

*На правах рукописи*

**Верхогляд Александр Сергеевич**

**Эволюция правового статуса депутатов высших  
представительных органов государственной власти  
в дореволюционной России**

Специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Краснодар

2017

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина».

**Научный руководитель:**

**Савченко Марина Станиславовна,**  
доктор юридических наук, профессор

**Официальные оппоненты:**

**Глушаченко Сергей Борисович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Российский государствен-  
ный педагогический университет  
им. А.И. Герцена», заведующий кафед-  
рой государственного права

**Маркунин Роман Сергеевич,**  
кандидат юридических наук,  
ФГБОУ ВО «Саратовская государствен-  
ная юридическая академия»,  
доцент кафедры теории государства и  
права

**Ведущая организация:**

ФГКОУ ВО «Ростовский юридический  
институт Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»

Защита состоится 01 июля 2017 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.101.18, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кубанский государственный университет» по адресу: 350000, г. Краснодар, ул. Рашпилевская, 43, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» : <http://www.kubsu.ru>.

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2017 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Феоктистов Максим Викторович

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

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

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

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

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

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

Обособленную группу работ составляют исследования правового статуса членов Государственного совета как высшего законосовещательного органа в 1810–1906 гг. и верхней палаты российского парламента в 1906–1917 гг., среди авторов которых А. П. Бородин, П. Н. Даневский, А. Ю. Деев, В. А. Дёмин, А. Коррос, У. Мосс, В. Г. Щеглов, Е. А. Юртаева. Необходимо отметить, что если работы дореволюционного периода лишь затрагивали отдельные аспекты правового статуса членов Госсовета, то в современных юридических исследованиях правовой статус членов верхней палаты парламента времен империи рассматривается системно.

Наиболее большой по объему и представительной по содержанию является группа работ, посвященных правовому статусу депутатов Государственной Думы имперского периода. В данной группе целесообразно выделить исследования условий приобретения статуса, главным образом избирательных цензов. Этой теме посвятили свои труды С. Б. Глушаченко, С. В. Дарчиева, В. А. Дёмин, У. С. Искандаров, В. Г. Кошкидько, Н. А. Синяева. Изучению гарантий осуществления депутатской деятельности посвящена работа дореволюционного автора В. М. Грибовского. Фундаментальное исследование Наказа Государственной Думы, регламентирующего в том числе ряд аспектов статуса депутатов, осуществлено А. Ф. Саврасовым. Целенаправленный анализ правового статуса депутатов Государственной Думы 1906–1917 гг. нашел отражение в работах А. Т. Карасева, И. А. Кравец, Г. Г. Небрятенко.

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

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

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

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

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

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

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

– охарактеризовать особенности правовых основ формирования выборного корпуса Земских соборов;

- выявить систему элементов правового статуса выборных представителей Земских соборов;
- проанализировать правовые основы формирования Уложенной комиссии и условия приобретения правового статуса ее депутатов;
- изучить содержание правового статуса депутатов Уложенной комиссии;
- исследовать специфику Государственного совета как высшего законодательного органа в 1810–1906 гг. и правового статуса его членов;
- рассмотреть закономерности изменения порядка формирования высшего представительного органа власти в начале XX в.;
- проанализировать динамику правового статуса депутатов Государственной Думы в 1906–1917 гг.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

**На защиту выносятся следующие положения:**

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

2. На основе базовой конструкции правового статуса автор предлагает следующее определение: правовой статус депутата представительного органа государственной власти – это правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регулирующих основания приобретения и прекращения статуса депу-

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

3. Земской собор являлся высшим представительным органом Московского государства, формируемым по разрядно-территориальному принципу. Процедура выборов на собор регламентировалась указами царя, «призывными» грамотами и правовыми нормами, регулирующими выборы в местные органы власти, которые дополнялись правовыми обычаями. Формирование выборного корпуса Земских соборов представляло собой процесс, включающий принятие высшей властью государства решения о созыве собора и оформление его указом; составление призывных грамот и рассылку их местным властям; территориальную организацию выборов; назначение даты выборов и оповещение о выборах населения; непосредственное проведение выборов, оформление их результатов и регистрацию делегатов в московском приказе. Практика выборов на Земские соборы выработала принципы, выражающие предназначение представительных органов.

