

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина»

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

Диссертация на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
доктор юридических наук, профессор  
Савченко Марина Станиславовна

Краснодар

2017

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫБОРНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVI – КОНЦЕ XVII ВВ. ....	16
1.1 Формирование выборного корпуса Земских соборов .....	16
1.2 Основы правового статуса выборных представителей Земских соборов .....	37
2 ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДЕПУТАТОВ УЛОЖЕННОЙ КОМИССИИ 1767 г. ....	54
2.1 Правовые основы формирования Уложенной комиссии .....	54
2.2 Правовое регулирование статуса депутатов Уложенной комиссии .....	73
3 ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТОВ ВЫСШИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ОСНОВНЫМ ЗАКОНАМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ.....	90
3.1 Эволюция Государственного совета как государственного органа и изменение принципов его формирования .....	90
3.2 Правовые основы формирования Государственной Думы.....	109
3.2 Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы .....	127
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	146
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	153

## ВВЕДЕНИЕ

**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<sup>1</sup>, В. О. Ключевский анализировал состав представительства<sup>2</sup>, Б. Н. Чичерин сравнивал Земские соборы с современными им формами народного представительства европейских стран<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Соловьёв С. М. Шлёцер и антиисторическое направление // Сочинения. Кн. XVI. М., Мысль, 1995. С. 277–313.

<sup>2</sup> Ключевский В. О. Состав представительства на Земских соборах древней Руси // Опыты и исследования. М., 1912. С. 417–551.

<sup>3</sup> Чичерин Б. Н. Земские соборы в России // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1993. № 3. С. 25–49.

<sup>4</sup> Адарчева Л. С. Земские соборы на Руси в XVI–XVII вв. (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978; Козача А. С. Земские соборы – высшие органы государственной власти и правосудия России: в период междуцарствия 1610–1613 гг.:

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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. Вопрос правового статуса депутатов высшего представительного органа стал одним из объектов исследования в работах Т. А. Артеменко, посвященных становлению избирательного права в России<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>. Необходимо отметить, если

---

дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Красницкая, А. В. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в. : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. Мазуренко Н. Н. Всероссийские Земские соборы. Исторический очерк. СПб., 1905.

<sup>1</sup> Киселев М. А. Проблема прав и обязанностей российского дворянства в Уложенной комиссии на рубеже 1750-х и 1760-х гг.: к истории манифеста о вольности дворянской // Уральский исторический вестник. 2013. № 3 (40). С. 30–39; Соболев А. М. Государственно-правовое регулирование сословной организации российского общества в Российской Империи второй половины XVII в. (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2007.

<sup>2</sup> Минникес И. В. Выборы в истории русского государства IX–XVIII вв. : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2004; Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; Новикова Н. А. Избирательное право Российской Империи в конце XVIII – первой половине XIX века: историко-юридическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2006.

<sup>3</sup> Артеменко Т. А. История возникновения института избирательного права в России // История государства и права. 2005. № 6. С. 39–43; Артеменко Т. А. Некоторые вопросы становления избирательного права в России // История государства и права. 2004. № 5. С. 15–16.

<sup>4</sup> Бородин А. П. Государственный совет России (1906–1917): состав и роль в истории третьей монархии : дис. ... д-ра ист. наук. Киров, 1999; Даневский П. Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859; Деев А. Ю. Государственный совет Российской империи 1894–1905 гг. : дис. ... канд. полит. наук. М., 2002; Дёмин В. А. Государственный совет Российской империи: состав, полномочия, структура, механизм функционирования (1906–1917 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2007; Korros A. S. Nationalists Politics in the Russian Imperial State Council: Forming a New Majority 1909–1910 // Emerging Democracy in Late Imperial Russia: Case Studies on Local Self-Government, State Duma Elections, the

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<sup>1</sup>. Изучению гарантий осуществления депутатской деятельности посвящена работа дореволюционного автора В. М. Грибовского<sup>2</sup>. Фундаментальное исследование Наказа Государственной Думы, регламентирующего в том числе ряд аспектов статуса депутатов, осуществлено А. Ф. Саврасовым<sup>3</sup>. Целенаправленный анализ правового статуса депутатов Государственной Думы 1906–1917 гг. нашел отражение в работах А. Т. Карасева, И. А. Кравец, Г. Г. Небрятенко<sup>4</sup>.

---

Tharist Government, and the State Council before and during World War I. Niwot, 1998. P. 198–228; Mosse W. E. Russian Bureaucracy at the End of Ancient Regime: the Imperial State Council 1897 – 1915 // *Slavic Review*. 1980. № 4. pp. 616–632; Щеглов В. Г. Государственный совет России. Т. 1. Ярославль. 1892; Юртаева Е. А. Государственный совет в России (1906–1917). М., 2001.

<sup>1</sup> Глушаченко С. Б. Динамика института выборов депутатов Государственной Думы (1906–1917 годы) // *Вестник Краснодарского университета МВД России*. 2017. № 1 (35). С. 94–96; Дарчиева С. В. Государственная Дума Российской империи и вопросы экономического, политического и культурного развития Северного Кавказа (1906–1907 гг.). Владикавказ, 2015; Дёмин В. А. Государственная дума России (1906–1917 гг.). Механизм функционирования: дис. ... канд. ист. наук. М., 1996; Искандаров У. С. Избирательный процесс в Российской империи: вторая половина XVIII – начало XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2007; Кошкидько В. Г. Представительная власть в России (1905–1907 гг.). М., 2000; Синяева Н. А. Правовые основы и практика выборов в Государственную думу Российской империи на региональном уровне: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2010.

<sup>2</sup> Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса. 1912.

<sup>3</sup> Саврасов А. Ф. Наказ Государственной Думы (1906–1917 гг.): история создания и применения : дис. ... канд. ист. наук. Воронеж. 2010.

<sup>4</sup> Карасев А. Т. Особенности правового статуса депутатов первого российского парламента (1905–1917 гг.) // *Вестник ЮУрГУ*. 2006. № 13. С. 96–98; Кравец И. А. Правовой статус «народных представителей» в думский период российской истории (1906 – февраль 1907 г.) // *Правоведение*. 2001. № 1. С. 196–209; Небрятенко Г. Г. Организационно-правовые основы

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, сословным аспектам их функционирования и, соответственно, сословным характеристикам 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 законосовещательного 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 качественный анализ нормативных документов, проектов законодательных актов и других источников. Применение статистического метода 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, определена возможность использования исторического опыта 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 депутата, 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 года) и Краснодарского университета МВД России (акт внедрения от 12 мая 2016 года), 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.

# **1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫБОРНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVI – КОНЦЕ XVII ВВ.**

## **1.1 Формирование выборного корпуса Земских соборов**

Возникновение и развитие высших представительных органов власти в российском государстве следует рассматривать в контексте государственной политики, реализуемой со второй половины XVI в. Их становление и историческое развитие в дореволюционной России можно условно разделить на три этапа.

Первый этап связан с периодом деятельности Земских соборов (1550–1698 гг.) как высшего представительного учреждения Московского государства и появлением первых актов, устанавливающих права и обязанности их делегатов. Вторым этапом, включающим 60-е гг. XVIII в., характеризуется юридическим оформлением процедуры избрания в Уложенную комиссию 1767 г. и началом правовой регламентации статуса депутатов представительного органа государственной власти. Третьим этапом (1906–1917 гг.) связан с учреждением нового высшего представительного органа государственной власти – Государственной Думы, как нижней палаты российского парламента, реорганизацией Государственного совета в верхнюю палату парламента и существенным развитием статуса их членов.

По мнению автора, вышеуказанное деление на этапы хотя и условно, но с точки зрения анализа правового регулирования статуса депутата высшего представительного органа позволит определить закономерности формирования и динамику правового статуса депутата в конкретный исторический период, а также выявить важнейшие направления его развития. Для построения общей

конструкции правового статуса депутата необходимо изучение формирования и деятельности высших представительных органов государства в динамике, начиная с самого раннего документально зафиксированного периода.

Период, рассматриваемый в данном параграфе, посвящен проблеме правового строительства институтов представительства и выборов в российской государственности XVI–XVII вв.

Возникновение в середине XVI в. Земских соборов было обусловлено стремлением государственной власти знать мнение народа по тем или иным вопросам, получить его поддержку, а также идущей от вечевого строя традиции участия народа в управлении государством<sup>1</sup>. Причиной созыва собора являлось затруднительное положение правительства, выйти из которого было возможно только при поддержке народа. Земские соборы обеспечивали участие населения в решении важных государственных вопросов. Поводы для их созыва были довольно многочисленны: избрание царя, недостаток денежных средств (1616 г., 1621 г., 1634 г. и др.), мятежи (1650 г.), необходимость реформ (1550 г., 1619 г., 1649 г.), альтернатива войны и мира (1566 г., 1642 г., 1653 г.) и др.<sup>2</sup>. Русские государи считали, что предоставление каждому, без различия общественного и имущественного положения, права высказать свое мнение по вопросам общего государственного дела является лучшим и единственным способом узнать истинное отношение населения к правительству и правильность управления страной<sup>3</sup>.

Анализируя институты представительной власти в период Московского государства, А. И. Овчинников и Н. И. Бойко справедливо утверждают, что «в исторической науке можно встретить разноплановые оценки земских соборов в контексте политической самобытности России»<sup>4</sup>. Характеризуя роль Земских

---

<sup>1</sup>Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учебное пособие. М., 2008. С. 138.

<sup>2</sup>Верхогляд А. С. Институты представительства и выборов в российской государственности XVI-XVII вв. // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 1(62). С. 119.

<sup>3</sup>Мазуренко Н. Н. Всероссийские Земские соборы. Исторический очерк. СПб., 1905. С. 5.

<sup>4</sup>Овчинников А. И., Бойко Н. А. Народовластие в истории государственности России: политические и правовые традиции // Философия права. 2016. № 5 (78). С. 10.

соборов в системе государственной власти, профессор истории русского права М. Ф. Владимирский-Буданов подчеркивал: «Земский собор есть не только представительное собрание... Земский собор не есть элемент власти противоположный власти царской и Боярской думы; он есть орган власти общеземский, включающий в себя царя и думу»<sup>1</sup>. Не покушаясь на прерогативы монарха, не пытаясь добиться от него привилегий и уступок, Земские соборы сформировали особую традицию взаимодействия власти и народа<sup>2</sup>.

Земские соборы представляли все российское государство, были направлены на укрепление власти царя и поддержку «всей земли». Вместе с тем соборы не были исключительно представительными учреждениями. В их работе принимали участие царь, высшее правительственное учреждение – Боярская Дума (бояре, окольничие, думные дворяне и думные дьяки); высшее духовенство Русской православной церкви – Освященный собор (патриарх, митрополиты, архиепископы, епископы), а также выборные представители различных чинов и разрядов Московского государства. Царь, патриарх с Освященным собором и члены Боярской Думы, олицетворявшие собой высшие органы государственной власти, входили в верхнюю палату и не избирались<sup>3</sup>. Нижнюю палату составляли выборные представители практически всех чинов и разрядов Московского государства (низшие чины духовенства, низшие служилые чины, чины тяглового класса). Необходимо отметить, что Боярская Дума представляла интересы не только бояр, но и всех участников собора. Это относится и к Освященному собору, который представлял не только интересы церкви, но и общегосударственные. В составе выборного представительства по численности преобладали служилые (дворяне, дети боярские) и посадские люди. Значительно реже в составе Земских соборов присутствовали и представители от других групп населения: свободного крестьянства, казачества и др. Часть представителей не избиралась, а призывалась по должности. Так, представителями черных сотен и

---

<sup>1</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 218.

<sup>2</sup> Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11-16.

<sup>3</sup> Тимофеева А. А. Эволюция институтов представительства в России: историко-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 54-59.

слобод были их старосты и сотские, представителями стрельцов – их головы и сотники. Все остальные представители были выборные.

Выборное представительство Земских соборов должно было представлять все Московское государство. Вместе с тем состав соборов не был постоянным. Выдающийся русский историк В. О. Ключевский отмечал: «...Трудно подобрать два собора, похожие друг на друга, и едва ли хоть на одном соборе встретились выборные от всех чинов и уездов»<sup>1</sup>.

В научной литературе нет единого мнения относительно того, на какой основе осуществлялось представительство в Земских соборах. Так, Б. Н. Чичерин отрицал сословную основу представительства соборов, обосновывая это тем, что в источниках нет упоминаний о представительстве сословий, к которым он относил дворян, прикрепленных к службе, торговых людей – к городам<sup>2</sup>. Анализируя исторические документы, В. И. Сергеевич придерживается противоположной точки зрения, подчеркивая, что соборы формировались на сословной основе, а присутствие на них выборных не от всех сословий не свидетельствует о том, что представители, выбранные без различия сословий, полноправно представляли все общество<sup>3</sup>. Такого же мнения придерживается и Н. П. Загоскин, отмечая, что городам предписывалось присылать выборных от всех сословий: «из дворян, и из детей боярских, и из гостей, и из торговых, и из посадских, и из уездных людей»<sup>4</sup>.

Земские соборы напоминали французские генеральные штаты, немецкие земские чины, испанские кортесы и другие подобные европейские представительные учреждения, в которых выборные от народа представляли интересы не всего государства, а только отдельных групп населения<sup>5</sup>. Вместе с тем, как справедливо утверждает А. А. Васильев, Земские соборы «были более

---

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций. М., 2005. С. 446.

<sup>2</sup> Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 116.

<sup>3</sup> Сергеевич В. Н. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. С. 240.

<sup>4</sup> Загоскин Н. П. История права Московского государства. Т. 1. Казань, 1877. С. 241.

<sup>5</sup> Верхогляд А. С. Институты представительства и выборов в российской государственности XVI–XVII вв. // Юрист-Правоведь. 2014. № 1 (62). С. 119.

демократичными, сословными», чем европейские представительные органы, которые «включали в себя только духовенство, крупных землевладельцев и верхушку буржуазии»<sup>1</sup>. Кроме того, в отличие от западных представительных учреждений, обеспечивающих «защиту интересов земельной аристократии от притязаний короля, Земские соборы не преследовали цели ограничения царской власти»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что представители от всех чинов Московского государства не обязательно присутствовали на всех Земских соборах, на некоторых могли присутствовать представители лишь отдельных групп населения. Вместе с тем источники свидетельствуют о стремлении правительства к тому, чтобы в работе соборов участвовало как можно больше представителей разных слоев общества, оно заботилось о том, чтобы «каждый чин имел своего представителя»<sup>3</sup>.

Следует отметить, что в грамотах, предписывавших присылку выборных на собор, всегда указывались представители от «чинов» и никогда не употреблялось понятие «сословие». Так, в приговоре Земского собора 1613 г. было указано: «...чтоб изо всех городов великого Российского царства, изо всяких чинов посылали к Москве, для земского совета ...»<sup>4</sup>. Понятие «чины» служило для обозначения дифференциации русского общества по служебным, профессиональным, социальным, конфессиональным и другим критериям. Понятие «сословие» является более широким, поскольку отражает не только фактическое положение группы, но и ее определенный правовой статус. В XVII в. в Московском государстве сословия еще не имели устойчивого правового статуса, процесс их консолидации только начинался. Для ответа на вопрос кого же

---

<sup>1</sup> Васильев А. А. Соборная государственность в России и западноевропейский парламентаризм: сравнительно-правовое исследование // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С.48-51.

<sup>2</sup> Васильев А. А. Концепция разделения властей и идея органического единства верховной власти в консервативной правовой доктрине России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 12.

<sup>3</sup> Сергеевич В. Н. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. С. 188.

<sup>4</sup> РГАДА. Ф. 135. Отд. III. Рубр. 2. № 2.

представляли делегаты на Земском соборе необходимо обратиться к процедуре формирования выборного корпуса соборов.

Архивные материалы, относящиеся к первой половине XVII в., свидетельствуют о достаточно единообразной практике проведения выборов делегатов на Земские соборы на всей территории государства. В процедуре формирования выборного представительства Земских соборов целесообразно выделить несколько основных этапов. В историко-правовой науке существуют различные мнения по данному вопросу. Так, например, И. В. Минникес к основным этапам относит: подготовительный этап, голосование и оформление его результатов, регистрацию делегатов в Московском приказе<sup>1</sup>. По мнению С. С. Зенина, основными этапами являются: подготовка Земского собора, его непосредственное проведение и оформление результатов<sup>2</sup>. Обобщая различные точки зрения и сведения архивных документов, представляется возможным выделить следующие основные этапы, характерные для формирования выборного представительства Земских соборов: 1) принятие решения о созыве собора и издание указа (приговора) о выборах; 2) составление призывных грамот и рассылка их местным властям; 3) территориальная организация выборов; 4) назначение даты выборов и оповещение населения о выборах; 5) непосредственное проведение выборов, оформление их результатов, регистрация делегатов в московском приказе.

Процедура избрания делегатов на Земской собор начиналась с принятия решения о созыве собора и оформления его нормативным актом. «Законодательством не были четко определены случаи, когда должен был собираться Земский собор. Он собирался, когда возникала международная или внутригосударственная проблема, решение которой требовало народного

---

<sup>1</sup> Минникес И. В. Выборы в истории Российского государства в IX – начале XX века. СПб., 2010. С. 207–230.

<sup>2</sup> Зенин С. С. Роль и значение Земского Собора 1613 г. // История государства и права. 2013. № 3.

представительства»<sup>1</sup>, «когда верховная власть не хотела или не могла взять на себя почин в разрешении того или иного вопроса»<sup>2</sup>.

