал указы, производил всенародный опрос, отменял постановления СНК СССР и СНК союзных республик в случае их несоответствия закону и т.п., практически можно говорить, что он выполнял обязанности коллективного президента страны.

Изменившиеся во второй половине XX столетия общественные отношения в СССР потребовали внесения в Конституцию страны ряда принципиальных изменений. Вопрос о принятии новой Конституции впервые был поставлен Н. С. Хрущевым на внеочередном XXI съезде КПСС (1959 г.). Но только 07.10.1977 г. на внеочередной сессии Верховного Совета СССР она была принята. В соответствии с Конституцией СССР все Советы народных депутатов – Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, краевые, областные и другие Советы составляли единую систему органов государственной власти.

Верховный Совет СССР, состоял из Совета Союза и Совета Национальностей. Двухпалатный Верховный Совет СССР являлся высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом. Его обязанностями являлось: принятие и изменение общесоюзной Конституции, включение в состав Союза новых республик, утверждение государственных бюджетов, планов социального и экономического развития, принятие общесоюзных законов. В перерывах между сессиями Верховного Совета СССР его функции выполнял Президиум.

В союзных республиках высшими органами государственной власти являлись Верховные Советы Союзных республик, которые формировали свои Президиумы.

Краевые, областные, районные, городские, сельские и поселковые Советы являлись местными органами государственной власти.

На протяжении всего периода советской власти у депутатов Советов всех уровней был императивный мандат.

4.1.2 Развитие советского законодательства⁶²

Почти весь XX в. наряду с традиционными правовыми системами иностранных государств существовала и развивалась ещё одна правовая семья. Речь идёт о советском социалистическом праве, которое возникло вместе с образованием советского государства в 1917 г., и о социалистическом праве в широком смысле после образования других социалистических стран в послевоенные годы. Такой новый феномен мировой правовой жизни вызвал неодинаковую реакцию – от критики до признания⁶³. Критическая оценка многих принципов и положений социалистического права или признание некоторого его сходства (по структуре, понятиям) с римско-германской правовой системой не помешала видным компаративистам признавать данную систему как реальность, подлежащую сравнительному изучению.

Действительно, советское право формировалось преимущественно как отражение марксистско-ленинской теории о новом типе государства и новом типе права. Отвергались прежние юридические концепции и принципы, критически оценивались зарубежные конституционные и иные правовые акты. И, тем не менее, полного отторжения от иных правовых семей не происходило, ввиду как неизбежного обмена идеями, юридическими конструкциями и опытом, так и использования традиционных правовых принципов. Системы права СССР и других социалистических стран в основном восприняли традиционную отраслевую классификацию, модифицировав её рядом отраслей и подотраслей (колхозного права и др.). Использовались формы и приёмы кодификации, юридической техники.

На разных этапах развития социалистического права обстоятельной разработке были подвергнуты многие институты государственной власти, политического участия, статуса государственных предприятий, хозяйственных договоров.

Напомним, что в первые годы советской власти был реализован курс на отказ от старого права и формирование нового социалистического права. Правовые акты создавались с классовых позиций, причём жёсткое отторжение буржуазного (иностранного) права считалось одним из важнейших критериев. Тем не менее, и в научной литературе, и в правотворчестве влияние последнего, хотя и в скрытой форме, было несомненным. Показательны в этом плане книга М. А. Рейснера «Право. (Наше право. Чужое право. Общее право)»⁶⁴, а также выступления и публикации П. И. Стучки. «Внутриправовая логика» неумолимо требовала формирования строгих правовых массивов.

Конституция РСФСР 1918 г. впервые определила общегосударственное законодательство как предмет ведения высших органов власти, особо выделив конституционное начало, судостроительство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство. Перечень не был закрытым (ст. 49).

Правом издания законодательных актов обладали Всероссийский съезд Советов, ВЦИК, СНК, а с 1919 г. – Президиум ВЦИК. Издавали правовые акты также центральные органы управления. Правотворческими правами были наделены и местные Советы. На местах в процессе правотворчества местные органы подчас издавали нормативные акты, противоречащие центральным нормативным актам. В выработке нормативных актов в ряде случаев принимали участие общественные организации трудящихся, в частности профсоюзы в создании норм трудового права.

⁶² В основу лекции положен материал книги: *Тихомиров Ю. А.* Курс сравнительного правоведения. – М.: Норма, 1996.

⁶³ Подробнее см. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. – М., 1973; Правовая система социализма. Понятие, структура, социальные связи. – М., 1986.

⁶⁴ См. *Рейснер, М. А.* Право (Наше право. Чужое право. Общее право). – Л. – М., 1922.

⁶⁵ См. *Рейснер М. А.* Право (Наше право. Чужое право. Общее право). – Л. – М., 1922.

Законодательные акты назывались по-разному: обращения, воззвания, декреты, постановления, декларации. Принципиальных различий между ними не было. Чаще всего они назывались декретами.

Понятие «закон» не было абсолютно совпадающим с понятием «законодательство». Не просматривалось в этот период существенных отличий между законом и ведомственным нормативным актом. Их можно было отличить по органу, который их принял. В то же время такой вид акта, как Основные начала отражал федеративные аспекты законодательства.

К концу 1922 г. в РСФСР было более 4 тысяч опубликованных в Собрании Узаконенной нормативных актов. Что бы сделать эти нормы доступными для их реализации, следовало их систематизировать, ликвидировать пробелы, противоречия. В Республике начинается кодификация норм советского права. Общее руководство кодификационными работами осуществлял СНК. Лишь после утверждения СНК кодексы ставили на обсуждение ВЦИК. Принятие в 1920 гг. Гражданского, Трудового, Земельного кодексов положило начало формированию новой системы законодательства.

В 1920 – 1930 гг. публикуется немало научных работ об отдельных отраслях советского права, не всегда отличаемых от отраслей законодательства. Были изданы книги об основах частного и имущественного права, очерки хозяйственного права, о брачном, семейном и опекуном праве, о земельном праве, о трудовом праве, курс гражданского процесса.

Конституция СССР 1936 г. ввела понятие закона, что повлияло на более чёткую дифференциацию правовых актов. Законы считались утверждёнными, если были они приняты обеими палатами Верховного Совета СССР простым большинством голосов. Законы публиковались на языках союзных республик.

Всесоюзное юридическое совещание 1938 г. одобрило жёсткую классификацию отраслей права, предопределившую в основных чертах отраслевое построение законодательства. Но по-прежнему число собственно законодательных актов было невелико, а понятие отрасли права вбирало всю массу подзаконных актов отраслевого характера.

В послевоенный период и особенно в 1950 – 1960 гг. возобновляется процесс развития законодательства. В теоретическом плане важное значение имели исследования проблем сущности права, природы правоотношений и законности, субъектов гражданского права. Вышли в свет работы, посвящённые административному, жилищному, наследственному, изобретательскому, авторскому праву. Большое внимание уделяется анализу и оценке предмета и системы гражданского, государственного (конституционного) права.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.