4. Выборные представители Земских соборов должны были соответствовать территориальному, возрастному, социальному, имущественному и морально-нравственному критериям, которые были нормативно закреплены в призывных грамотах, либо базировались на обычаях. Конкретные права и обязанности делегатов, гарантии их деятельности законодательно не устанавливались, а определялись через основные формы их деятельности. Полномочия выборных представителей осуществлялись посредством законодательной инициативы в форме подачи челобитных и отдельных мнений, участия в заседаниях соборов, принятия и подписания соборных решений. Делегаты получали от избирателей полномочия по принятию решений на соборе, отчеты о выполнении которых позволяли избирателям контролировать деятельность своих представителей. Такие общественно

значимые поручения сохранились до настоящего времени как институт наказов избирателей.

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

6. Сущность правового статуса депутатов Уложенной комиссии определяли ее представительская и законотворческая функции. Депутаты получили право активно участвовать в законодательном процессе на всех его стадиях, включая участие в заседаниях Большого Собрания, в работе частных комиссий, принятии законопроектов, право на законодательную инициативу, подписание законопроектов, в разработке которых принимали участие. Законодательно закреплено стимулирование личного участия депутатов в разработке законопроектов. Важнейшей особенностью правового статуса депутатов стал впервые введенный институт неприкосновенности личности и имущества. Новыми механизмами обеспечения выполнения депутатских полномочий являлись специальные стимулирующие привилегии и этические нормы.

7. Формирование Государственного совета в 1906–1917 гг. осуществлялось по смешанной схеме – половину его членов назначал император, половину избирали сословно-профессиональные группы. Изменения принципов формирования Госсовета выразились в значительном развитии принципа публичности и появлении такого нового принципа, как создание в лице Государственного совета политико-правового противовеса Госдуме.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность исследуемой темы, выяснена степень его научной разработанности, обозначены цель, задачи, объект и предмет исследования, его хронологические рамки, показана новизна диссертационной работы, сформулированы положения, выносимые на защиту, определена теоретическая и практическая значимость работы, достоверность результатов исследования, приводятся сведения об апробации результатов.

В первой главе **«Общая характеристика правового статуса выборного представительства в российском государстве во второй половине XVI – конце XVII вв.»** изучаются особенности формирования Земских соборов и правового статуса их выборных представителей.

Первый параграф *«Формирование выборного корпуса Земских соборов»* посвящен анализу выборов делегатов в высший представительный орган Московского государства.

В диссертации отмечается, что становление и развитие высших представительных органов власти в российском государстве в дореволюционный период можно условно разделить на три этапа. По мнению автора, это позволит определить закономерности формирования и динамику правового статуса депутата в конкретный исторический период, а также выявить важнейшие направления его развития.

Подчеркивается, что Земской собор представлял собой высший представительный орган Московского государства, в состав которого входили царь, Боярская Дума, высшее духовенство и выборные представители от различных слоев общества, представлявших избирателей своей местности.

Автор делает вывод, что с точки зрения права, Земские соборы как представительные учреждения, не имели определенного положения, закрепленного в нормах закона. Вместе с тем они имели важное государственное значение, поскольку завершили объединение русской земли и дали возможность правительству знать истинное положение дел в государстве, о нуждах народа, не всегда совпадающими с интересами лиц, стоявшими у Московского престола. Земские соборы имели достаточно широкие полномочия, к которым относились избрание царя, вопросы внешней политики, внутреннее законодательство, полицейские меры, изыскание денежных средств, судебные функции.

Практика выборов делегатов на Земские соборы выработала принципы, отражающие предназначение представительных органов в государстве. К таким принципам относятся: идея выборов лучших представителей народа; сведение разных мнений и позиций к одному общему соборному мнению, взаимная ответственность избирателей и представителей.