Право созыва совещательных соборов принадлежало государю, а избирательных соборов, во время междоусобия, – патриарху и Боярской Думе, представлявших в тот период верховную власть и пользующихся всеми ее правами и прерогативами. Вместе с тем в истории Земских соборов существуют примеры, когда инициатива о проведении собора исходила от народа. Таким можно считать избирательный собор 1613 г. Подтверждением этому служит грамота воеводы князя Пожарского, в тексте которой указывалось: «...желаем ... обсудить с разными людьми на общем совете, как нам при нынешнем совершенно полном разорении не оказаться в положении не имеющими государя»<sup>3</sup>. Таким же образом был инициирован и другой собор: «В нынешнем 156-мъ году... били челом нам, дворяне и дети боярские разных городов, и иноземцы, и гости, и всяких разных сотен и слобод торговые люди, чтобы нам пожаловать их, велеть учинить Собор»<sup>4</sup>.

Решение о призвании в столицу выборных оформлялось указом, который был юридическим основанием формирования собора. Доведение содержания указов до местных властей входило в обязанность приказов, являвшихся с середины XVI в. органами государственного управления. Приказы имели «рописи» городов, включающие списки их населения. Однако такие сведения не всегда были точными, поэтому и существовали отписки воевод о невозможности проведения выборов по причине того, что «посадских... людей в Козельск нет ни одного человека»<sup>5</sup>.

На основании «рописей» городов и указа царя приказами составлялись призывные грамоты, направляемые ими местным властям – воеводам или губным

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Институты представительства и выборов в российской государственности XVI–XVII вв. // Юрист-Правоведь. 2014. № 1 (62). С. 120.

<sup>2</sup> Князьков С. А. Допетровская Русь. М., 2005. С. 236.

<sup>3</sup> Галахов А. Историческая хрестоматия церковнославянского и русского языка. М., 1848. Т. 1. С. 393.

<sup>4</sup> Акты подмосковных ополчений и Земского собора 1611–1613 гг. М., 1911. С. 99.

<sup>5</sup> Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. Ч. 2. Петроград. 1917. С. 57.

старостам, извещая их о необходимости и порядке проведения выборов. Грамоты направлялись не во все уезды, а только в крупные территориальные центры, откуда рассылались в отдаленные уезды.

В призывных грамотах предписывалось как проводить выборы, сколько представителей следует избрать от дворян, крестьянства и так далее, срок прибытия их в Москву, требования к избираемым лицам и иногда – цель созыва, указывался орган, принявший решение о выборах и приказ, рассылавший грамоты. Так, в воеводских отписках указывалось, что выборы 1651 г. проведены по «Государеву всея Руси указу и по грамотам из разряду, за приписью Дьяка Ивана Северова»<sup>1</sup>. Обязательным элементом грамоты была дата, к которой выборные должны были прибыть в Москву: «прислать ... на сборное воскресенье ныншняго, 159-го году». Среди призывных грамот особое место занимали отсрочные, которые содержали сообщение об изменении назначенной даты сбора. В частности, в грамоте устюжскому воеводе сообщалось об изменении первоначально установленного срока прибытия «к Покрову Пресвятой Богородицы ныншняго, 128 году». Воеводу извещали, чтобы выборные прибыли не к указанному сроку, а «к Николину дню»<sup>2</sup>.

Одним из пунктов грамоты было указание норм представительства, которые могли быть либо конкретизированными, либо общими («по сколько человек пригоже»). Количество выборных на соборах не было постоянным. Отсутствие определенной нормы для количества выборных объяснялось двумя причинами. Во-первых, правительство на каждый собор определяло число выборных, а иногда предоставляло его на усмотрение самих избирателей. Во-вторых, многие города, вследствие дальности расстояния от Москвы, плохих дорог и т. п. совсем не посылали выборных. В некоторых случаях в призывных грамотах не устанавливалось количество выборных, а предписывалось присылать «сколько

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб, 1885. С. 100.

<sup>2</sup> Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия. М., 2001. С. 155.

пригоже», при этом предполагалось желание правительства выслать как можно большее число служилых чинов.

Иногда в грамоте указывался повод созыва собора, например, соборы 1639 г. – «о крымском дьль», 1651 г. – «о литовскомъ дьль». В конце грамоты указывалось время и место ее составления: «Писана на Москве лета 7124-го году января в 6 день»<sup>1</sup>. Не смотря на то, что призывными грамотами регламентировались только отдельные аспекты выборов, регулирование выборов правительственными актами являлось шагом вперед.

В основе территориальной организации проведения выборов лежало деление государства на города со своими уездами и деление общества на чины и разряды. Выборные представляли, прежде всего, избирателей своей местности. Избирательными округами были уезды, существенно отличающиеся по территории и населению. В. И. Сергеевич отмечал, что «каждый город с уездом составлял особый избирательный округ...»<sup>2</sup>. При этом город с большим числом жителей посылал большее число выборных. Иногда города присылали больше выборных, чем предписывалось призывными грамотами. Такие выборные наравне со всеми остальными принимали участие в соборе.

Следует заметить, что призывные грамоты рассылались не в каждый уездный город. Так, «роспись» 1613 г. насчитывала 103 города с уездами, однако призывные грамоты не были разосланы во все эти города из-за политических проблем. Иногда в список адресатов были включены города, которые были расположенные внутри уезда. Некоторые города (Москва, Новгород Великий) делились на несколько избирательных округов<sup>3</sup>.

На соборах были представлены далеко не все территории Московского государства. Правительство считало, что лица одного чина находятся в

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия. М., 2001. С. 151.

<sup>2</sup> Сергеевич В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. С. 90.

<sup>3</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб., 1885. С. 99.

одинаковых условиях, где бы они ни проживали, а потому, с его точки зрения, посадские определенного города могли представлять интересы всех посадских государства и собор мог состояться, если на нем присутствовали только посадские города Москвы<sup>1</sup>.

После получения призывной грамоты воевода оповещал о предстоящем соборе население своей территории. Оповещение заключалось в чтении текста призывной грамоты с указанием даты и места проведения выборов делегатов. В грамоте чаще всего указывался публичный способ оповещения: « и как вам ся грамота придет, и вы бы велели быть в соборной церкви Софии... А как сойдутся, и вы б сю нашу грамоту велели прочесть всем людям вслух...»<sup>2</sup>.

Вместе с тем из текстов воеводских отписок следует, что для жителей уезда практиковался и личный способ оповещения. Зная информацию о служилых людях, занесенных в особые списки, воевода направлял за ними рассыльщиков, в обязанность которых входило посещение поместий и вотчин<sup>3</sup>. Такой способ оповещения относится скорее к личной форме. Таким образом, для оповещения населения о выборах могли использоваться как публичный, так и личный способ. Первый чаще всего практиковался при извещении горожан, а второй – жителей уезда.

Дата сбора для проведения выборов была обусловлена указанным в призывной грамоте сроком прибытия выборных на собор и определялась с учетом срока, когда была получена грамота воеводой, зависящего от даты рассылки грамот приказом. В случае заблаговременного получения грамоты дата сбора избирателей определялась с учетом времени, необходимого на проведение выборов, оформление документов и на дорогу до столицы. Например, Галицкий воевода призывную грамоту на собор 1636 г. получил 3 декабря. Выборные должны были явиться в столицу в Рождество. Избрание выборных на собор было назначено

---

<sup>1</sup> Сергеевич В. И. Сборник государственных знаний. СПб., 1875. Т. II. С. 16.

<sup>2</sup> Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. С. 69.

<sup>3</sup> Памятники русского права. Выпуск 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1959. С. 567.

на 15 декабря, т. е. между датой получения грамоты и голосованием прошло 12 дней<sup>1</sup>.

Небольшой промежуток времени между получением грамоты воеводой и датой сбора делегатов в Москве влиял как на его действия, так и на выборный состав Земского собора. Так, указ о созыве земского собора 1639 г. был подписан 7 июля, собор состоялся 19 июля. За этот короткий срок, по справедливому замечанию А. А. Новосельского, «не могли быть вызваны выборные от уездных служилых людей и от посадов...»<sup>2</sup>. Иногда в призывных грамотах было указано – «не мешкая». В таком случае воевода должен был провести голосование как можно быстрее.

В случае, когда до начала собора оставался небольшой срок, воеводы либо вообще не проводили выборы, либо проводили и посылали выборных на уже начавшийся собор. Многие местные власти в 1612 г. предпочли не проводить выборы. Датой сбора в Москве выборных было объявлено 6 декабря. Рассылка призывных грамот осуществлялась в середине ноября. По расчетам М. А. Дьяконова, грамота до белозерских властей могла дойти не раньше 4 декабря. Если, как отмечал автор, на проведение выборов «положить лишь 7–10 дней, то выборные в лучшем случае могли бы попасть в Москву не раньше 26–29 декабря»<sup>3</sup>.

Выборы проводились в уездном городе в «съезжей» или земской избе. Упоминание об этом встречается как в призывных грамотах, так и в воеводских «отписках»: «муромцам дворянам... велел съехаться в Муром, в съезжую избу...». Такое место сбора можно объяснить тем, что съезжая изба была «присутственным местом» воеводы, отвечавшего за проведение выборов на своей территории. Как пункт сбора иногда указывалась и земская изба. Так, в челобитной новгородских

---

<sup>1</sup> Памятники русского права. Выпуск 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1959. С. 565–566.

<sup>2</sup> Новосельский А. А. Земский собор 1639 г. // Исторические записки. Т. 24. 1947. С. 26.

<sup>3</sup> Дьяконов М. А. Избрание Михаила Федоровича на царство. СПб, 1913. С. 5.

выборных отмечалось: «И мы... по твоему государеву указу, для выбору сошлись в Земскую Избу...»<sup>1</sup>.

Архивные документы содержат факты подтверждающие, что воеводам часто приходилось принимать особые меры для обеспечения явки жителей на выборы, отправляя посыльных за отсутствующими. Участие в выборах в XVII в. являлось обязанностью. Однако актами о выборах в Земские соборы не предусматривалось наказания за неявку, поэтому санкции к неявившимся избирателям применялись довольно редко. При недостаточной явке воевода переносил голосование и продлял срок сбора или проводил выборы ограниченным числом явившихся, делая оговорку в «отписке»<sup>2</sup>.

После сбора жителей в указанную дату начинался выбор кандидатур по установленным грамотой требованиям. В частности, на собор 1642 г. прямо предписывалось выбирать «лучших, средних и молодчих людей» «крепких, разумных, добрых, постоянных», знающих нужды народа.

Судя по архивным документам, голосование было личное, устное и открытое. Вместе с тем процедура голосования определена не была<sup>3</sup>. Чаще всего отмечается, что собравшиеся «выбрали» кого-либо. Встречаются и более подробные описания: «они ...меж собою совет учинили, кому из них для твоего, государева, и земского дела быть на Москве»<sup>4</sup>. Как следует из воеводских «отписок» выборы от каждого сословия, или точнее от чина, имели свои особенности. Иногда происходила замена представителей одного сословия представителями другого. Это имело место в том случае, когда в избирательном округе отсутствовал какой-либо чин, а правительство требовало присылки его представителей. В подобных случаях воеводы посылали в Москву вместо

---

<sup>1</sup> Смирнов П. П. Несколько документов к истории Соборного Уложения и Земского Собора 1648–1649 г. М., 1913. С. 10–11.

<sup>2</sup> Памятники русского права. Выпуск 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1959. С. 566.

<sup>3</sup> Верхогляд А. С. Формирование выборного корпуса Земских соборов // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе (материалы международной научно-практической конференции). Новороссийск. 2013. С. 464.

<sup>4</sup> Памятники русского права. Вып. 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1959. С. 565.

представителей отсутствующего чина лиц другого чина. Так, на собор 1651 г. воевода города Крапивны послал вместо посадских людей, бывших только в количестве трех человек, боярского сына и пушкаря. В этом же году ливенский воевода послал вместо выборного от посадских, бобыля, так как «посадских в Ливнах совсем не было»<sup>1</sup>.

Для принятия решения, по всей видимости, не обязательно требовалось единогласие. Как следует из жалобы новгородских старост, они выбрали из лучших, а «новые ...старосты... с такими же молотчими людьми»<sup>2</sup> отправили на собор других кандидатов. Очевидно, о единогласном решении в данном случае речь не идет. Это доказывает и само существование жалобы. При отборе кандидатур присутствовал воевода. Формулировка воеводских «отписок» указывала на его активную роль. Так, в отчете о выборах, воевода иногда писал «я... выбрал»<sup>3</sup>. В частности, из 47 воеводских «отписок» при проведении выборов 1651 г. 2 содержат неопределенную форму, 12 указывают на участие избирателей, а в 33 воевода указывает «я выбрал»<sup>4</sup>.

В. Н. Латкин обратил внимание на то, что большинство отписок уполномачивают воеводу выбирать делегатов на собор: «велено мне, холопу твоему выбрать соловлян лучших». Однако из содержания вышеприведенных отписок следует, что выбирал не воевода: «соловляне дворяне и дети боярские промеж себя выбрали»<sup>5</sup>. «Непричастность» воеводы к составлению выбора очевидна из отписки в 1636 г. воеводы из Галича, который писал «тотъ выбор, каков мне... принес Григорий Шанской с товарищи 20 человек... прислал»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Материалы для истории Земских соборов XVII столетия. СПб, 1884. С. 102.

<sup>2</sup> Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия. М., 2001. С. 161.

<sup>3</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб, 1885. С. 128.

<sup>4</sup> РГАДА. Ф. 210. Моск. Стол. Кн. 3. Л. 1–5.

<sup>5</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб., 1885. С. 122.

<sup>6</sup> Акты, относящиеся к истории Земских соборов / под ред. Ю. В. Готье. М., 1909. С. 35.

Воеводам было запрещено вмешиваться в выборы. Так, когда крапивинский воевода вместо дворян и боярских детей выбрал представителей на собор, он получил от правительства выговор. Пометка думского дьяка Заборовского на отписке воеводы гласит: «159, февраля 28 день послать грамоту с осудом Василию Астафьеву; послана к нему грамота, велено дворянам промеж себя выбрать дворян добрых, а не ему выбрать и за это его осудить гораздо...»<sup>1</sup>.

Процедура избрания заканчивалась оформлением документов о результатах выборов, которыми являлись так называемые «выборы за руками». Эти документы содержали указание на время, место, юридическое основание выборов, список избранных лиц. «Выбор за руками» подписывался всеми участниками выборов, благодаря чему и получил свое название. В частности, в приговоре собора 1636 г. перечислялись избиратели с указанием «К сему выбору... руку приложили». О значении подписи можно судить по действиям елецкого воеводы, который назначив делегатов на собор, для придания своему решению законности «к тому ... выбору уездных попов заставил руки прикладывать сильна»<sup>2</sup>. «Выборы за руками» передавались воеводе, которые должен был довести результаты голосования до сведения столицы.

Вместе с «выборами за руками» посылались воеводские «отписки», служившие отчетом воеводы о проведенных действиях и их результатах. В них воеводы сообщали царю о получении его предписаний о производстве выборов, об их исполнении, и о высылке выборных в Москву. Воеводская отписка являлась отчетом воеводы перед московской властью о проведении выборов и, если были, особых обстоятельствах, сопровождавших избрание<sup>3</sup>. Чаще всего «выборы по рукам» и воеводские «отписки» доставлялись самими выборными, которые

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Материалы для истории Земских соборов XVII столетия. СПб., 1884. С. 102.

<sup>2</sup> Акты, относящиеся к истории Земских соборов / под ред. Ю. В. Готье. М., 1909. С. 36.

<sup>3</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб., 1885. С. 118.

должны были явиться в Посольский приказ<sup>1</sup>, но иногда «выбор» посылался отдельно<sup>2</sup>.

Выборы на Земской собор завершались регистрацией делегатов в московском приказе в именных записях. Выборные представители обычно регистрировались в Разрядном приказе. Из текста именного списка следует, что регистрацию продолжали и после начала собора. После проверки в именной список соборных выборных вносились имя прибывшего делегата, дата его прибытия в приказ, а также дата получения воеводской отписки о проведении выборов. Этими действиями заканчивалась процедура выборов.

Помимо регистрации, на приказ возлагались другие задачи, связанные с процессом выборов, и, прежде всего, решение спорных вопросов, возникающих в ходе выборов. К таким вопросам относились:

- злоупотребления воеводы в процессе выборов, о чем свидетельствует грамота крапивенскому воеводе Астафьеву, подменившему выборы назначением делегатов;
- несвоевременное прибытие делегатов; например, сроком для прибытия на собор 1648 г. было назначено 1 сентября, а делегаты-рязанцы прибыли в столицу в конце сентября;
- несоответствие требуемому количеству делегатов от территории. В случае прибытия делегатов «сверх» нормы, они также допускались к участию в соборе;
- приезд делегатов с неподтвержденным статусом. В случае запаздывания отписок, делегаты прибывали на собор без официального удостоверения их статуса. В таком случае их вносили в именной список, указывая дату прибытия и дату получения воеводской «описки».

Сроков заседания соборов установлено не было. Так, собор 1613 г. продолжался около трех лет, собор 1642 г. около двух недель, собор 1649 г. – пять месяцев. По всей вероятности продолжительность соборов зависела от сложности вопросов, подлежащих рассмотрению. Если предмет соборного обсуждения был

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб., 1885. С. 118. С. 265–267.

<sup>2</sup> Курц Б. Г. Земские соборы: исторический очерк. Киев, 1912. С.17.