Во втором параграфе *«Основы правового статуса выборных представителей Земских соборов»* раскрываются особенности становления правового статуса делегатов высшего представительного органа Московского государства в XVI–XVII вв.

В диссертации отмечается, что до настоящего времени не выработано не только общепринятое определение правового статуса, но и отличаются подходы к его исследованию. Анализируя различные точки зрения, раскрывающие содержание категории «правовой статус», автор делает вывод, что большинство исследователей основными составляющими элементами правового статуса считают права, обязанности, условия обладания правами и гарантии их реализации.

Исходя из содержания базовой конструкции правового статуса, рассматривается производный институт правового статуса депутата. В диссертации вы-

делены его основные элементы, к которым автор относит основания приобретения и прекращения статуса депутата, его права, обязанности и ответственность, гарантии и ограничения при осуществлении депутатской деятельности. На основе выводов исследователей о содержании понятия правового статуса и выявления особенностей правового статуса депутата сформулировано его авторское определение.

Отмечается, что правовой статус выборных представителей Земских соборов определялся «призывными» грамотами об избрании делегатов. В группе требований к кандидатам выделяются территориальный, возрастной, социальный, имущественный, морально-нравственный критерии, как нормативно закрепленные, так и основывающиеся на обычаях.

Дается характеристика полномочий делегатов в решении вопросов государственного значения, для обсуждения которых созывался собор. От сложности рассматриваемых вопросов зависели сроки соборных заседаний, а, следовательно, и сроки полномочий делегатов. Каждый выборный делегат представлял волю и интересы определенной социальной группы, имея конкретные полномочия от своих избирателей по принятию решений на соборе. Об их выполнении делегаты должны были давать отчеты, что позволяло избирателям контролировать деятельность своих представителей.

Конкретные права выборных делегатов Земских соборов раскрываются через основные формы их деятельности. Подчеркивается, что выборные делегаты играли активную роль в правотворческом процессе, участвуя в заседаниях соборов, совещаниях чинов, принятии «сказок», кодификационной комиссии по составлению Соборного Уложения, имели право на законодательную инициативу в форме подачи челобитных и отдельных мнений, содержащих предложения делегатов. К другим полномочиям выборных делегатов относилось участие в обмене мнениями, непосредственное обращение с челобитными к царю, подпись соборных решений, участие в торжественных богослужениях. Обязанности делегатов не были четко определены, и ответственность за их неисполнение не устанавливалась.



Отмечается, что гарантии, обеспечивающие осуществление делегатами своих прав предусматривали включение срока осуществления полномочий в общий срок службы. Содержание делегатов соборов отчасти покрывалось за счет государства в виде жалования, а также некоторых льгот и привилегий.

Вторая глава **«Особенности правового статуса депутатов Уложенной комиссии 1767 г.»** посвящена организационно-правовым основам формирования и деятельности Уложенной комиссии 1767 г. и правовому статусу ее депутатов.

В первом параграфе *«Правовые основы формирования Уложенной комиссии»* представлен анализ правовых основ организации и проведения выборов депутатов Екатерининской комиссии.

Отмечается, что в основу кодифицированного законодательства, по взглядам Екатерины II, должны быть положены учитываемые монархом истинные нужды и желания народа. В условиях отсутствия систематической практики выявления таких нужд требовалось создать специальный механизм, в качестве которого было предложено представительное собрание, включающее выборных от всех сословий.

В диссертации подчеркивается, что при создании правовой основы выборов членов Уложенной комиссии монархическая власть использовала как нормативный акт, определяющий порядок выборов – Манифест Екатерины II от 14 декабря 1766 г., так и подготовленный несколько ранее документ программного характера – «Наказ комиссии о составлении проекта нового Уложения», устанавливающий цели деятельности Уложенной комиссии. При этом, по мнению автора, «Наказ» выступал в роли базового документа данной конструкции из двух взаимосвязанных актов, определяя принципы выборов депутатов Уложенной комиссии.

Рассматривая содержание «Наказа», автор отмечает, что в нем сформулирована модель идеальной самодержавной власти. Важнейшим элементом «Наказа» стали установленные в нем пределы самодержавия. В качестве таких пределов были названы обязательность общезначимой цели, к которой должен стремиться император при осуществлении власти; недопустимость управления лично монархом всеми государственными делами; реализация власти преимущественно посредством издания законов. Констатируется, что закрепленный в «Наказе» прин-

цип строгого соблюдения законов, не был дополнен признанием прав личности. Справедливость законов рассматривалась как обеспечение ими лишь государственных и общественных интересов. Подчеркивается, что «Наказ» выполнил свою роль в качестве программного документа, поскольку многие его идеи (идея законности, идея служения носителя верховной власти народу, восприятия закона как инструмента воспитания) легли в основу законодательства Российской империи.

Далее анализируется Манифест Екатерины II, который стал правовой основой формирования высшего представительного учреждения российского государства. Детальная регламентация порядка организации и проведения выборов стала модельной для последующих нормативных актов, посвященных выборам в органы государственной власти. В частности, отмечается, что этим документом была введена процедура избрания посредством баллотировки шарами, которая сохранялась на протяжении всего имперского периода.

Подчеркивается, что структура Уложенной комиссии проектировалась с учетом комплексного подхода к систематизации законодательства и включала три основные (организационные) комиссии и 16 частных комиссий, которые должны были разрабатывать законопроекты по всем сферам общественной жизни: политической, экономической, социальной, духовной.

Отмечается, что Уложенная комиссия не выполнила свою основную задачу кодификации российского законодательства. Однако в процессе ее формирования и деятельности был накоплен опыт проведения выборов в представительный орган государственной власти и организации работы выборных представителей над законопроектами.

Второй параграф *«Правовое регулирование статуса депутатов Уложенной Комиссии»* посвящен изучению правового статуса депутатов высшего представительного органа государственной власти во второй половине XVIII в.

В диссертации подчеркивается, что Манифестом Екатерины II от 14 декабря 1766 г. впервые законодательно закреплена система требований к избираемым депутатам высшего представительного органа государственной власти. Констатируя некоторую преемственность статуса депутата Уложенной Комиссии и выборного

представителя Земского собора, автор характеризует конкретизацию требований, унаследованных от выборов делегатов Земских соборов и юридическое оформление новых условий – семейного положения и оседлости.

Анализируя содержание «Обряда управления Комиссией о сочинении проекта нового Уложения», автор подчеркивает, что сущность депутатского статуса определялась представительной и законодательной функциями Уложенной Комиссии. Важность законодательной функции определила желательность личного участия депутатов в разработке законопроектов, активно стимулирующегося законодательными нормами. Пассивность депутатов в выполнении данной функции приводила к утрате депутатских привилегий, распространяемых только на тех депутатов, которые активно участвовали в работе одной из частных комиссий по разработке законопроектов.

Отмечается, что впервые законодательно регламентировались полномочия выборных представителей. Важнейшей особенностью правового статуса депутатов стал впервые введенный институт неприкосновенности, предусматривающий ограниченный иммунитет – неприкосновенность личности и имущества, освобождение от смертной казни и телесных наказаний. Депутаты могли быть привлечены к ответственности только с разрешения императрицы, за преступления в отношении депутатов устанавливалась более строгая ответственность. Норма ограниченной неприкосновенности депутата впоследствии стала важной гарантией обеспечения независимости осуществления его полномочий.

Впервые для депутатов Комиссии были введены специальные стимулирующие привилегии, включающие дополнительное жалование, размер которого определялся сословной принадлежностью, а также специальные знаки, оставляемые на всю жизнь.

Депутаты были обязаны соблюдать этические нормы, выполнявшие роль основ этического кодекса. Контроль за этичностью поведения депутатов возлагался на само депутатское сообщество, коллегиально принимавшее решение о санкциях, к которым относились штраф, временное или постоянное лишение полномо-

чий. Штрафы, наложенные на депутатов за «непристойное поведение», направлялись на цели благотворительности.