несложным, соборное заседание могло ограничиться одним днем; в противном случае сессия состояла из нескольких отдельных заседаний, затягивавшихся на несколько дней, недель и даже месяцев<sup>1</sup>. Не было и определенного места для заседаний. Из архивных документов следует, что местом соборных заседаний служили и Гранатовая Палата, и Столовая Изба, и Успенский Собор.

Обсуждение вопросов проходило отдельно по чинам и разрядам. И. П. Загоскин предполагал, что «каждая сословная группа составляла на каждом Земском соборе и отдельное решение, но эти решения редактировались затем в одно для поднесения государю и для занесения в соборный акт»<sup>2</sup>. Вместе с тем в соборных актах встречаются такие выражения, как «говорили на соборе митрополиты, архиепископы и бояре ...и всяких чинов люди», на основании которых можно заключить, что выборные отвечали на вопросы государя без разделения на чины. Однако необходимо учитывать, что в актах содержатся ответы, отредактированные дьяками и представленные на усмотрение правительства в своей окончательной форме.

Что касается того, как учитывались мнения выборных на соборах, то по этому поводу существуют разногласия. Так, по мнению В. И. Сергеевича, на некоторых соборах, на которых обсуждались важнейшие внешнеполитические вопросы (продолжать ливонскую войну или согласиться на мир, который был предложен поляками (1566 г.); принять ли от донских казаков Азов, взятый ими у турок (1642 г.); начинать ли войну с Польшей (1653 г.), правительство, оставляя за собой самостоятельное решение вопроса, обращалось отдельно к каждому делегату, чтобы узнать его мнение. Каждый представитель сословных групп мог высказать свое особое мнение. Это подтверждает акт собора 1653 г., в котором отмечено, что «стольники и стряпчие, дворяне московские... допрошены по чинам порознь». В таком случае ответы давались письменно. Письменная редакция ответа возлагалась на особых дьяков, которые назначались к делегатам соборов<sup>3</sup>. И. П. Загоскин, полемизируя с В. И. Сергеевичем, считает, что вопросы

---

<sup>1</sup> Загоскин И.П. История права Московского государства. Т.1. Казань, 1877. С. 328.

<sup>2</sup> Загоскин И.П. История права Московского государства. Т.1. Казань, 1877. С. 326.

<sup>3</sup> Сергеевич В. И. Сборник государственных знаний. СПб., 1875.Т. II. С 18.

обсуждались отдельно каждым сословием, которое после совещания приходило к общему соглашению и письменно излагало суть своего мнения. В подтверждение Н. П. Загоскин приводит выписки из текста собора 1642 г.: «Государь ... указал стольникам о Азове помыслить накрепко и ему Государю мысль свою объявить на письме. И стольники, выслушав письма и помысля... сказали...» или «По государеву указу велено приносить всяких чинов людям мысль свою на письме... и Володимирцы дворяне и дети боярские ...мысль свою написали»<sup>1</sup>. Из этого следует, что делегатам от каждого чина предлагались вопросы, касающиеся Азова, на которые требовалось их письменное мнение и что вопросные тезисы обсуждались отдельно каждой сословной группой. Мы присоединяемся к мнению Н. П. Загоскина, поскольку его аргументы кажутся нам более убедительными. Можно констатировать, что совещания выборных проходили по чинам, также принимались и решения. По окончании совещаний решение сообщалось царю, после утверждения которым, оно получало форму соборного приговора. Очевидно, что без санкции царя соборный приговор не мог состояться.

С вопросом о формировании выборного корпуса Земских соборов тесно связан вопрос об их компетенции. Земской собор не был постоянно действующим учреждением, а созывался лишь в экстренных случаях. Соборы были двух видов: избирательные и неизбирательные, или, как принято называть, совещательные. Одной из главных функций избирательных соборов было избрание царя, подобно такой же функции, присущей польскому сейму или германскому рейхстагу. К таким соборам можно отнести Земский собор 1598 г. (избравший Бориса Годунова), 1606 г. (избравший Василия Шуйского), 1613 г. (избравший Михаила Федоровича).

Соборов, посвященных избранию царя, состоялось в Московском государстве девять. Государь избирался только в случае пресечения царствующей династии или вступая на престол по праву законного наследника, и утверждался в этом праве еще и избранием со стороны собора, хотя мог вступить и без подобного санкционирования, на основании обычая. Например, Алексей

---

<sup>1</sup> Загоскин Н. П. История права Московского государства. Т. 1. Казань, 1877. С. 328.

Михайлович был законным наследником Михаила Федоровича, однако был избран Земским собором и получил право правления из его рук. Это было сделано для укрепления власти и доказательства, что его царствование является выражением народной воли.

Кроме вышерассмотренных видов соборов, существовали относительно полные соборы и абсолютно неполные или иначе фиктивные, в которых население всего Московского государства отождествлялось с жителями города Москвы. Фиктивные соборы были только по идее, но не на практике органами всего государства. Подобный собор, являясь *de facto* органом одного города, считался *de jure* органом всего государства. Таких соборов было несколько – в 1606 г., 1610 г. и 1682 г.

Необходимо отметить, что полных соборов, в буквальном смысле этого слова, никогда не было. Создать такое представительство, которое действительно представляло бы все слои общества Московского государства, было невозможно. Нельзя признать существование полных соборов и на основании имеющихся источников. Часто многие города (например, сибирские) не посылали своих выборных. Что касается чинов и разрядов, то некоторые из них, например, крестьяне, только два раза были в качестве выборных на соборах (1613 г., 1682 г.).

В сферу компетенции соборов входили:

– вопросы внешней политики. Вопросы о войне и мире были единственными поводами к созыву собора 1566 г. (во время Ливонской войны), собора 1642 г. (для решения вопроса о принятии от донских казаков Азова), собора 1651 г. (посвященного дипломатическим отношениям с Польшей), собора 1653 г. (на котором принято решение о присоединении Малороссии к Московскому государству);

– внутреннее законодательство и реализация законодательной инициативы. Судебник 1550 г., Соборное Уложение 1648 г., отмена местничества в 1682 г. – результат соборной деятельности, в которой непосредственное участие принимали народные представители;

– полицейские меры, принятие которых требовалось в случаях народных восстаний и мятежей. Собор 1650 г. выступил в роли посредника между правительством и восставшими во время бунта в Пскове;

– изыскание денежных средств (вотирование налогов), в особенности необходимых для Московского государства в первое время после прекращения смуты;

– судебные функции. Собор выступал в качестве высшей судебной власти: суд над Василием Шуйским – Собор 1605 г., суд над заговорщиками, покушавшимися на жизнь Дмитрия Пожарского – Собор 1612 г.; суд над царевной Софьей – Собор 1698 г.

Земские соборы перестали созываться со второй половины XVII в, причина этого заключалась в усилении государственной власти и ее возможности самостоятельно справляться с возникавшими трудностями<sup>1</sup>. Когда Московское государство начало укрепляться и стало подобным западноевропейскому, когда были сформированы постоянные войска и наемные дружины из иностранцев, когда можно было облагать налогами без согласия сословий, правительство перестало нуждаться в непосредственной поддержке народа. Земские соборы, не обладая никакими правами и гарантиями, прекратили свое существование. Как справедливо утверждает А. А. Тимофеева, положительный опыт функционирования Земских соборов заключается в позитивном влиянии соборных рассмотрений спорных вопросов на качество государственного управления, а также «в возможности прямого общения царя с народом: пусть ненадолго, но власть и общество осознавали, что только сообща можно преодолеть трудности»<sup>2</sup>.

Подводя итоги исследования формирования выборного корпуса Земских соборов, можно сделать следующие выводы.

---

<sup>1</sup> Красницкая А. В. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2012. С. 11.

<sup>2</sup> Тимофеева А. А. Эволюция институтов представительства в России: историко-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С.54-59.

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, прежде всего, избирателей своей местности. Разрядно-территориальный принцип формирования представительства Земских соборов, являясь уникальным государственно-правовым явлением, был достойной альтернативой западноевропейских парламентских выборов.

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. Выборные на соборах обличали притеснения должностных лиц, мздоимство дьяков, волокиту московских судов, жаловались на тяготы повинностей и податей, на привилегии духовенства и т. п. Московская власть, находясь в затруднительном положении, выйти из которого можно было только при поддержке народа, обращалась к нему за советом и содействием, видя в совместном общении с народом залог неприкосновенности самодержавия. Земские соборы имели достаточно широкие полномочия, к которым относились избрание царя, вопросы внешней политики, внутреннее законодательство, полицейские меры, изыскание денежных средств, судебные функции.

Процедура выборов на соборы регламентировалась указами царя, «призывными» грамотами о созыве Земских соборов и правовыми нормами, регулирующими выборы в местные органы власти, которые дополнялись правовыми обычаями выборности. Формирование выборного корпуса Земских соборов представляло собой процесс, включающий принятие высшей властью государства решения о созыве собора и оформление его указом; составление приказами (органами государственного управления) призывных грамот и рассылку их местным властям (воеводам); территориальную организацию выборов; назначение даты выборов и оповещение населения о выборах;

непосредственное проведение выборов, оформление их результатов, регистрацию делегатов в московском приказе.

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. Народное представительство в современной России должно стремиться к реализации этих принципов, представляющих не только исторический интерес.

## 1.2 Основы правового статуса выборных представителей Земских соборов

Проблемы правового статуса депутатов представительных органов государственной власти имеют особое значение, поскольку позволяют определить степень зависимости депутатов от воли избирателей и ответственности перед избирателями за свою деятельность. Для того чтобы понять сущность этого института необходимо проследить процесс его исторического развития.

Для исследования правового регулирования статуса депутатов, прежде всего, необходимо определиться с применяемым понятийным аппаратом, который имеет не менее важное значение, чем регулятивные предписания. По справедливому замечанию К. Корсика, определение любой дефиниции, кроме информационной функции, выполняет и правовые функции<sup>1</sup>.

Понятие «статус» происходит от латинского слова «status» и переводится как «положение или состояние»<sup>2</sup>. В юридической науке широко употребляется категория «правовой статус», хотя до настоящего времени не выработано не только общепринятое определение правового статуса, но и отличаются подходы к его исследованию. По мнению профессора Л. П. Рассказова правовой статус можно определить как совокупность признаваемых и гарантируемых государством прав и свобод, и устанавливаемых государством обязанностей<sup>3</sup>. Как отмечает С. И. Архипов, посредством понятия правового статуса определяется общее социально-правовое положение субъекта права, уровень его правовых возможностей, также косвенно выражается отношение к нему государства, других лиц. В этом отношении правовой статус можно рассматривать в качестве индикатора нормативных возможностей субъекта права, его места и роли в правовой системе<sup>4</sup>. Профессор В. В. Долинская выделяет три основных подхода к

---

<sup>1</sup> Корсик К. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории граждан // Право и жизнь. 1999. № 24. С.17-24.

<sup>2</sup> Латинский словарь юридических терминов и выражений. М., 1999. С. 91.

<sup>3</sup> Рассказов Л. П. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С. 167.

<sup>4</sup> Права человека. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. С. Алексеев. М., 2013. С. 166.

исследованию понятия «правовой статус»: 1) правовой статус как права, свободы и обязанности 2) правовой статус включает все правовые средства, которые легально определяют и закрепляют положение лица в обществе; 3) в состав правового статуса входят определенные правовые средства, закрепляющие положение лица в обществе<sup>1</sup>. Следует согласиться с мнением С. Н. Болдырева, который подчеркивает, что правовой статус субъекта правоотношения относится к общеправовым конструкциям, в то же время в «каждой отрасли отечественного права существуют устоявшиеся конструкции, выраженные, главным образом, в кодифицированных нормативных актах»<sup>2</sup>.

Таким образом, основная дискуссия концентрируется вокруг содержания и элементов правового статуса. Одними авторами рассматриваемое понятие трактуется излишне широко, другими – неоправданно узко. Анализ различных точек зрения на определение термина «правовой статус», позволяет сделать вывод, что данная категория рассматривается как самостоятельный правовой институт, составляющими элементами которого являются права, обязанности, гарантии их реализации, условия обладания правами.

На основании базовой конструкции правового статуса рассмотрим производный институт правового статуса депутата. Следует отметить, что «рассуждения о структуре правового статуса субъекта справедливы и при определении содержания правового статуса депутата. Центральным элементом правового статуса депутата является совокупность его прав, как меры возможного поведения, гарантированной государством, и обязанностей, как меры должного поведения, установленной государством. При этом, для того чтобы депутат был признан субъектом права и приобрел определенные права и обязанности, он

---

<sup>1</sup> Долинская В. В. Правовой статус и правосубъектность // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 6-17.

<sup>2</sup> Болдырев С. Н. Юридические конструкции как средства юридической техники в материальном и процессуальном // Право и государство: теория и практика. 2016. № 10 (142). С. 9.

должен иметь основания приобретения и прекращения статуса депутата, которые образуют предпосылку его субъективных прав и обязанностей»<sup>1</sup>.

Элементом правового статуса является и ответственность депутатов, представляющая особый интерес, поскольку с учетом специфики осуществляемой ими деятельности депутаты несут социальную ответственность перед обществом за принятые ими решения и нормативные акты. Мы согласны с мнением А. В. Малько и Р. С. Маркунина, которые под ответственностью депутата понимают осознанную и воспринятую депутатом социальную необходимость инициативного выполнения долга всех лежащих на нем политических, моральных и правовых обязанностей<sup>2</sup>. Установление ответственности депутата предопределяется социальной функцией народного представителя, заключающейся в обеспечении обратной связи депутата с избирателями, воплощении воли избирателей в решениях представительных органов. Своеобразным итогом юридической ответственности является мера юридического осуждения, выражающаяся в неблагоприятных последствиях для депутата в виде определенных лишений<sup>3</sup>.

Кроме названных элементов, в состав правового статуса депутата входят правовые гарантии депутатской деятельности, представляющие собой систему юридических условий и средств, обеспечивающих реализацию депутатом его прав и обязанностей, а также защиту со стороны государства. Гарантии депутатской деятельности можно подразделить на три группы: 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.

---

<sup>1</sup> Савченко М. С., Верхогляд А. С. К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти // Философия права. 2014. № 2. С. 49.

<sup>2</sup> Малько А. В., Маркунин Р. С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2. С.41-45.

<sup>3</sup> Savchenko M. S., Verkhoglyad A. S. Contents of the legal status of the deputy of the representative body of state power // European science review. «East West». 2016. № 1–2 January- February. Vienna. P. 213.

Представляется логичным включить в понятие правового статуса депутата и ограничения по осуществлению депутатской деятельности и занятию должностей.

Таким образом, под правовым статусом депутата представительного органа государственной власти можно понимать правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регулирующих основания приобретения и прекращения статуса депутата, его права, обязанности и ответственность, гарантии и ограничения при осуществлении депутатской деятельности.

Для исследования правового статуса депутата представительного органа государственной власти необходимо рассмотреть:

1) правовые основы формирования представительного органа государственной власти (процедуру его формирования, условия получения и прекращения статуса депутата);

2) содержательный аспект – права, обязанности и ответственность депутата;

3) гарантии и ограничения при осуществлении депутатской деятельности.

Рассмотрим компоненты правового статуса для делегатов представительных учреждений Московского государства XVI–XVII вв. Как отмечалось в первом параграфе, основанием полномочий соборного представителя являлась либо его должность, либо выборы избирателей.

Анализ правового статуса выборных представителей Земских соборов следует начать с требований, которым должны были соответствовать избранные лица. Условия цензов для делегатов соборов указывались в грамотах и распоряжениях о высылке выборных в Москву. В группе требований к делегатам можно выделить территориальный, возрастной, социальный, имущественный, морально-нравственный критерии.

Предметом особого внимания Московской власти был конкретно указываемый территориальный критерий. Так, в приговоре 1648 г. из Переславля должны быть избранными «с больших станов по два человека, а из меньших по

человеку»<sup>1</sup>. Изменение территориальной принадлежности выборных представителей не одобрялось. В частности, когда из-за отсутствия многих делегатов от Серпейска были избраны дворяне Белевского уезда<sup>2</sup>, власти не выразили протеста только потому, что делегаты были зарегистрированы в приказе.

Возрастной критерий, относился к числу неправовых, вместе с тем подразумевалось, что делегаты не должны быть слишком молоды. Возрастной отбор доказывают сведения о «государевой службе», которая предшествовала выборам в Земские соборы. Так, в воеводских отписках указывается невозможность выбрать делегатов, поскольку соответствующие требования люди уже несут государеву службу. Аналогичные сведения содержатся в Росписи выборных дворян и детей боярских, согласно которой они либо состоят на службе, либо ее ожидают<sup>3</sup>. Следовательно, речь идет о людях немолодых.

С возрастным критерием для избираемого делегата связано и требование к его физическому состоянию. В частности, болезнь двух служилых, стала для серпуховского воеводы препятствием к их избранию и оправданием того, что территория на соборе 1683 г. не имела своих представителей. Однако, это не распространялось на случаи, когда в призывных грамотах подчеркивалась необходимость выбора отставников, в частности, на собор 1682 г.<sup>4</sup> Судя по документам, особых требований к состоянию здоровья на выборах в соборы не было. Так, делегатом соборов середины XVI в. был дворянин Ф. Кривцов, у которого «руки неть по плечо»<sup>5</sup>.

Особо следует отметить социальный критерий. При проведении выборов в Земские соборы социальный критерий уточнялся в предписании прислать «лутчихъ и середнихъ»; «быти посадцким людям и волостным крестьянам к нам к

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия. М., 2001. С. 165.

<sup>2</sup> Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М., 1978. С. 329.

<sup>3</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями СПб, 1885. С. 67.

<sup>4</sup> Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М., 1978. С. 368.