Третья глава **«Правовой статус депутатов высших представительных органов по Основным законам Российской империи»** посвящена правовым основам формирования и деятельности Государственного совета и Государственной Думы, а также правовому статусу их членов.

В первом параграфе *«Эволюция Государственного совета как государственного органа и изменение принципов его формирования»* исследуется изменение полномочий, принципов и порядка формирования Государственного совета в XIX – начале XX вв.

В диссертации отмечается, что в 1810–1906 гг. Государственный совет выполнял функции законосовещательного органа при монархе, а также в ограниченном формате функции судебной инстанции, координационную и контрольную по отношению к исполнительной власти. Система функций Совета определяла принципы и порядок его формирования.

В ходе реформы системы власти в 1905–1906 гг. полномочия Госсовета были радикально изменены. В 1906–1917 гг. Государственный совет имел полномочия законодательного органа, уравненного Основными законами Российской империи в правах с Государственной Думой.

Делается вывод, что основными принципами формирования Госсовета, установленными при создании, были обеспечение эффективности его деятельности как совещательного органа в условиях самодержавного режима, ограниченная публичность и обеспечение коллективной компетентности в вопросах государственного управления. С 1906 г. в результате придания Государственному совету новой для него законодательной функции значительное развитие получает принцип публичности и появляется новый принцип формирования – обеспечение политико-правового противовеса Государственной Думе.

Подчеркивается, что формирование Госсовета в 1810–1906 гг. осуществлялось на основе традиционной для законосовещательных органов при монархах

схемы единоличного назначения членов императором. Замещение должности члена Государственного совета было пожизненным, процедуры принятия решения о назначении в его состав отсутствовали. Данный порядок в ходе реформ 1905–1906 гг. был изменен на смешанную схему: Госсовет формировался из членов, которых назначал император и избирали представители сословно-профессиональных групп. Корпорации, получившие право избирать членов Государственного совета, были определены с учетом таких принципов, как необходимость обеспечить политический противовес Государственной Думе и высокая компетентность верхней палаты российского парламента в вопросах государственного управления. Этими же принципами определялось назначение половины членов Совета единолично императором.

Во втором параграфе *«Правовое регулирование формирования Государственной Думы»* анализируются правовые основы формирования высшего представительного органа власти в начале XX в.

Отмечается, что создание Государственной Думы стало важным этапом реформирования государственного строя российского государства. Изменениям в подходах к формированию общегосударственного представительного органа способствовали новые реалии общественно-политической и экономической обстановки.

Выборы проводились на куримальной, цензовой и многоступенчатой основе по правилам мажоритарной избирательной системы. Депутаты должны были соответствовать следующим цензам: возрастному, имущественному, морально-этическому, оседлости, подданства, отношения к образовательному процессу, отношения к действительной военной службе.

17 октября 1905 г. Николаем II подписан Манифест *«Об усовершенствовании государственного порядка»*, который помимо декларирования гражданских свобод, предоставил Думе законодательные права и расширил круг избирателей. Конкретные изменения в порядок формирования нижней палаты российского парламента были внесены Высочайшим указом от 11 декабря 1905 г. *«Об измене-*

нии Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений», в соответствие с которым была создана рабочая курия с трехступенчатыми выборами, а также значительно увеличилось число городских избирателей (более чем в 10 раз). Подчеркивается, что новая избирательная система, соединив куриально-цензовый принцип и всесословный, стала своеобразным компромиссом между обществом и самодержавной властью и создала возможность для широкого представительства различных социальных групп.

Следующим этапом реформ стало принятие 3 июня 1907 г. нового Положения о выборах в Государственную Думу, значительно сократившего электорат низших сословий и направленного на то, чтобы в Думе преобладающее большинство имели социальные группы, лояльные императорской власти: крупные землевладельцы и городские собственники недвижимости.