<sup>5</sup> Шмелев Г. Отношение населения и областной администрации к выборам на земские соборы в XVII в. Сборник статей, посвященных Ключевскому. М., 1909. С. 493.

Москве лутчим и середним». Нарушение этого требования было нежелательно. Например, когда новгородцам не дали возможность выбрать своих делегатов на собор 1648 г. «из лутчих людей...», нарочитые и средние люди посчитали, что они вправе подать жалобу. В отписке ливенского воеводы отмечалось, что «посадских... людей на Ливнах нет, кроме бобылей и дворников», поэтому ему пришлось отправлять кузнеца из бобылей. Из чего следует, что, по мнению воеводы, «бобыли и дворники», хотя и принадлежали к требуемым в призывной грамоте посадским людям, как кандидаты были не слишком пригодны<sup>1</sup>.

Вопрос о социальном критерии в отношении избираемых лиц имел и другой аспект, должен ли выборный относиться к той же социальной группе, что и избиратели? Свидетельствовало ли предписание призывных грамот «меж себя, из лучших и из средних и из младших людей выбрать...» об общем социальном критерии для избирателей и избираемых делегатов. Судя по документам, общая принадлежность играла особую роль, хотя и имела некоторую дифференциацию внутри социальной группы. Так, в отписках воевод о выборах на соборы XVII в. указывалось: «и те... дети боярския... выбрали для твоего государева дела детей боярских». Отсутствие кандидата от посадских людей приводило либо к отсутствию представителя горожан на соборе («а другаго... посадскаго челоуька выбрать было не изъ кого, потому что въ Рыльскъ посадскихъ людей мало»), либо к замене представителем другого сословия, за что нес ответственность воевода<sup>2</sup>.

На определенный имущественный достаток избираемых представителей Земских соборов указывали отписки воевод. Так, Крапивенский воевода считал непригодными кандидатами имеющихся посадских людей, т.к. их было «только три челоуька и те худы...»<sup>3</sup>. Но имущественный критерий для земских выборов был не очень строгим, поскольку соборная деятельность была ограничена по времени и делегаты несли расходы лишь на собственное содержание. Имеется

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия. С. 151–152.

<sup>2</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси. их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб., 1885. С. 122.

<sup>3</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси. их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб., 1885. С. 103.

единственное указание, относящееся к собору 1648–1649 гг., на то, что выборные должны были привозить с собой на собор «запасы», чтобы прожить в соборное время в Москве. По мнению Н. П. Загоскина, эти «запасы» обеспечивались избирателями и служили одним из стимулов «для воздержания от посылки кого бы то ни было на собор, чем и объясняется отсутствие представителей многих городов на таких важных соборах для всего государства, как 1613, 1642 и 1648–1649 гг.»<sup>1</sup>. Вполне возможно, что издержки для прибытия избранного делегата в Москву, выпадали на лиц, интересы которых представлял выборный. Содержание выборных было не только делом избирателей, правительство также принимало в этом участие. Из челобитных выборных на собор 1648–1649 гг. следует, что «запасы» отчасти покрывались в виде жалования, которое получали выборные за участие в «государевом и земском деле», а также в виде некоторых льгот от служб и привилегий посадским людям. За участие в соборе 1648–1649 гг. «жалованья выборным людям прибавлено по 5 рублей»<sup>2</sup>. Основная привилегия посадским выборным заключалась в том, что они получали право беспошлинного курения, освобождение от постоя: «стояльцевъ никакихъ на дворишки ихъ ставить не велель, и питье, вино и пиво, держать имъ выборнымъ людямъ про себя велель безъявочно и беспошлинно». Устюжанин Иван Кузнецов в своей челобитной просил пожаловать его за «участие в составлении Уложения правом беспошлинного курения вина про себя, безвыимочной топки мыльни и правом не принимать постояльцев»<sup>3</sup>. Таким образом, содержание выборных делегатов отчасти покрывалось за счет государства либо в виде жалования за участие в соборной деятельности, либо в виде некоторых льгот и привилегий.

Учитывая коллегиальный характер Земских соборов, следует признать, что эффективность их работы зависела и от качественных характеристик выборных представителей. В призывных грамотах часто встречается требование к умственным и нравственным качествам кандидатов: выборные должны быть

---

<sup>1</sup> Загоскин Н.П. История права Московского государства. Т. 1. Казань, 1877. С. 317.

<sup>2</sup> Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб., 1908. С. 374.

<sup>3</sup> Акты, относящиеся к истории Земских соборов / под ред. Ю. В. Готье. М., 1909. С. 63.

людьми добрыми, умными, которым «государевы и земские дела за обычай» и «грамоте умели»<sup>1</sup>. Сохранилась отписка можайского воеводы, в которой сообщается о непригодности в качестве представителей местных служилых, поскольку они «люди маломощные и малоумные»<sup>2</sup>. В рукописи Н. П. Лихачева, есть ссылка на указание присылать на собор «умных» людей. В призывной грамоте на собор 1619 г. требовалось прислать выборных «добрых, разумных... людей»<sup>3</sup>. «которые бь умели рассказать обиды и насильства и разоренья, и чемь Московскому государству полнитца и ратныхъ людей пожаловать и устроить бы Московское государство, чтобъ пришло все въ достоинство». Едва ли можно установить более высокий ценз и для современных народных представителей. Конечно, проверка выборных на соответствие условиям данного ценза не могла проводиться. Только лишь в «выборном списке» избиратели удостоверяли, что выборные к такому делу годны.

В содержание нравственного критерия входило и требование достойного поведения кандидатов, отсутствие совершенных ими преступлений и проступков. Так, причиной недовольства жителей Крапивны воеводским ставленником Богдановым на собор 1648 г. было то, что он «воришка и ябедникъ». Недовольство моральным обликом этого делегата вылилось в челобитную жителей государю с замечанием, что тот не годится для «соборного» дела<sup>4</sup>. Указанием соблюдать нравственный критерий были не только рекомендации, но и запреты. В частности, призывная грамота на собор 1659 г. вместе с рекомендацией избрать людей «добрых» и «душою прямых», устанавливала запрет на «воровских»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Правовой статус делегатов Земских соборов XVI–XVII вв. // *Философия права*. 2015. № 1(68). С. 116.

<sup>2</sup> Лихачев Н. П. Новые данные о земском соборе 1616 // *Русский исторический журнал*. Кн. 8. Пг. 1922. С. 61.

<sup>3</sup> *Акты, относящиеся к истории Земских соборов* / под ред. Ю. В. Готье. М., 1909. С. 19.

<sup>4</sup> Кабанов А. К. Организация выборов на земские соборы в XVII в. // *Журнал министерства народного просвещения*. СПб., 1910. № 9. С. 100.

<sup>5</sup> Латкин В. Н. *Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями* СПб, 1885. С. 54.

К числу требований к кандидатам относился критерий совместимости со службой, однако сведения об этом весьма противоречивы. Некоторые авторы считали, что должность давала преимущество на выборах. Так, Е. А. Колесникова отмечает, что человек, занимавший земскую должность, становился потенциальным кандидатом ... в Земский собор»<sup>1</sup>. В большинстве документов, касающихся выборов в Земские соборы XVII в., указывалось, что служба является обязательным условием избрания: «...велено болховичом, которые службу служат по выбору по два человека из городов быть к Москве...»<sup>2</sup>. Для дворян служба была постоянным состоянием, характеризующим их сословную принадлежность. Росписи городов, от которых избирались делегаты на собор 1648 г. содержали указания о местах и сроках службы делегатов от дворян и детей боярских. В частности, выборный от Серпухова «был на государеву службе в Яблонове»<sup>3</sup>. Отличие заключалось только в том, служат ли они в Москве, либо в границах своей земли.

Следует отметить, что обязательным фактором являлась не только действительная служба, но и прежняя, и потенциальная служба. Те лица, которые несли службу в других городах, вряд ли могли быть избраны от своего уезда. Так, представитель детей боярских Верен Левшин «в прошлом... году был на государевой службе в Курске и в Карпове...». Очевидно, что в тот год он не был избран. Поэтому речь, скорее всего, идет о включении в список служилых, либо о потенциальной службе. Кроме того, кандидатами могли быть и дворяне, которые «отставлены» от службы. В частности, на собор 1683–1684 гг. были приглашены служилые люди и отставные дворяне. Следовательно, учитывалась и прежняя служба.

В отношении службы другой социальной группы – посадских – также не сформировалось единого мнения. Например, С. А. Авалиани считает, что

---

<sup>1</sup> Колесникова Е. А. Местные органы власти в России после Смуты (1613–1645 г.) : дис. ...канд. ист. наук. М., 1995. С. 8.

<sup>2</sup> Авалиани С. А. Земские соборы. Литературная история земских соборов. Одесса, 1916. С. 39.

<sup>3</sup> Латкин В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. СПб, 1885. С. 58.

«необязательно было избирать на собор непременно должностного человека; выбор последнего был удобнее, но этого обязательства не повелось»<sup>1</sup>. Следовательно, нельзя утверждать о преимуществе на выборах посадских, имеющих служебную должность. Однако некоторые документы XVII в. свидетельствуют об обратном. Так, звенигородским воеводой была отправлена отписка «выбрать лучшего человека некого, потому что звенигородские посадские, лучшие люди взяты к твоему государеву оградному, каменному делу в целовальники в Сторожевский монастырь». Подобное содержание имела и отписка рыльского воеводы: «А из посадских... выбрать неиского, потому что посадских людей в Рыльске мало, а которые, государь, посадские людишки есть, и они в твоём, Государь, деле на кабак и в таможенном сбор в целовальниках». Судя по вышеприведенным отпискам, воеводы считали, что целовальники в таможенном, строительном и кабацком деле не могли быть избраны делегатами собора.

В другом документе, в челобитной колмогорца Филатова, свою просьбу о пожаловании за участие в соборе 1648–1649 гг., он обосновывает своими прежними заслугами, а, именно, службой «у Архангелского города и на колмогорах в таможенных и на кораблях, у хлебной отдачи в целовальниках...»<sup>2</sup>.

Таким образом, из вышесказанного следует, что 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<sup>3</sup>.

Соборы созывались не периодически, а когда в этом была необходимость. Относительно сроков заседаний также нет определенности, по всей видимости, они зависели от сложности рассматриваемых вопросов. Пока шли заседания собора, делегаты были не вправе уезжать из Москвы. Обязательность присутствия

---

<sup>1</sup> Авалиани С. А. Земские соборы. Литературная история земских соборов Одесса, 1916. С. 68.

<sup>2</sup> Акты, относящиеся к истории Земских соборов / под ред. Ю. В. Готье. М., 1909. С. 64.

<sup>3</sup> Верхогляд А. С. Правовой статус делегатов Земских соборов XVI–XVII вв. // *Философия права*. 2015. № 1(68). С. 117.

на соборе, на взгляд автора, являлось важным положительным моментом. Сохранились челобитные, в которых выборные просят отпустить их из Москвы раньше срока окончания земских заседаний. Но из царских грамот следует, что не всегда такие просьбы были удовлетворены «потому, что они на Москве от государева и земского дела не отделались»<sup>1</sup>. Это подчеркивает насколько ответственной была должность выборного представителя Земского собора. К сожалению, столь положительный исторический опыт современный законодатель не перенял.

Депутаты призывались для «государева и земского дела». В такой формулировке отражены обязанности депутата, который должен был, прежде всего, «блюсти интересы своего государя, а затем уже давать советы по земским делам»<sup>2</sup>. Вместе с тем А. К. Кабанов отмечает, что это не противопоставление, а логическое дополнение. «Вся земля» – государева, значит, любое «земское дело» будет обязательно «государевым»<sup>3</sup>.

Выборные делегаты получали особые указы (инструкции) от избирателей. В случаях, если в призывных грамотах указывалась цель созыва Земского собора, избиратели заранее оговаривали свою позицию с делегатом. Сведения о таких наказах содержатся в призывных грамотах, хотя ни один из них не сохранен. Так, в грамоте Пожарского, приглашающей выборных на собор 1612 г., указано: «...и совет нам свой отписать со своими руками как нам против общих врагов Польских и Литовских людей стоять и как нам в нынешнее время....безгосударственным быть и избрати б нам Государя всею землею». На собор 1613 г. выборные также должны были приехать «договорясь в городах накрепко и взяв у всяких людей о Государском избрании полные договоры»<sup>4</sup>. Вполне прав И. Д. Беляев, отмечая, что при таком прямом требовании, избиратели

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Материалы для истории Земских соборов XVII столетия. СПб., 1884. С. 72.

<sup>2</sup> Кабанов А. К. Организация выборов на земские соборы в XVII в. // Журнал министерства народного просвещения. СПб., 1910. №9. С. 97–98.

<sup>3</sup> Кабанов А. К. Организация выборов на земские соборы в XVII в. // Журнал министерства народного просвещения. СПб., 1910. №9. С. 97–98.

<sup>4</sup> Собрание государственных грамот и договоров, хранящихся в государственной коллегии иностранных дел. Часть 4. М., 1826.

должны были дать выборным наказы о местных нуждах и о средствах к их удовлетворению<sup>1</sup>. Однако, поскольку документальные данные о выборных инструкциях избирателей очень малочисленны, а сами наказы не сохранились, в научной литературе не сложилось единого мнения о природе наказов делегатам соборов. Так, по мнению В. О. Ключевского, выборные не имели письменных инструкций и наказов избирателей. Противоположного мнения придерживается Н. П. Загоскин, считая, что избиратели давали своим выборным «наказы» – письменные полномочия, определявшие деятельность выборных на соборных заседаниях. Каждый выборный делегат собора представлял на нем волю определенной социальной группы, имея конкретные полномочия от своих избирателей<sup>2</sup>. Конечно, нельзя утверждать, что избиратели давали выборным наказы в современном смысле этого слова. Вместе с тем посредством наказов избиратели передавали своим представителям полномочия по принятию решений на соборе<sup>3</sup>.

Выборные представители Земских соборов играли активную роль в правотворческом процессе, принимая участие в заседаниях соборов, совещаниях чинов и принятии решений.

Порядок проведения соборов предполагал проведение отдельных заседаний сословных групп или точнее чинов. Каждая группа делегатов собора, составляющая чин, принимала отдельное решение, называемое «сказкой», которое сообщалось царю и заносилось в соборный протокол или приговор. На общем заседании после обсуждения этих «сказок», имеющих равное значение, вырабатывалось общее решение по конкретному вопросу. Анализ архивных документов позволяет утверждать, что соборные решения принимались «общим согласием всех чинов»<sup>4</sup>. Мнения выборных учитывались наравне с мнениями Боярской думы и Освященного собора. В случае, когда голосование проходило не

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Материалы для истории Земских соборов XVII столетия. СПб, 1884. С. 92.

<sup>2</sup> Загоскин Н. П. История права Московского государства. Т. 1. Казань, 1877. С. 314.

<sup>3</sup> Верхогляд А. С. Правовой статус делегатов Земских соборов XVI- XVII вв. // Философия права. 2015. № 1(68). С. 118.

<sup>4</sup> Памятники русского права. Вып. 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1959. С. 543–544.

по чинам, а индивидуально, никто из делегатов также не имел приоритета, поскольку каждый делегат обладал одним голосом вне зависимости от чина. Возможно, и существовал некий неформальный механизм, позволяющий царю и Боярской думе навязать свое мнение выборным делегатам, но от этого не застрахована никакая система власти.

«Единогласие» при принятии общего решения не исключало и факта подачи отдельных мнений тех делегатов, которые были не согласны с мнением большинства. Отдельное мнение, в форме документа, содержащего предложения делегата по обсуждаемому вопросу, рассматривалось Боярской думой и учитывалось при принятии окончательного соборного решения. В частности, отдельное мнение было подано печатником Висковатым на соборе 1566 г., дворянами Беклямишевым и Желябужским на соборе 1642 г.

Соборное решение утверждалось царем и скреплялось печатями царя, патриарха и членов высших чинов. Выборные низших чинов «прикладывали к нему свои руки», причем за неграмотных подписывали грамотные. В порядке подписей соблюдалось иерархическое положение подписывавших. Так, Пожарский подписался только десятым под соборным приговором 1613 г. Соборный приговор, т. е. решение выборных, подписанное царем, приводился в исполнение посредством особых грамот, которые содержали требования исполнения решений, принятых собором.

Часто выборные делегаты, вместе с подачей мнений, подавали царю особые прошения – челобитные, в которых просили об осуществлении необходимых реформ, сообщали о своих нуждах и притеснениях властей, обращались с просьбой об их разрешении. Среди челобитных были «словесные», «заручные» (подписанные), мирские (коллективные), сообщающие о злоупотреблениях властей, «явочные», «изветные», сообщающие о правонарушениях<sup>1</sup>.

Посредством подачи челобитных осуществлялась законодательная и судебная функции соборов. Поскольку Земской собор являлся первой судебной инстанцией, на нем рассматривались публичные споры между властями и

---

<sup>1</sup> Акты, относящиеся к истории Земских соборов / под ред. Ю. В. Готье. М., 1909. С. 60.

подданными. В частности, сохранилась челобитная служилых людей, поданная царю на соборе 1621 г. которая содержала просьбу пересмотреть нарушенный порядок несения службы<sup>1</sup>.

Подача челобитных напрямую царю была традиционной привилегией выборных. Эта возможность активно использовалась делегатами соборов, поскольку, ускоряла процесс принятия решения, избегая бумажной волокиты. Сохранилась челобитная казачьего атамана Коломны на соборе 1612 г., в которой он просит освободить его двор от податей за службу в ополчении. Решение по этой челобитной принято положительное. В Коломну направлена грамота следующего содержания: «И мы по совету всей земли приговорили атамана Коломны ... его двор обелити и податей с них никаких имати не велели»<sup>2</sup>. Этот случай является примером, отражающим сложившуюся правовую практику.