Анализируя избирательное законодательство, действующее в России в начале XX в., автор делает вывод, что правительство, изменяя квоту представительства от различных социальных слоев в Государственной Думе, лишая или предоставляя избирательные права определенным категориям лиц, не изменяло основные принципы формирования представительного органа государственной власти.

Третий параграф *«Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы»* посвящен анализу изменения правового статуса депутатов Государственной Думы 1905–1917 гг.

Отмечается, что требования к кандидату в депутаты Государственной Думы устанавливались системой цензов, предоставляющих активное избирательное право, и дополнительным цензом знания русского языка для реализации пассивного избирательного права. Момент приобретения депутатами полномочий однозначно определен не был. Содержание норм *«Учреждения Государственной Думы»* и подписываемого депутатами *«Торжественного обещания»*, а также наличие процедуры проверки правомерности избрания депутатов самой Думой позволили сделать вывод, что моментом приобретения депутатских полномочий являлось первое заседание нижней палаты российского парламента.

В систему прав депутатов Госдумы входили право законодательной инициативы; участия в заседаниях палаты и работе комиссий; индемнитет, понимаемый как полная свобода мнений и высказываний по вопросам ведения палаты; получения по запросу информации от министров или приравненных к ним должностных лиц. Такими же правами наделялись и выборные члены Государственного совета. В отличие от депутатов Уложенной комиссии, депутаты Госдумы имели свободный мандат – необязательность отчета перед избирателями.

Обязанности депутата Госдумы могут быть разделены на две группы по критерию применяемых за их невыполнение санкций. К первой группе относятся обязанности, предусматривающие дисциплинарные или финансовые санкции: присутствие на заседаниях Думы; в случае участия в деятельности комиссии – присутствие на заседаниях комиссии; соблюдение порядка в процессе работы в Госдуме; участие в поименных голосованиях; уведомление председателя Думы об отпуске и соблюдение ограничений по его продолжительности. Ко второй группе следует отнести обязанности, несоблюдение которых предполагало лишение статуса депутата: подписание «Торжественного обещания» на первом заседании Думы; не пропускать заседания Госдумы в течение года; сохранять соответствие цензу, в соответствие с которым депутат был избран.

Автор делает вывод, что динамика правового статуса депутатов Госдумы в имперский период была незначительной и определялась главным образом изменениями регламентирующего документа, принимаемого самой Госдумой – Наказа Государственной Думы. Изменения были характерны для таких аспектов статуса депутата, как права (в частности, депутатский индемнитет, право законодательной инициативы), социальные гарантии деятельности (введение стимулирующего денежного содержания), дисциплинарная ответственность (детализация форм и размеров санкций за нарушения обязанностей).

Депутаты Госдумы исследуемого периода были обязаны соблюдать этические нормы лишь в части сохранения порядка на заседаниях. Можно констатировать преобладание с этическими нормами и санкциями за их нарушение, установленными для депутатов Уложенной комиссии.

Сравнение правового статуса депутатов Государственной Думы 1906–1917 гг. и депутатов Государственной Думы Российской Федерации выявляет значительное развитие за прошедший период норм, определяющих представительную и контрольную функции законодательного органа: право объединяться во фракции, социальные гарантии деятельности. В то же время для депутатов современной Государственной Думы по сравнению с депутатами Думы имперского периода уменьшилось количество дисциплинарных санкций, которые предусматривали ответственность за невыполнение обязанностей депутата, изменен порядок их применения председательствующим на заседании.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сделаны основные выводы.



**Основные положения диссертационного исследования опубликованы  
в следующих работах:**

*Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей  
аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской  
Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:*

1. *Верхогляд, А. С.* Правовой статус депутатов «Комиссии об уложении» (1767) / *А. С. Верхогляд* // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 4 (34). – С. 9–14. – 0,3 п. л.

2. *Верхогляд, А. С.* Институты представительства и выборов в российской государственности XVI–XVII вв. / *А. С. Верхогляд* // Юристъ-Правоведъ. – 2014. – № 1 (62). – С. 118–121. – 0,35 п. л.