Институт челобитных стал одной из форм участия делегатов в правотворческом процессе. Так, челобитные на соборе 1648 г. вошли в Сборное Уложение в форме новых статей. На основании челобитных служилых людей на соборе 1682 г. было упразднено местничество. Такой механизм законодательной инициативы выборных имел законодательное закрепление. В грамотах о составлении Соборного Уложения 1648 г. указывалось, что Уложение должно быть написано на основании указа царя и патриарха, «по приговору бояр и по челобитью стольников и стряпчих и всяких чинов людей»<sup>3</sup>. Как свидетельствуют архивные источники, некоторые выборные делегаты вошли в состав кодификационной комиссии, разрабатывающей проект Соборного Уложения, и принимали непосредственное участие в его создании. Подчеркивая представительный характер комиссии, разрабатывающей новый свод законов, Г. Г. Небратенко и Т. В. Башенко отмечают, что она «была представительной как по

---

<sup>1</sup> РГАДА. Ф. 141. Д. 35. лл. 157–158.

<sup>2</sup> Акты подмосковных ополчений и Земского собора 1611–1613 гг. / Собр. и ред. Действ. Член О-ва С.Б. Веселовский. М., 1911. С. 110.

<sup>3</sup> Ключевский В. О. Русская история : курс лекций. В 3 кн.. Кн. 2. М., 1995. С. 113.

территориальному, так и по сословному признаку»<sup>1</sup>. Из вышесказанного следует, что выборные представители Земских соборов играли активную роль в законодательном процессе, «участвуя в заседаниях соборов, совещаниях чинов, принятии «сказок», кодификационной комиссии по составлению Соборного Уложения, имели право на законодательную инициативу»<sup>2</sup> в форме подачи челобитных и отдельных мнений, содержащих предложения делегатов.

К другим полномочиям выборных делегатов Земских соборов можно отнести участие в обмене мнениями, непосредственное обращение с челобитными к царю, подпись соборных решений, участие в торжественных богослужениях. По мнению А. С. Козачи, делегаты активно использовали свое право на заявления и обращения, которое способствовало принятию законов и распоряжений Боярской думой и правительством<sup>3</sup>.

Делегаты соборов не только принимали участие в правотворческой деятельности, но и контролировали исполнение принятых на соборе решений. Так, в грамоте, отправленной воеводе Чихаеву в апреле 1614 г. содержится распоряжение: «по нашему указу и по приговору Московского государства...и вся их чинов людей, посланы по городам для денежных сборов ратным людям на жалованье, а сними архимадриды и из приказов дьяки...»<sup>4</sup>. На основании сведений архивных источников, можно сделать вывод, что избиратели требовали отчета от своих выборных о результатах их деятельности, «почему на соборе не о всех нуждах земских людей по их челобитью государев указ учинен». Например, когда выборный представитель курских служилых людей Малышев не провел их наказы на соборе 1648–1649 гг., избиратели обвинили его в том, что «против северских и польских украинских городов челобитья не о всех нуждах государев

---

<sup>1</sup> Небрятенко Г. Г., Башенко Т. В. Соборное Уложение 1649 г. как важнейший памятник русского права // Перспективы государственно-правового развития в XXI в. : сб. науч. ст.; под ред. проф. Г. С. Працко, доцента С. Н. Болдырева. М., 2014. С. 224.

<sup>2</sup> Верхогляд А. С. Правовой статус делегатов Земских соборов XVI–XVII вв. // Философия права. 2015. № 1 (68). С. 119.

<sup>3</sup> Козача А. С. Земские соборы – высшие органы государственной власти и правосудия России (в период междуцарствования 1610–1613 гг.) : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 44.

<sup>4</sup> Акты времени междуцарствия (1610-1613) / под ред. С. К. Богоявленского и И. С. Рябинына. М., 1915. С. 70.

указ учинен». Ожидая гнева своих избирателей, Малышев просил «выдачи ему береженной грамоты»<sup>1</sup>.

Выборные, получившие указания избирателей о мерах, которые необходимо провести на соборе, если не могли их выполнить, ожидали от избирателей расплаты за невыполненный наказ<sup>2</sup>. Об этом можно заключить из содержания челобитной: «велено выборных людей ... воеводам ото всякого дурна оберегать для того, что у соборного Уложения по челобитью земских людей не против всех статей государев указ ученен». Уезжая после собора, делегаты также просили, чтобы им дали документы, которыми они могли бы оправдаться перед избирателями, о том, что они исполнили их пожелания и провели их в законодательство<sup>3</sup>.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

Исследование понятия правового статуса дает основание сделать вывод о многозначности его содержания. Анализ различных походов к исследованию конструкции правового статуса позволяет сформулировать следующее определение. Под правовым статусом депутата представительного органа государственной власти можно понимать комплексный правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регулирующих основания приобретения и прекращения статуса депутата, его права, обязанности и ответственность, гарантии и ограничения при осуществлении депутатской деятельности.

Правовой статус выборных представителей Земских соборов определялся «призывными» грамотами об избрании делегатов, в которых указывались условия цензов. В группе требований можно выделить территориальный, возрастной, социальный, имущественный, морально-нравственный критерии, как нормативно закрепленные, так и основывающиеся на обычаях.

---

<sup>1</sup> Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб., 1908. С. 372.

<sup>2</sup> Баженова Т. М. Совецательные органы в развитии Российской государственности (XVII – первая половина XIX в.) // Российский юридический журнал. 2013. № 4 (91). С. 82-84.

<sup>3</sup> Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб., 1908. С. 372.

Делегаты обладали полномочиями в решении вопросов государственного значения, для обсуждения которых созывался собор. От сложности рассматриваемых вопросов зависели сроки соборных заседаний. Каждый выборный делегат представлял волю и интересы определенной социальной группы территории государства, 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.

Выборные делегаты Земских соборов 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 Земских соборов можно отнести 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.

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

## **2 ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДЕПУТАТОВ УЛОЖЕННОЙ КОМИССИИ 1767 г.**

### **2.1 Правовые основы формирования Уложенной комиссии**

Нерегулярность созывов Земских соборов, законодательная неопределенность статуса соборных представителей привели к смене соборов сословными институтами абсолютизма. Процесс их формирования завершился в петровскую эпоху, когда власть монарха стала максимально неограниченной. В последующий период появляются попытки привлечения самодержавной властью к обсуждению тех или иных вопросов представителей отдельных социальных групп. Подтверждением этому является деятельность особых комиссий, учреждаемых для создания нового свода законов. До Уложенной комиссии 1767 г. было создано семь кодификационных комиссий, каждая из которых внесла определенный вклад в упорядочение имперского законодательства.

Основой государственной политики Екатерины II стали новые формы отношений с обществом, характеризующиеся частичными уступками его требованиям. Государственно-правовые преобразования были направлены, с одной стороны, на развитие административной системы, а, с другой – на формирование гражданских свобод. В основу нового законодательства, по взглядам Екатерины II, должны были лечь принципы философии. Как отмечает А. А. Терениченко, во второй половине XVIII в. российская философско-правовая мысль приобрела самостоятельный характер. Особенности становления русской юриспруденции, отражавшими своеобразие развития российского государства, стали идеал гражданского общества, идея правового государства и

необходимость осуществления свободы личности<sup>1</sup>. Для правильного применения принципов философии, требовалось изучить истинные нужды и желания народа, выяснить которые Екатерина II предполагала с помощью представительного собрания, включающего представителей всех сословий.

Деятельность Уложенной Комиссии 1767 г., созданной как государственный орган для пересмотра Соборного Уложения 1649 г., систематизации законодательства и разработки нового свода законов, стала ярким примером участия выборных представителей в решении государственных задач. 14 декабря 1766 г. Екатериной II был подписан Манифест «Об учреждении в Москвѣ Комиссіи для сочинения проэкта новаго Уложения, и о выборе въ оную Депутатовъ»<sup>2</sup>, являвшийся правовой основой создания высшего представительного учреждения российского государства, имеющего законодательный характер.

Стремление Екатерины II установить основополагающие принципы для самодержавного правления и всего российского законодательства способствовало появлению «Наказа комиссіи о составлении проэкта новаго Уложения»<sup>3</sup> (далее – Наказ), написанного в 1765–1766 гг. Этот интересный и важный документ, имеющий философско-юридическое содержание, был посвящен наиболее значимым политико-правовым проблемам государственного и общественного устройства, важнейшим задачам государственной политики Российской империи.

Наказ не являлся правовым актом, он содержал лишь политическую и правовую программу, которая должна была получить развитие в законодательных актах. Мы согласны с мнением А. Б. Каменского о том, что Наказ Екатерины II не был законом<sup>4</sup>. Исходивший от высшей власти и обращенный ко всему народу, Наказ, на наш взгляд, был написан в форме манифеста. Вместе с тем следует отметить, что поскольку он не оглашался во всех церквях и не был

---

<sup>1</sup> Терениченко А. А. Становление русской правовой мысли во второй половине XVIII века // Современный юрист. 2013. № 3 (4). С.25-36.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12949.

<sup>4</sup> Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. М., 2001. С. 368.

общедоступным для народа, некоторые юристы Екатерининский Наказ манифестом не считают<sup>1</sup>.

В «Наказе» Екатерины II были отражены идеи европейской просветительской философии XVIII в. и принципы, которыми надлежало руководствоваться государственному человеку, пишущему законы<sup>2</sup>. Материалы для Наказа, состоявшего из 20 глав и 526 статей, Екатерина II заимствовала из сочинений французского философа Ш. Монтескье, итальянского мыслителя Ч. Беккариа, русского правоведа С. Е. Десницкого<sup>3</sup>. Значительная часть Наказа (294 статьи) была составлена на материалах трактата Ш. Монтескье «О духе законов».

В Наказе Комиссии концентрированно излагались идеи французских просветителей с комментариями императрицы. Однако, необходимо отметить, что Екатерина II заимствовала некоторые идеи и определения, но не доктрину монархической власти. Ш. Монтескье описывал сословно-представительную монархию, Екатерина раскрыла в своем Наказе юридическую и идеологическую природу существовавшей в российском государстве бюрократической монархии. Ограничением монархической власти в представлении Ш. Монтескье являлись прерогативы сословий. В конструкции самодержавной власти, описанной в Наказе, ограничением служили установленные пределы, к которым относились: цель, к которой должен был стремиться при осуществлении власти император; устранение от непосредственного управления всеми государственными делами; осуществление власти преимущественно посредством издания законов. Однако принцип строгого соблюдения законов, закрепленный в Наказе в качестве важнейшей черты самодержавной власти, не сочетался с признанием прав личности. Законы должны были обеспечивать только государственные и общественные интересы. Многие идеи Наказа (идея законности, идея служения

---

<sup>1</sup> Законодательство Екатерины II / отв. ред. Т. Е. Новицкая, О. И. Чистяков. В 2 т. М., 2001. Т. 2. С. 137.

<sup>2</sup> Томсинов В. А. Развитие русской юриспруденции во второй половине XVIII века // Законодательство. 2006. № 8. С. 83–89.

<sup>3</sup> Императрица Екатерины II. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения / под ред. В. А. Томсинова. М., 2008. С. 7.

носителя верховной власти народу, представления закона как инструмента воспитания) легли в основу законодательства Российской империи.

В соответствии с Указом Правительствующему Сенату от 24 сентября 1767 г. 57 экземпляров Наказа были разосланы «в Присутственные места для хранения его на судейском столе при зеркалах»<sup>1</sup> с подтверждением от Сената, что никому, кроме присутственных мест ни для прочтения, ни для переписывания он не распространялся. Наказ получили и члены Комиссии для сочинения проекта нового Уложения.

Манифест «Об учреждении в Москвѣ Комиссіи для сочиненія проэкта новаго Уложенья, и о выборе въ оную Депутатовъ» устанавливал порядок избрания в комиссию депутатов от разных сословий и местностей для обсуждения местных нужд и разработки нового законодательства: «Этих депутатов, коим особливые выгоды даны будут мы созываем не только для того, чтобы от них выслушать нужды каждого мѣста, но и допущены они быть имѣть в Комиссію, которой дадимъ наказъ и обрядъ управленія для заготовленія проэкта новаго Уложенья»<sup>2</sup>. Этот документ, заложивший основы российского избирательного права, был первым правовым актом, регламентирующим избирательный процесс в представительный орган государственной власти.

В содержание Манифеста входило введение и несколько частей: Буква А – «Положение Откуда Депутатовъ прислать въ силу Манифеста къ сочиненію проэкта новаго Уложенья»; Буква В – Обрядъ выбора Изъ Дворянъ Депутатовъ къ сочиненію проэкта новаго Уложенья; Буква Г – Обрядъ выбора жителямъ городскимъ для присылки въ Комиссію о сочиненіи проэкта новаго Уложенья; Буква Д – Обрядъ о выборе Депутатовъ однодворцамъ и другимъ старыхъ служебъ служилымъ людямъ, содержащимъ Ландмилицію, по которому также Государственные, черносошные и ясочные крестьяне и пахотные солдаты учинять тоже; а также Указъ Губернаторамъ всехъ Губерній.

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12977.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12977.

Основой формирования Уложенной комиссии стал принцип созыва Земских соборов. Манифест устанавливал состав Комиссии, в которую входили по одному депутату: а) от Сената, Синода, главных коллегий и канцелярий; б) от каждого уезда, в котором есть дворяне; в) от жителей городов; г) от однодворцев каждой провинции; д) от солдат и служилых людей; е) от «черносошныхъ и ясачныхъ» государственных крестьян каждой провинции; е) от каждой провинции некоего числа народов; ж) «потребное число» депутатов от казачьих войск<sup>1</sup>.

Таким образом, в Уложенной комиссии были представлены центральные государственные учреждения и выборные от различных сословий в определенной пропорции от территорий. Не принимали участие в выборах депутатов духовенство (за исключением депутата от Синода), частновладельческие и дворцовые крестьяне (составлявшие около половины населения России), армия и флот<sup>2</sup>.

В следующем году после подписания Екатериной II Манифеста было издано несколько указов: «О выборе Депутатовъ из Правительственныхъ местъ въ Комиссію для сочиненія проэкта новаго Уложенья» от 4 января 1767 г.<sup>3</sup>, «О выборе к сочиненію проэкта новаго Уложенья изъ Сенаторовъ Депутата по учиненію присяги» от 5 февраля 1767 г.<sup>4</sup>, «О назначеніи Депутатовъ въ Комиссію о сочиненіи проэкта Новаго Уложенья изъ Главной надъ таможенными сборами Канцеляріи и изъ Монетныхъ Департаментовъ» от 6 марта 1767 г.<sup>5</sup> и другие. Вышеназванные акты стали юридическим основанием выборов нового представительного органа государственной власти – Уложенной Комиссии.

Манифест Екатерины II был разослан по всем территориям Российской Империи «для всеобщего сведения»<sup>6</sup>. Выборы в Екатерининскую комиссию 1767 г. были подготовлены обнародованием Манифеста с Приложениями к нему и

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква А.

<sup>2</sup> Верхогляд А. С. Правовой статус депутатов «Комиссии об уложении» (1767) // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 10.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVIII. № 12812.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVIII. № 12833.

<sup>5</sup> ПСЗ. Т. XVIII. № 12843.

<sup>6</sup> Шторх А.К. Летописи царствования Екатерины II самодержавицы Всероссийской. СПб., 1801. С. 312.

указа Сенату. Обязанность рассылки Манифеста во все города и уезды губернии возлагалась на губернские власти. Кроме того, губернаторы должны были самостоятельно назначить время и место выборов и сообщить дворянам, когда им необходимо явиться «в таком-то месте своего уезда»<sup>1</sup>. Дата выборов зависела от даты сбора депутатов в Москве, устанавливаемой Манифестом, а также от территориальных особенностей «по обширности каждого уезда»<sup>2</sup>.

Особенность выборов в Уложенную комиссию 1667 г. заключалась в многочисленности назначаемых дат. Фактически в разное время проводилось три вида выборов: предводителей дворянства, городских голов, депутатов Уложенной комиссии. Перед голосованием за депутатов Комиссии проводились выборы дворянских предводителей и городских голов, порядок которых регламентировался Буквой В и Буквой Г Манифеста. Эти лица избирались дворянами и городскими жителями на два года в качестве председателей на избирательных собраниях, на которых проводились выборы депутатов Уложенной комиссии от дворян и жителей городов. Выборами депутатов от земледельческого населения полностью распоряжались местные власти<sup>3</sup>. Дата выборов депутата назначалась не ранее, чем за три дня и не позднее недели после выборов предводителя дворянства (городского головы)<sup>4</sup>.

В акте губернатора помимо даты выборов указывалось и место голосования, которое он выбирал по своему усмотрению. Например, в Санкт-Петербурге голосование на выборах в Екатерининскую комиссию проводилось в доме графа Строганова, в Москве – в доме секунд-майора П. А. Татищева<sup>5</sup>. Единственным требованием, устанавливаемым законодательством к месту проведения выборов, было условие удобства помещения для голосования.

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801.

<sup>3</sup> Кудряшов П. Отношение населения к выборам в Екатерининскую комиссию // Вестник Европы 1909. Кн. 11.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801.

<sup>5</sup> Минникес И. В. Выборы в истории русского государства IX–XVIII вв. : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2004. С. 327.