3. *Верхогляд, А. С.* К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти / *А. С. Верхогляд, М. С. Савченко* // Философия права. – 2014. – № 2. – С. 48–50. – 0,35 п. л. (0,2 п. л.).

4. *Верхогляд, А. С.* Особенности организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы (1906–1917) [Электронный ресурс] / *А. С. Верхогляд* // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета (Научный журнал КубГАУ). – 2014. – № 104 (10). – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/124.pdf>.

5. *Верхогляд, А. С.* Правовой статус делегатов Земских соборов XVI–XVII вв. / *А. С. Верхогляд* // Философия права. – 2015. – № 1 (68). – С. 116–119. – 0,4 п. л.

6. *Верхогляд, А. С.* Гарантии деятельности и ответственность депутатов Государственной Думы Российской империи / *А. С. Верхогляд* // Юристъ-Правоведъ. – 2015. – № 1 (68). – С. 102–105. – 0,4 п. л.

7. *Верхогляд, А. С.* Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы и членов Государственного совета (1906–1917) / *А. С. Верхогляд* // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1 (39). – С. 32–39. – 0,4 п. л.

8. *Верхогляд, А. С.* Становление и развитие Государственного совета как палаты высшего законодательного органа Российской империи (1810–1917) / А. С. Верхогляд // *Общество: политика, экономика, право.* – 2016. – Вып. 5. – С. 163–165. – 0,4 п. л.

*Статьи, опубликованные в материалах  
международных, всероссийских, региональных конференций:*

9. *Верхогляд, А. С.* Формирование выборного корпуса Земских соборов / А. С. Верхогляд // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. конф.* – Краснодар : ООО «Издательский Дом – Юг». – 2013. – С. 462–466. – 0,3 п. л.

10. *Верхогляд, А. С.* Система требований к депутатам Екатерининской комиссии / А. С. Верхогляд // *Итоги научно-исследовательской работы за 2012 год : материалы конф.* – Краснодар : КубГАУ. – 2013. – С. 607–609. – 0,15 п. л.

11. *Верхогляд, А. С.* Иммунитет народных представителей в начале XX в. / А. С. Верхогляд // *Научное обеспечение агропромышленного комплекса : материалы Всерос. науч.-практ. конф. молодых ученых.* – Краснодар : КубГАУ. – 2014. – С. 638–639. – 0,15 п. л.

12. *Верхогляд, А. С.* Условия приобретения статуса депутата Государственной Думы имперского периода / А. С. Верхогляд // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. конф.* – Краснодар : ООО «Издательский Дом – Юг». – 2014. – С. 660–663. – 0,25 п. л.

13. *Верхогляд, А. С.* Общая характеристика высшего представительного органа власти во второй половине XVIII в. / А. С. Верхогляд // *Правовое государство: проблемы методологии, теории и истории : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф.* – Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России. – 2015. – С. 161–164. – 0,25 п. л.

*Статьи, опубликованные в иных изданиях:*

14. *Верхогляд, А. С.* Правовой статус депутата Государственной Думы 1906–1917 гг. / А. С. Верхогляд // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2013. – № 12. – С. 127–130. – 0,25 п. л.

15. *Верхогляд, А. С.* Правовые основы формирования Государственной Думы в 1905–1917 гг. / А. С. Верхогляд // European applied sciences. – 2013. – № 12. – P. 166–167. – 0,3 п. л.

16. *Верхогляд, А. С.* Эволюция принципов формирования Государственного совета в Российской империи / А. С. Верхогляд // The Fourth International Scientific Conference on Private and Public Law. – 17 November 2014. – Vienna. – P. 78–82. – 0,3 п. л.

17. *Verkhoglyad, A. S.* Contents of the legal status of the deputy of the representative body of state power / M. S. Savchenko, A. S. Verkhoglyad // European science review. «East West». – Vienna, 2016. – № 1–2 January-February. – P. 213–214. – 0,5 п. л. (0,25 п. л.).

Автореферат размещен на официальном сайте ВАК [www.vak.ed.gov.ru](http://www.vak.ed.gov.ru).