Распоряжения губернатора вместе с копией нормативного акта о выборах высшего органа власти направлялись органам местного управления, которые должны были своими актами оповестить население о предстоящих выборах, указав в них время и место голосования. Оповещение могло быть либо публичным, либо личным. Так, например, генерал-полицмейстер Петербурга обнародовал Манифест сразу несколькими способами: чтением на улицах и в местах скопления людей (в церквях, съезжих дворах); развешиванием на видных местах; раздачей жителям<sup>1</sup>. Помимо публичного оповещения каждый избиратель лично был информирован о месте и времени голосования.

Территориальная организация выборов осуществлялась на основе двух факторов: деления территории государства на губернии, уезды и города и деления общества на сословия. Дворяне избирались от уезда, крестьяне, служилые люди и т. п. – от провинции. Небольшие административно-территориальные единицы (посады, слободы) права представительства не имели и должны были присоединяться при проведении выборов к уездному городу. Вместе с тем Манифест не делал никаких различий в представительстве от больших и малых городов и не учитывал различие в интересах социальных групп городского общества. Поэтому одни города, нарушая установленный порядок, выбирали несколько депутатов (Астрахань – 5, Казань – 2, Кизляр – 2<sup>2</sup>), другие города, выбрав по одному депутату, составляли наказы от каждой социальной группы.

Большое внимание при организации выборов было уделено учету избирателей. Манифест 1766 г. регламентировал порядок составления списков лиц всех сословий, имеющих избирательное право. Поскольку выборы организовывались по куриальной системе, список избирателей составлялся для каждого сословия отдельно. Составление списка дворян было обязанностью губернских органов власти, в компетенцию которых входила запись дворян в родословных книгах. После приобретения собственности в губернии, каждый дворянин должен был в течение года записаться в родословную книгу. В

---

<sup>1</sup> Сборник Русского исторического общества. Т. 4. СПб., 1869. С. 30.

<sup>2</sup> Кудряшов П. Отношение населения к выборам в Екатерининскую комиссию // Вестник Европы. 1909. Кн. 11.

избирательный список дворян включались дворяне, владеющие имением в уезде, «ни в каких штрафах... не бывалые», честные, служащие и не служащие какого бы звания и чина не были<sup>1</sup>. Списки дворян, уточненные на уездном собрании, рассматривались губернским дворянским собранием, после чего составлялся окончательный список дворян, имеющих право участвовать в выборах. Помимо этого, составлялся список дворян, находившихся под судом и не имеющих права участвовать в избирательном собрании. После приезда дворян в уездный город для участия в выборах, составлялась «особая роспись», с указанием даты и времени их прибытия, от чего зависел порядковый номер избирателя<sup>2</sup>.

Для городских выборов составление списка всех горожан, обладающих избирательным правом, было возложено на бургомистра. В список городских избирателей включались жители города, имеющие «дом, или дом и торг, или дом и ремесло, или дом и промысел»<sup>3</sup>. Основанием для включения в список являлись записи в городских обывательских книгах. В случаях, когда такие книги не велись<sup>4</sup>, они заменялись ежегодными ведомостями. Порядковый номер в списке избирателей зависел от семейного положения. Первыми в список включались горожане женатые и имеющие детей, затем женатые, но бездетные, потом – вдовцы и, последними, неженатые<sup>5</sup>.

Для проведения сельских выборов список избирателей составлялся в алфавитном порядке из лиц, имеющих дом и землю. Составление списков усложнялось обязанностью каждого избирателя представить доказательства сведений об имуществе, которые проверялись показаниями свидетелей.

При проведении выборов в провинциях и в больших городах Манифест 1766 г. предусматривал формирование корпуса выборщиков. Поскольку опросить всех избирателей, включенных в избирательные списки, было крайне затруднительно, выбор депутатов Уложенной комиссии поручался выборщикам, за которых голосовали избиратели городов и провинций. Так, например, при

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. п. 4

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801.. Буква В. п. 10.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801.. Буква Г. п. 5.

<sup>4</sup> Делятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. 1. СПб., 1875. С. 246.

<sup>5</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква Г. п. 10.

проведении выборов петербургского депутата город делился на пять частей, от каждой из которых избиралось определенное число выборщиков, количество которых составило 105 человек<sup>1</sup>. Выборы депутата от провинции включали избрание поверенных (выборщиков) от погоста, которые, в свою очередь, избирали на уездном собрании выборщиков от уезда. Результаты голосования за выборщиков оформлялись «доверенными письмами». Избрание выборщиков заканчивалось составлением списка победивших на выборах лиц, которые на общем избирательном собрании представляли интересы того населения, от которого были избраны.

Законодательством второй половины XVIII – первой половины XIX в. детально регламентировалась процедура голосования, осуществляемая путем подачи избирателями своих голосов за конкретных кандидатов. Процедура голосования и определения результатов выборов включала два этапа: голосование за кандидатуру городского головы или дворянского предводителя и голосование за кандидатуру депутата в Екатерининскую комиссию. Избрание городского головы и дворянского предводителя предусматривалось Обрядами выборов 1766 г. для городских и дворянских выборов. Данные лица, играя важнейшую роль в избрании депутатов Уложенной комиссии, в дальнейшем исполняли на соответствующей территории функции местного управления.

В назначенную дату голосования в 9 утра все лица, участвующие в выборах собирались в помещении для голосования<sup>2</sup>. Обрядами выборов предписывалось, что выборы должны начинаться без ожидания «тех, кои еще не съехались». Помимо этого, устанавливалось, что в выборах не имели права участвовать те дворяне, «кои после приедут»<sup>3</sup>.

Особые требования предъявлялись к помещению, в котором проходило голосование. Избиратели должны были рассаживаться в соответствии с избирательными списками на заранее приготовленные лавки или стулья. На

---

<sup>1</sup> Поленов Д. Исторические сведения о Екатерининской Комиссии для сочинения проекта нового уложения СПб., 1869. С.28.

<sup>2</sup> Свод о службе по выборам. Свод законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 3. Уставы о службе гражданской. Ст. 809.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. п. 11.

губернских выборах устанавливались губернский стол и столы для каждого уезда<sup>1</sup>. На сельских и городских выборах столы предусматривались только для начальников выборов. Законодатель впервые описывал «избирательные» шары и специальный ящик для голосования. Ящик был разделен на две равные части и покрыт сукном. С правой стороны ящика была надпись «избираю», а с левой – «не избираю». Более подробно ящик для голосования описывается в Своде устава о службе по выборам: Для того чтобы при опускании в ящик «шаров не было стука», он внутри обивался мягким материалом. С одной стороны ящика были два круглых отверстия, под которыми располагались выдвигаемые ящики<sup>2</sup>.

Норматива явки избирателей законодательно установлено не было. Количество явившихся на выборы избирателей зависело от их численности и активности, назначенного времени голосования и других причин. Так, например, в силу того, что «большая часть дворян не успела разделаться с государственной службой и осесть по своим имениям»<sup>3</sup>, значительное количество избирателей на выборах 1767 г. отсутствовала. В частности, в списках Московского уезда в 1767 г. насчитывалось 818 избирателей, а на выборах присутствовали только 163<sup>4</sup>.

После сбора избирателей в помещении для голосования начальник города должен был прочесть Манифест и один из Обрядов выборов, адресованный голосующим лицам, и затем объявить, чтобы они выбрали дворянским предводителем «из присутствующих, не моложе 30 лет»<sup>5</sup>. Так начиналось голосование по кандидатуре предводителя дворянства (городского головы) и депутата в Екатерининскую комиссию.

Обряды выборов регламентировали и процедуру рассаживания участников голосования, которым было предписано рассаживаться в соответствии с

---

<sup>1</sup> Свод о службе по выборам. Свод законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 3. Уставы о службе гражданской. Ст. 804.

<sup>2</sup> Свод о службе по выборам. Свод законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 3. Уставы о службе гражданской. Ст. 807.

<sup>3</sup> Кудряшов П. Отношение населения к выборам в Екатерининскую комиссию // Вестник Европы. 1909. Кн. 11. С 241.

<sup>4</sup> Липинский М. А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения. // Журнал министерства народного просвещения. 1887. № 6.

<sup>5</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 11, Буква Г. П. 11.

избирательным списком. Помимо этого устанавливалось, что проживающие в городе дворяне, должны были «уступить место» дворянам, которые проживали «по деревням», а затем они должны были рассаживаться согласно своим чинам. Позже законодатель изменил это положение для выборов предводителей дворянства. В соответствии с Манифестом от 6 декабря 1831 г. «О порядке дворянских собраний, выборе и службе по оным» за столы должны были рассаживаться по старшинству чинов<sup>1</sup>.

После того, как участники выборов были рассажены, каждому из них для процедуры голосования раздавалось по одному шару. Баллотировка как способ голосования была впервые законодательно закреплена и детально регламентирована. Голосование начиналось объявлением лицом, ответственным за проведение выборов имени, стоящего первым в избирательном списке. Каждый избиратель в порядке рассаживания подходил к ящику, чтобы положить шар в ту часть, на которой надпись соответствовала его мнению об объявленном кандидате. Сам объявленный кандидат имел право, как голосовать, так и покинуть помещение на время голосования. Сразу же после голосования за конкретного кандидата производился подсчет голосов. Организатор выборов подсчитывал количество шаров из части ящика с надписью «избираю», затем – из части, подписанной «не избираю», фиксируя их число напротив имени объявленного кандидата. Затем ответственное лицо объявляло имя следующего в списке кандидата, и процедура повторялась столько раз, сколько имен было в списке избирателей.

После окончания баллотировки уполномоченное должностное лицо зачитывало список избирателей с количеством голосов, полученным каждым из них. Кандидат, набравший большинство голосов, считался избранным предводителем дворянства. Число голосов, необходимое для победы на выборах, законодатель не устанавливал. Не учитывалось и количество голосов, поданных против кандидата, даже если оно превышало число положительных голосов.

---

<sup>1</sup> 2 ПСЗ. Т. VI. № 4989.

Баллотировка занимала много времени, но сроки голосования законодательно не ограничивались. Устанавливалось, что выборы дворянского предводителя (городского головы) должны были состояться за один день; а если «в один день не успеют, то в два, но не более трех дней»<sup>1</sup>. Срок выборов депутатов от дворян не должен был превышать шести дней. Для голосования по кандидатуре депутата от городских жителей временные рамки точно определены не были: «не более трех дней, но... при великом множестве домохозяев начальник волен прибавить с согласия их срок, им неотяготительный»<sup>2</sup>. Срок выборов депутатов от провинции Обряд выборов не устанавливал. Таким образом, можно констатировать, что для выборов в Уложенную комиссию была характерна незаконченность законодательного регулирования. Ряд процедур осуществлялся по усмотрению должностных лиц.

В случае возникновения ситуации, когда кандидаты получали равное число голосов<sup>3</sup>, осуществлялась перебаллотировка, в которой принимали участие только те кандидаты, которые набрали одинаковое число голосов. Как отмечает И. В. Минникес, на выборах в Уложенную комиссию 1767 г. равное количество голосов избирателей неоднократно получали два, а иногда и три кандидата<sup>4</sup>. Перебаллотировка могла проводиться и в случае нарушения порядка проведения выборов по требованию двух третей членов избирательного собрания.

Выборы предводителя дворянства (городского головы) заканчивались передачей письменного «полномочия» от избирателей на дальнейшее участие в выборах депутата Уложенной комиссии и на «полную доверенность на два года» представлять местное общество<sup>5</sup>.

Следующим этапом выборов было избрание депутата Уложенной комиссии. Обряды достаточно подробно регламентировали сроки и порядок проведения голосования по кандидатуре депутата. Место и день голосования назначал

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 14., Буква Г. П. 13.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква Г.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 15.

<sup>4</sup> Минникес И. В. Выборы в истории русского государства IX – XVIII вв. : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2004. С. 340.

<sup>5</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 18., Буква Г. П. 17.

предводитель дворянства (городской голова), не откладывая этого «далее недели»<sup>1</sup>.

Перед избранием депутата приносилась присяга избирателей. Все лица, которые участвовали в голосовании, во главе с предводителем дворянства (городской головой) направлялись в назначенный день в церковь. Законодатель регламентировал порядок шествия в церковь и принесения присяги согласно Буквы В. Шествие возглавлялось губернским предводителем дворянства, за которым шли дворяне в том порядке, в котором прибыли в город. В церкви, по окончании литургии читался Манифест «Об учрежденіи в Москвѣ Комиссіи для сочиненія проекта новаго Уложения, и о выборе въ оную Депутатовъ» со всеми к нему приложениями. Затем все собравшиеся приводились к присяге. В соответствии с законодательно, установленным текстом, каждый избиратель клялся «при подлежащем выборе поверенного в Комиссію по чистой совести, безъ пристрастія и собственныя корысти, выбрать такого, котораго нахожу способнейшимъ и чистым совести, и отъ котораго я надеюсь, что онъ въ возлагаемомъ на него общемъ деле окажетъ себя вернымъ рабомъ Ея Императорскаго Величества, усерднымъ сыномъ отечества, и согражданиномъ ревнительнымъ в общемъ благе»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что в дальнейшем присяга предусматривалась на выборах дворянского предводителя и городского головы. При этом учитывалось вероисповедание лиц, которые участвовали в выборах. Так, согласно Манифеста от 6 декабря 1831 г. «О порядке дворянских собраний, выборе и службе по оным», дворяне римско-католического вероисповедания приносили присягу в католическом храме в присутствии начальника губернии, а дворяне магометанского вероисповедания должны были приносить присягу непосредственно в доме собрания дворянства в присутствии председателя уезда<sup>3</sup>.

Процедура голосования на выборах депутатов в Уложенную комиссию полностью совпадала с процедурой голосования на выборах предводителей

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква Г. П. 18.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква Г. П. 21.

<sup>3</sup> 2 ПСЗ. Т. VI. № 4989.

дворянства и городских голов. Вместе с тем при проведении выборов депутатов законодатель предусмотрел голосование и за отсутствующих лиц, которые были внесены в списки избирателей: «выбирать могут...и отсутствующего...лишь бы не был вне Государства»<sup>1</sup>.

С целью увеличения количества избирателей, принявших участие в выборах депутатов, помимо способа баллотировки шарами была предусмотрена подача письменных отзывов теми лицами, которые заранее заявляли о своем отсутствии. Избиратель в своем отзыве либо поддерживал мнение других избирателей, отмечая, что «в выборе... полагается на своих сотоварищей», либо называл «кого он из дворян своего уезда депутатом быть удостаивает»<sup>2</sup>. Письменно голосующий избиратель подавал отзыв уполномоченному должностному лицу. В частности, генерал-полицмейстером Санкт-Петербурга было объявлено, что отзывы могут быть принесены в его дом, где их будет принимать его секретарь<sup>3</sup>. Служившие дворяне отзывы подавали «военным и гражданским канцеляриям, или командирам, куда им способнее»<sup>4</sup>. Такие отзывы учитывались при подсчете голосов и могли считаться письменными голосами, но только в случае, если они поступали до назначенной даты голосования.

Процедура голосования заканчивалась «полномочием» представлять общие нужды, которое давали избиратели выбранным депутатам. Такое «полномочие» являлось основанием регистрации депутата в Сенате и представления интересов избравшего его местного общества. Если депутатами были избраны отсутствующие лица, «полномочие» им отсылалось, а копия передавалась в церковь, в которой избиратели приводились к присяге.

В случае, если прибывший в Москву и зарегистрировавшийся в Сенате депутат, был избран от нескольких уездов, он оставлял одно «полномочие», а другие передавал тем лицам, «кого он представит, и на кого он положится, лишь

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква Г. П. 21.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 7.

<sup>3</sup> Сборник Русского исторического общества Т. 4. СПб., 1868. С. 9.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В.. П. 8.

бы человек был без порицания и не под следствием»<sup>1</sup>. При этом передача полномочий не предусматривала учета мнения избирателей, это право ограничивалось только сословным признаком: дворянин передавал полномочия дворянину. Таким образом, законодательство, устанавливая передачу полномочий wybranными депутатами, допускало замену выборов назначением.

В рассматриваемый период впервые получают законодательное закрепление повторные выборы, основаниями которых являлись: нарушения законодательства, регламентирующего порядок проведения выборов; самоотстранение избранного депутата по здоровью; смерть депутата; невозможность передать избранному депутату полномочия по причине неопределенности места его нахождения; статус, несовместимый с депутатским – законодательством было запрещено совмещение должности предводителя дворянства (городского головы) со статусом депутата, в случае избрания названных должностных лиц депутатами в Уложенную комиссию, они оставляли прежнюю должность. Так, например, основанием повторных выборов в Кашире, Зарайске, Калуге стало нарушение предписания Обрядов выборов 1766 г., устанавливающего участие в выборах всех горожан, имеющих дома<sup>2</sup>.

Выборы депутатов в Уложенную комиссию прошли весной 1767 г. Всего было избрано 564 депутатов. При этом, количество избранных представителей не было пропорционально численности представленных групп населения. Большинство депутатов (208) было избрано от городов – 37 %, хотя их жители составляли менее 5 % населения страны. В Комиссии присутствовало 28 представителей от правительственных учреждений (5 %), 161 – от дворянства (28,5 %); 79 – от государственных крестьян (14 %); 54 – от казачества (9,5 %) и 34 – от инородцев(6 %)<sup>3</sup>. Депутаты Комиссии для сочинения проекта нового Уложения должны были явиться в Сенат через полгода после обнародования Манифеста Екатерины II от 14 декабря 1766 г. для занесения в особые списки по губерниям. Прибывшие в Москву депутаты были оповещены собраться 30 июля

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 24.

<sup>2</sup> Сборник Русского исторического общества Т. 2. 1867. С. 399.

<sup>3</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 5. М., 1989. С. 79.

1767 г. в Успенском соборе Кремля на торжественной службе «к слушанию литургии» и принесению присяги.

31 июля 1767 г. в Грановитой палате состоялось первое заседание комиссии, на которое явились 428 депутатов. Открыл заседание генерал-прокурор Правительствующего Сената А. А. Вяземский, которому Екатерина II передала «Наказ», «Обряд управления комиссией» и «Генерал-прокурорский наказ», являвшийся инструкцией по организации работы Уложенной комиссии. Заседание началось чтением подготовленного императрицей «Обряда управления комиссией». Этот документ регламентировал порядок заседаний Большого Собрания комиссии, на которых должны были обсуждаться законопроекты и указы. Вел заседания Собрания выбранный депутатами и утвержденный императрицей маршал (председатель) комиссии А.И. Бибииков, руководивший тремя основными рабочими комиссиями: дирекционной, экспедиционной и комиссией по разбору наказов.

Состав дирекционной комиссии был утвержден Екатериной II на 8-м заседании Собрания 20 августа 1767 года. Из 16 предложенных кандидатур дворянских депутатов в нее вошли только пять: митрополит Дмитрий, президент военной коллегии З. Чернышев, И. Орлов, Д. Вотков, и Н. Муравьев. В XII статье Обряда излагались полномочия дирекционной комиссии, в которую вносились все законопроекты, составляемые 16-тью частными комиссиями. В их число входили комиссии «О правосудии», «О порядке государства и силе общего права», «О благочинии», «О государственных водах», «Для рассмотрения образа сборов и образа расходов», «О почтах и гостиницах», «Духовно-гражданская», «О рудокопии, сбережении и растении (разведении) лесов и о торговле вообще», «О размножении народа, земледелии, домостроении, о поселении, искусствах и ремеслах», «Об обязательствах», «Об имениях», «Об училищах», «Для отражения между воинскими и гражданскими законами». Таким образом, структура Уложенной комиссии предполагала разработку законопроектов во всех сферах: политической, экономической, социальной, духовной. Дирекционная комиссия,

являвшаяся координатором работы всей Уложенной комиссии<sup>1</sup>, могла принять разработанные частными комиссиями положения или отказать, изменить их по содержанию и структуре. Ее канцелярия работала под непосредственным руководством генерал-прокурора Правительствующего Сената и маршала Уложенной комиссии.

В полномочия экспедиционной комиссии входила редакция и цензура всех документов Уложенной комиссии. Без ее редакционных правок решения других комиссий не имели юридической силы. Эта комиссия, по мнению Е. А. Юртаевой, являлась своеобразным экспертом: не имея полномочий исправлять выявленные противоречия, она обязана была сообщать о них в дирекционную комиссию<sup>2</sup>. Выписки из наказов для Большого Собрания делала комиссия по разбору наказов, принимавшая решение о допуске того или иного наказа к обсуждению в Уложенной комиссии.

Для контроля за ведением записок Большого собрания на втором заседании, состоявшемся 3-го августа 1767 г., был избран директор комиссии, которым стал А. П. Шувалов. Ведению записок Екатерина II придавала особое значение, отмечая «чтобы в них в будущие времена могли найти те правила, кои в наставлении служить будут и от коих зависит твердость нашею нынешнего здания надлежит... стараться, чтобы записки были как можно вернее и яснее»<sup>3</sup>.

Непонимание А. И. Бибиковым своих обязанностей по организации работы Комиссии стало причиной беспорядочного зачитывания на ее Собраниях законов и наказов избирателей. «Подобное бессистемное чтение... законов и наказов, не сопровождавшееся никакой постановкой вопросов и никаким голосованием, было совершенно бесцельно и поглощало массу времени и труда»<sup>4</sup>. Екатерининской комиссии не хватало опыта организованной работы. Составить свод законов было невозможно путем рассуждений в многочисленном представительном собрании.

---

<sup>1</sup> Труды Комиссии составления законов. Ч. 1. СПб., 1822. Ч 1. С. 14.

<sup>2</sup> Юртаева Е. А. Язык закона и техника законотворчества в дореволюционной России // Журнал российского права. 2009. № 11. С 106.

<sup>3</sup> Бибиков А. А. Записки о жизни и службе Александра Ильича Бибикова. М., 1865. С. 41.

<sup>4</sup> Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX вв.). М., 2004. С. 71.

Для этого требовалась организованная работа юристов, которой народные представители могли дать лишь общую оценку и утверждение. Затрудняла кодификационную работу и несогласованность действий представителей разных сословий. Однако анализ материалов Комиссии позволяет сделать вывод о нуждах различных групп населения и о намерениях государства относительно сословий.

12 января 1769 г. заседания комиссии были официально прекращены в связи с войной с Турцией. Работа Екатерининской комиссии не имела желаемого результата. Составление проекта нового Уложения, включающего все отрасли права, было очень трудной задачей. Вместе с тем в процессе формирования и деятельности Уложенной комиссии был накоплен опыт проведения выборов в представительный орган государственной власти, определением статуса депутатов, организацией работы выборных представителей над законопроектами.

В результате исследования правовых основ формирования Уложенной комиссии 1767 г. автор пришел к следующим выводам.

Правовые основы выборов депутатов Уложенной комиссии определялись предложенными Екатериной II новыми для Российской империи формами отношений монарха с подданными. Для этих форм в соответствии с идеями Просвещения было характерно декларируемое монархической властью признание интересов различных социальных групп. В основу проектируемого 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, качестве которого было предложено представительное собрание, включающее выборных от всех сословий.

При создании правовой основы выборов членов Уложенной комиссии монархическая власть использовала как нормативный акт, определяющий порядок выборов – Манифест «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную Депутатов», так и подготовленный несколько ранее документ программного характера – «Наказ

комиссии о составлении проекта нового Уложения», установивший цели деятельности Уложенной комиссии. При этом, по мнению автора, «Наказ» выступал в роли базового документа, определяющего главные задачи законодательной политики российского государства.

«Наказ» сформулировал 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. В «Наказе» был закреплён принцип строгого соблюдения законов, который, однако, не был дополнен признанием прав личности. Справедливость законов рассматривалась как обеспечение ими лишь государственных и общественных интересов. «Наказ» выполнил свою роль в качестве программного документа, поскольку многие его идеи (идея законности в противовес субъективной воле монарха, идея служения носителя верховной власти народу, восприятия закона как инструмента воспитания) легли в основу законодательства Российской империи.

Манифест Екатерины II определил основы российского избирательного права периода Империи. Он был первым правовым актом, регламентирующим избирательный процесс в представительный орган государственной власти. В соответствии с Манифестом, представительство в Уложенной комиссии должны были получить центральные государственные учреждения и выборные от различных сословий.

Детальная регламентация порядка организации и проведения выборов Манифестом стала модельной для последующих нормативных актов, посвящённых выборам в органы государственной власти. Так, этим документом была введена процедура избрания посредством баллотировки шарами, которая сохранилась на протяжении всего имперского периода.

Структура Уложенной комиссии проектировалась с учетом комплексного подхода к разработке законодательства и включала три основных (организационных) комиссии и 16 частных комиссий, которые разрабатывали законопроекты по всем сферам общественной жизни: политической, экономической, социальной, духовной.

Уложенная комиссия не выполнила свою основную задачу систематизации 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.

## **2.2 Правовое регулирование статуса депутатов Уложенной комиссии**

Важнейшим нововведением Манифеста «Об учреждении в Москвѣ Комиссiи для сочиненiя проэкта новаго Уложенья, и о выборе въ оную Депутатовъ»<sup>1</sup> от 14 декабря 1766 г. было законодательное закрепление статуса депутата выборного органа, что имеет важное значение для обеспечения эффективного представительства интересов избирателей.

Как отмечалось в предыдущем параграфе, основанием полномочий депутата Уложенной комиссии являлась либо занимаемая должность в центральном государственном учреждении, либо выборы избирателей. При изучении вопроса о возникновении депутатских полномочий особое значение имеет обладание кандидатом права быть избранным. Депутаты должны были

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801

соответствовать ряду условий (цензов), закрепленных в Обрядах выборов Манифеста 1766 г.

Прежде всего, следует отметить сословный и территориальный критерии. Выборный корпус Екатерининской комиссии включал представителей от различных сословий, а именно по одному депутату от дворян каждого уезда; от жителей городов; от однодворцев каждой провинции; от солдат и служилых людей; от «черносошныхъ и ясачныхъ» государственных крестьян каждой провинции; от неkochующих народов; от казачьих войск<sup>1</sup>. Таким образом, в Комиссии были представлены правительственные учреждения и выборные от различных сословий в определенной пропорции от территорий. Депутатами не могли быть представители некоторых существовавших в Российской империи категорий населения: духовенство, владельческие крестьяне (вообще не обладавшие правовым статусом, приписанные законодательством к имуществу), армия и флот.

Не получили права представительства небольшие территориальные единицы – пристани, посады, слободы, примыкающие при организации выборов к соответствующим уездным городам. Просьбы об уравнивании избирательных прав населения этих территорий с правами населения городов были отчасти удовлетворены. Так, например, депутаты избирались от Скопинской и Борисоглебской слобод, не имевших статуса города. Помимо этого, некоторые города, вопреки законодательно установленному порядку, выбирали по несколько депутатов: например, в Кизляре и Казани было избрано 2 депутата, а в Астрахани – 5<sup>2</sup>. Оружейники «в отступление от закона» получили разрешение направить в комиссию не только городского депутата, но и своего выборного<sup>3</sup>.

Следует отметить, что в 1767 г. выборы в городах и провинциях осуществлялись среди лиц различных социальных групп, поэтому принадлежность к определенному сословию избранного лица было сложно

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква А.

<sup>2</sup> Кудряшов П. Отношение населения к выборам в Екатерининскую комиссию//Вестник Европы. 1909. Кн. 11. С 117.

<sup>3</sup> Там же. С. 122.

прогнозировать. От города депутатом мог стать и дворянин, и посадский. На практике в столицах даже большинство поверенных были дворяне, а депутатами стали князь А. Голицын и граф А. Орлов<sup>1</sup>.

Некоторые исследователи полагают, что сословный критерий имеет положительные стороны. Так, например, по мнению Б.Н. Чичерина, при сословных выборах народ «получает юридическую организацию, при которой интересы группируются в корпоративные союзы»<sup>2</sup>. Считается, что соединенные общественным положением лица связаны своими общими интересами. Эта связь должна служить интересам государства, или, другими словами «корпоративные интересы служат лучшей школой общественной жизни»<sup>3</sup>.

В рассматриваемый период женщины не наделялись избирательными правами. Исключением стали дворяне. Екатерина II предоставила женщинам-дворянкам, если они соответствовали установленным требованиям, право участвовать в выборах наравне с мужчинами, даже с некоторыми привилегиями: дворянкам разрешалось голосовать по почте<sup>4</sup>. Подтверждением участия дворянок в выборах являются женские имена среди подписей избирателей в наказах депутатам. Вместе с тем женщины не наделялись правом быть избранными в депутаты Екатерининской комиссии.

Отдельно для каждого сословия устанавливались депутатские цензы, однако некоторые из них были одинаковы для всех. Среди общих условий можно выделить те, для которых не требовалось законодательного закрепления. К таким условиям относилась дееспособность лиц, избираемых депутатами, а также отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению возложенных на них обязанностей.

К общим цензам можно отнести и морально-нравственный критерий. Манифест не допускал избрания лиц, которые были обвинены по постановлению духовных властей, суду, или общественному приговору. Депутатами от дворян

---

<sup>1</sup> Латкин В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: Историко-юридическое исследование. Т.1. 1887. С. 241.

<sup>2</sup> Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Т. 1. М., 1894. С. 497.

<sup>3</sup> Там же. С. 498.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква В. П.7.

могли быть избраны лица обязательно «честного и неззорного поведения» и «ни в каких штрафах, ...и явных пороках не бывалые»<sup>1</sup>; депутатами от городских жителей – «не банкротные»<sup>2</sup> и неимевшие штрафы, «добрые совести и неззорного поведения»<sup>3</sup>. Крестьянский депутат также должен был соответствовать аналогичному требованию: «не быть в наказаниях, подозрениях и явных пороках, но доброго и неззорного поведения»<sup>4</sup>. Необходимо отметить, что если избранный депутат не соответствовал морально-нравственному цензу, то это являлось основанием отмены результатов выборов. Так, депутат Уложенной комиссии Одоевского уезда Н. И. Ботвинов, который избран от дворянства, по решению Сената не мог быть депутатом, поскольку в 1753 г. мать подала на него жалобу в юстиц-коллегию, в которой обвиняла в «непочтении к ней и разграблении пожитков». Кроме этого, в воеводскую канцелярию на него были поданы многочисленные жалобы. Несмотря на то, что он был прощен матерью и она забрала свою челобитную, а исковые челобитные дворян не были подтверждены, Сенат принял решение избрать дворянам Одоевского уезда другого депутата<sup>5</sup>. Следовательно, морально-нравственный критерий был одним из определяющих условий наделения депутатскими полномочиями.

В Обрядах выборов был установлен минимальный возраст, варьировавшийся в пределах 25–30 лет, по достижению которого лицо имело право быть избранным в депутаты. Максимальный возраст предусмотрен не был. В п. 9 Буквы А Манифеста закреплено, что «все депутаты должны быть не менее 25 лет»<sup>6</sup>. Погостные поверенные для выборов депутатов Комиссии не могли быть менее тридцати лет, кроме того, они должны были соответствовать еще одному условию: быть женатыми и иметь детей<sup>7</sup>. Это требование обеспечивало

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква В. П.4.

<sup>2</sup> Банкротный – неплательщик, несостоятельный / Толковый словарь великорусского языка Владимира Даля. СПб., 1882. Т. 1. С. 46.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква Г. П. 4.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква Д. П. 9.

<sup>5</sup> Липинский М. А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения // Журнал Министерства народного просвещения. 1887. № 6. Ч. ССЛІ.

<sup>6</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква А.

<sup>7</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква Д. П.7.

своеобразную гарантию «незасорного поведения». Сочетание норм, которые устанавливали конкретные требования к депутатам, с нормами, обеспечивающими данные требования, было характерной чертой Манифеста.

Наличие семьи и детей как обязательное условие, предусматривалось только для депутатов от провинции. Для депутатов от дворян и городского населения семейное положение являлось желательным условием, дававшим преимущество при избрании. Это следует из списка городских избирателей, в котором первенствующее положение занимали лица женатые и имеющие детей<sup>1</sup>.

Обязательным требованием для наделения депутатскими полномочиями являлось наличие имущества. Так, в п. 4 Буквы В Манифеста указано, что дворянский депутат от уезда должен владеть в том уезде имением. При этом законодатель не устанавливал, какое поместье должен был иметь дворянин в собственности, его размер и количество поселенцев. Позже это требование было уточнено, и правом быть избранным обладал только дворянин, имевший доход с деревень не ниже ста рублей<sup>2</sup>. Аналогичные требования были и для городского населения. В соответствии с п. 5 Буквы Г Манифеста городской депутат должен был иметь дом, или «домъ и торгъ, или домъ и ремесло, или домъ и промысль в том городе»<sup>3</sup>. Подобные требования устанавливались и для крестьянского депутата. Он должен был иметь дом и землю в том погосте, от которого избирался<sup>4</sup>. Таким образом, имущественный ценз устанавливался достаточно высоким и зависел от величины налогов, уплачиваемых государству.

Существенным нововведением Манифеста 1766 г. стало закрепление ценза оседлости (Буква В П. 7). В рассматриваемый период ценз оседлости имел рекомендательный характер и заключался в требовании наличия постоянного места жительства на территории, от которой избирался депутат. При этом в

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия. М., 2001. С. 241.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XXII № 16187.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII № 12801. Буква В. П. 7.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII.I № 12801. Буква В. П. 4.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква Д. П. 7.

законодательстве нет указания на то, в течение какого срока лицо должно проживать постоянно в конкретной местности для наделения его депутатскими полномочиями.

Рекомендательным было и условие грамотности (умение читать и писать). Вместе с тем подразумевалось, что депутаты не должны быть неграмотны. Так, в 1767 г. причиной неудачи выборов мосальский воевода назвал неграмотность потенциального кандидата в предводители дворянства<sup>1</sup>. Законодатель не закреплял требование грамотности, хотя оно являлось само собой разумеющимся для лиц, находящихся на службе. Что касается представителей крестьянского сословия, то на практике выбирали и неграмотных людей.

К числу требований к депутатам от дворян относился критерий несовместимости с должностями дворянского предводителя или городского головы. Так, согласно п. 28 Буквы В Манифеста 1766 г. депутатом Уложенной комиссии может быть избран дворянский предводитель, но в таком случае дворянам следовало избрать себе нового предводителя<sup>2</sup>. Другими словами, получив депутатское полномочие, избранный депутат должен был отказаться от вышеназванных должностей. Кроме этого, депутату нельзя было быть избранным от разных уездов. В таком случае он должен был оставить депутатское полномочие только от одного уезда, предъявив Сенату полномочия, полученные от других мест. И затем, после открытия Уложенной комиссии, с ее разрешения передать по своему усмотрению другому лицу, с условием, что оно соответствует всем требованиям к депутату.

Следует отметить, что депутатом мог быть как дворянин, находящийся на службе, так и не служивший. Вместе с тем архивные документы свидетельствуют о преимуществе должностных лиц. В частности, в Московской губернии из 49 уездов в 41 депутатами были избраны «личности, занимавшие видное место в

---

<sup>1</sup> Липинский М. А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения // Журнал министерства народного просвещения. 1887. № 6. Ч. ССLI.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 28

служебной иерархии» и только в 8 уездах депутатами были отставные дворяне<sup>1</sup>. Для лиц, которые находились на службе, было затруднительно совмещать служебную деятельность с депутатской. В связи с невозможностью совмещения работы в Уложенной комиссии со служебными обязанностями, ряд депутатов были отстранены. Вместе с тем приоритет для служащих дворян объяснялся опытом в делах, для которых создавалась комиссия.

Таким образом, среди нормативно закрепляемых требований к депутатам Уложенной комиссии можно выделить сословный, территориальный, морально-нравственный, имущественный, возрастной и семейный цензы, а также ценз оседлости и ценз несовместимости с некоторыми должностями. При этом предполагалось, что депутатскими полномочиями должны быть наделены самые достойные кандидаты, которым могут доверять общество и государство.

Особенности правового статуса депутатов Уложенной комиссии были обусловлены тем, что в отличие от Земских соборов, созываемых в случаях необходимости для обсуждения важных государственных вопросов и совместной работы над законопроектами, перед Екатерининской комиссией, представлявшей собой периодически созываемый сословно-представительный орган, стояла конкретная государственная задача – разработать проект нового кодифицированного акта. Следуя традиции законотворческого процесса, законодатель сохранил представления о том, что единый кодифицированный акт должен являться основным сегментом системы российского законодательства<sup>2</sup>. С учетом данной задачи определялся и статус депутатов Комиссии. Руководствуясь «Наказом комиссии о составлении проекта новаго Уложенія»<sup>3</sup> и основываясь на наказах избирателей, депутаты были призваны осуществить кодификацию законодательства.

В систему нормативных актов, определявших статус депутатов Уложенной Комиссии, входил «Обрядъ управленія Комиссіи о сочиненіи проэкта новаго

---

<sup>1</sup> Брюллова С. К. Общественные идеалы в Екатерининскую эпоху // Вестник Европы. 1876. № 1. С. 53.

<sup>2</sup> Серов Д. О. Законотворческий процесс в России первой четверти XVIII в.: традиции и инновации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12949.

Уложения», утвержденный Екатериной II 30 июля 1767 г.<sup>1</sup> (далее – Обряд управления). Этот документ выполнял функцию регламента Комиссии, определял основные элементы статуса депутатов (права, обязанности и гарантии осуществления деятельности), а также содержал ряд норм, регламентирующих этику служебных взаимоотношений депутатов.

Исследуя проблему возникновения депутатских полномочий и связывая ее с моментом возникновения полномочий Уложенной комиссии, можно предположить, что срок полномочий депутатов начинался с 30 июля 1767 г., когда они собрались в Успенском соборе Кремля на торжественной службе «к слушанию литургии» и принесению присяги<sup>2</sup>. Причем в той же последовательности, в которой депутаты входили в Успенский собор, они рассаживались на первом заседании Большого Собрания, состоявшемся 31 июля 1767 г. в Грановитой палате Кремля. Возглавлял шествие депутатов генерал-прокурор Сената, за ним шли по два представителя от правительства и присутственных мест, затем делегации от губерний, порядок которых определялся временем их явки в Сенат. Сначала проходили депутаты от дворян, за ними следовали депутаты от городов, однодворцев, служилых людей, государственных крестьян, от некочующих народов и от казачьих войск.

Удостоверялись полномочия депутатов наказами избирателей, в которых они поручали депутатам «общие челобитья и представления, общие недостатки и нужды представить где надлежит»<sup>3</sup>. Наказы избирателей, достаточно полно отражавшие состояние внутренней жизни Российской империи в соответствующий исторический период, содержали важный эмпирический материал для работы над новым Уложением. Манифест от 14 декабря 1766 г. ограничивается только самыми общими указаниями, посвящая порядку составления наказов несколько строк. По предписанию Обряда выборов избиратели, выбрав депутата на дворянских и городских выборах, «составляли из своей среды» комиссию, в количестве от трех до пяти человек. Выбор способа

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12949.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12949. П. 3.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 26.

формирования такой комиссии законодатель предоставил избирателям: «выбирать сихъ дворян по баллам», или согласиться с предводителем дворянства «кому из нихъ при том находиться»<sup>1</sup>. Комиссия три дня заслушивала от избирателей заявления об их нуждах, а затем в течение трех следующих дней объединяла эти заявления в наказ, зачитывала его избирателям и с подписями избирателей передавала депутату<sup>2</sup>. При трехступенных выборах провинциальных депутатов погостовскими или приходскими избирателями составлялись «всенижайшее челобитье» о нуждах, которые их поверенные передавали уездному поверенному, а тот передавал своему депутату. Следовательно, провинциальные депутаты передавали в Екатерининскую комиссию столько наказов, сколько было погостов в представляемых ими провинциях<sup>3</sup>. В частности, крестьянский депутат Архангельской провинции представил в комиссию 195 погостовых наказов. Безусловно, круг авторов наказов не ограничивался только членами комиссий, созданными для их составления. В широком понимании составителями наказов можно считать всех лиц, участвующих в обсуждении содержания этих документов. Таковы были обязательные правила, которыми предстояло руководствоваться при составлении наказов. Эти правила не содержали никаких ограничений по обсуждаемым вопросам, за исключением одного, имеющего общий характер: в наказы запрещено было вносить частные претензии, следовало ограничиться только изложением «общественных нужд».

Наказы различных сословных групп в большинстве своем имели одинаковую структуру, состоящую из заголовка; указания имени и сословной принадлежности депутата, которому наказ составлен; основного содержания наказа, включающего от 1 до 14 пунктов; указания на предоставляемое депутату право делать к наказу дополнения; подписей избирателей и даты. Из архивных материалов следует сходство наказов не только по форме, но и по содержанию. А. А. Кизеветтер сходство многих наказов 1767 г. объясняет сходством текстов их источников,

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 25.

<sup>2</sup> Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. 5. М., 1989. С. 80.

<sup>3</sup> Верхогляд А. С. Общая характеристика высшего представительного органа власти во второй половине XVIII в. // Правовое государство: проблемы методологии, теории и истории : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. Краснодар. КрУ МВД России. 2015. С. 163.

которыми являлись мирские челобитные как результат «совместной разработки насущных вопросов представителями различных общин»<sup>1</sup>. Встречаются и отступления от данного образца: отсутствует заголовок, нет даты, нумерации пунктов и др. К особенностям оформления наказов относятся и подписи избирателей, которые начинаются различными словами: «к сему письму руку приложил такой-то...», «к сему прошению...», «к сей записке...», «к симу изъяснению...», «к сие заручной...»<sup>2</sup>. Наказы были оформлены либо как письмо об избрании поверенного, включающее и наказ о нуждах и недостатках, либо как челобитные на имя Екатерины, либо как представление в Комиссию. Несмотря на различное оформление («выборы», челобитные, представления), все эти документы, являлись инструкциями избирателей своим депутатам и передавались в Уложенную комиссию как наказания. Таким образом, наказания имели некоторые основные элементы структуры, вместе с тем допускались и отступления от данного формата.

В наказаниях преобладали «нужды сословного характера»<sup>3</sup>. В них поднимались вопросы о снижении подушной подати, о земельных проблемах, об укреплении монополии купечества на торговлю и занятие ремеслом, о тяготах городских повинностей, о дороговизне хлеба, о тяжести трудовых повинностей. Сравнительный анализ текстов наказов городских депутатов, изданных Русским Историческим обществом, позволяет констатировать, что многие из них представляли собой дословное воспроизведение<sup>4</sup>. Отсутствие сведений о составлении наказов, популярное представление о низком уровне общественного развития в рассматриваемый период, сходство источников (мирских челобитных) позволяет объяснить текстуальное сходство наказов непониманием некоторыми городскими обществами стоявшей перед ними задачи и неспособностью сформулировать местные нужды. Это подтверждает и наказ города Дмитрова, включающий всего две статьи. Первая из них удостоверяет об отсутствии у

---

<sup>1</sup> Кизеветтер А. А. Из истории политических идей // Русское богатство. 1898. № 11.

<sup>2</sup> РГАДА. Ф. 342. Оп. 1. Д. 109, ч. XI. Л. 189 об., 276, 277, 279, 283, 294, 298, 299, 318, 319.

<sup>3</sup> Попова Е. Э. Истоки становления общественного воздействия как основного средств исправления осужденных // Lex russica. 2014. № 5.

<sup>4</sup> Сборник Русского исторического общества. Т. 93. СПб. 1894.

дмитровских граждан общественных нужд, а во второй содержится предписание депутату явиться в Сенат с этим удостоверением. Этот наказ подписан 224 избирателями.

Депутаты несли ответственность за своевременное представление наказов избирателей. Кроме того, депутат имел право помимо наказа ходатайствовать «о чем он заблагорассудит, он не мог только противоречить наказу и в случае несогласия с ним должен был сложить с себя полученные полномочия»<sup>1</sup>. Вместе с тем следует подчеркнуть, что указы не имели обязательного характера для депутатов, не связывали их и не определяли линию их поведения при обсуждении законопроектов. Однако депутаты осознавали свою ответственность перед избирателями, стремясь убедить комиссию в необходимости учета пожеланий избирателей. Как справедливо отмечают В. И. Фадеев и М. В. Варлен, мандат депутата Уложенной комиссии имел элемент императивности, заключавшийся как в необходимости следовать предписаниям «Наказа комиссии о составлении проэкта новаго Уложения»<sup>2</sup>, так и моральной ответственности перед избирателями за отстаивание их интересов при обсуждении законопроектов в комиссии<sup>3</sup>.

Источники не позволяют четко ответить на вопрос о правах и обязанностях депутатов Уложенной комиссии. Как следует из Манифеста от 14 декабря 1766 г., Комиссия созывалась для решения двух взаимосвязанных задач: первая – выслушать от депутатов «нужды и недостатки каждого места», вторая – разработать проект нового Уложения. Обязанность депутата в отношении первой задачи заключается в передаче Комиссии данных ему наказов, содержащих местные нужды и присоединении к наказам тех дополнительных ходатайств, которые могли бы оказаться нужными в ходе работы комиссии. Однако главная обязанность депутата заключалась не в выполнении информационной роли об общественных нуждах, а была связана с законодательной деятельностью комиссии. Те депутаты, которые ограничили участие в работе Уложенной

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 5. М., 1989. С. 81.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12949.

<sup>3</sup> Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учебное пособие. М., 2008. С. 150.

комиссии оглашением заявлений избирателей, лишались депутатских привилегий. Привилегии распространялись только на депутатов, активно участвующих в работе одной из частных комиссий, разрабатывающей законопроекты, «кои действительно при семъ деле трудились и коихъ имена в подписях той или другой части проекта найдутся»<sup>1</sup>. За применением этого ограничения на практике строго следил Сенат<sup>2</sup>.

Члены частных комиссий, обязаны были присутствовать два раза в неделю (во вторник и четверг) на заседаниях Большого Собрания, на которых имели право высказывать по обсуждаемым вопросам свое мнение и выступать с замечаниями. Депутат, пожелавший высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу, должен был встать и заявить находившемуся поблизости держателю дневных записок о своем желании возразить против конкретной статьи. Держатель делал об этом запись в журнале и докладывал маршалу, который предоставлял депутату возможность объяснить свои замечания. В случае если желающих было много, то они высказывались в порядке очереди. Если кто-то из депутатов перебивал говорящего, ему делали письменное замечание. Выступавший с речью депутат должен был говорить кратко и четко.

Анализ дневных записок Большого Собрания позволяет сделать вывод о хорошем профессиональном уровне депутатов, гибкости их действий и умении ориентироваться в сложной политической ситуации. Для отстаивания общих интересов при обсуждении вопросов, имеющих большое значение для многих сословий и этнических групп, депутаты имели право создавать депутатские блоки. Состав этих блоков динамично менялся в зависимости от обсуждаемого вопроса. Гибкой была и форма действий создаваемых блоков. Для подачи «мнения» первыми выступали наиболее образованные и компетентные депутаты. Остальные поддерживали их либо подачей своих «голосов» и «мнений», либо подписями под текстом выступления. При решении важных вопросов депутаты

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква А. П. 11.

<sup>2</sup> Липинский М. А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения // Журнал министерства народного просвещения. 1887. № 6. Ч. ССLI.

подчиняли этнические, социальные, религиозные различия интересам объединения для защиты своих сословных прав.

В работе Большого Собрания Уложенной комиссии ее маршал А. И. Бибиков добился жесткой дисциплины. Явка депутатов на заседания Собрания была строго обязательной. За неявку без уважительной причины назначался штраф, за опоздание или преждевременный уход маршал делал замечание. Заседания начинались с ударом маршальского жезла. Если после второго удара не воцарялась тишина, маршал покидал зал заседания. Аналогично он поступал и тогда, когда кто-то из депутатов нарушал тишину в ходе заседания. При отсутствии маршала и генерал-прокурора, который заменял маршала, заседание считалось неправомочным<sup>1</sup>. Такие же правила поведения распространялись и на губернаторов, имевших право не только присутствовать на заседаниях Большого Собрания, но и знакомиться с записями о запросах и нуждах по своей губернии.

В работе Екатерининской комиссии прослеживаются традиции единогласного принятия решений на Земских соборах. На Большом Собрании, после обсуждения законопроектов в частных комиссиях, вырабатывалось общее решение по конкретному законопроектному вопросу, которое должно было приниматься большинством голосов. Вместе с тем маршалу комиссии вменялось в обязанность стараться достигнуть «единогласия». Для этого он давал Собранию еще некоторое время «на соглашение», затем депутаты повторно голосовали словами «да» и «нет», после чего следовала баллотировка шарами.

Из вышесказанного следует, что выборные представители Уложенной комиссии играли активную роль в законодательном процессе, участвуя в заседаниях Большого Собрания, в работе частных комиссий, принятии законопроектов, имели право на законодательную инициативу в форме подачи наказов избирателей и ходатайств, содержащих предложения депутатов, подписывали те законопроекты, в разработке которых принимали участие.

Особенностью правового статуса депутатов стал впервые созданный институт депутатской неприкосновенности. В качестве привилегии депутаты

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12948. П. 17.

получили ограниченный иммунитет – неприкосновенность личности и имущества с освобождением от смертной казни и телесных наказаний. Они могли быть привлечены к ответственности только с санкции императрицы. Имена подлежали конфискации только за долги. Ограниченная неприкосновенность выборного лица, которая введена введенная Манифестом Екатерины II, впоследствии стала важнейшей гарантией обеспечения независимости осуществления депутатских полномочий<sup>1</sup>. За преступления против выборного лица Манифестом устанавливались более жесткие санкции: «Кто же на депутата нападет, ограбит, прибьет или убьет, тому учинить вдвое того, что в подобных случаях обыкновенно»<sup>2</sup>. Предоставляя депутатам большие преимущества, Манифест вместе с тем запрещал «употреблять мзду и лихоимство». Если данный запрет нарушался на депутатов, налагалось взыскание.

Депутатам Екатерининской комиссии было назначено жалование, выдававшееся сверх получаемого по службе: дворянам в размере 400 руб., депутатам от городских жителей по 122 руб., всем другим депутатам по 37 руб. в год<sup>3</sup>. Вознаграждение депутатов предназначалось для поощрения за выполнение депутатских функций. Для депутатов изготавливались специальные знаки, выданные им 13 августа на 6-м заседании Большого Собрания и оставляемые на всю жизнь. Депутаты должны были носить этот золотой знак на золотой цепи «дабы члена Комиссии о Уложении узнать можно было». По окончании полномочий дворянским депутатам разрешалось вставить депутатские знаки в свои гербы «дабы потомки узнать могли, какому великому делу они участниками были»<sup>4</sup>.

Обряд управления выполнял роль основ этического кодекса деятельности депутатов Уложенной Комиссии. Он содержал обязательные нормы, определявшие служебные взаимоотношения депутатов: «Если депутат депутата

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Правовой статус депутатов «Комиссии об уложении» (1767) // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 12.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 7.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква А. П. 10.

<sup>4</sup> ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква В. П. 6

обидит во время собрания или прения о делах, бранью или иным непристойным образом, то депутаты пенею накажут виноватого по своему рассмотрению, или выключением из собрания на время, или вовсе. Кого депутаты выключат из собрания, тот лишался всех депутатских выгод и знака»<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что контроль за этичностью поведения депутатов возлагалась на само депутатское сообщество, коллегиально принимавшее решение о санкциях. При этом штрафы, наложенные за «непристойное поведение», направлялись на цели благотворительности – взятая с виновных пеня отсылалась в Воспитательный дом<sup>2</sup>.

Проведенный анализ правового статуса депутатов Уложенной комиссии позволяет сделать следующие выводы.

Екатерининский Манифест от 14 декабря 1766 г. впервые законодательно закрепил систему требований к избираемым депутатам высшего представительного органа государственной власти. К таким требованиям относились сословный, территориальный, морально-нравственный, имущественный, возрастной, семейный критерии, а также ценз оседлости и ценз несовместимости с некоторыми должностями. Большинство условий были универсальны и применялись к депутатам всех сословий.

Необходимо констатировать некоторую преемственность статуса депутата Уложенной Комиссии и делегата Земского собора. В то же время появление единого государственного акта, определявшего статус депутата, оказало влияние на уровень его детализации. Конкретизация требований, унаследованных от выборов делегатов Земских соборов, характеризуется переходом от социального ценза к сословному, указанием точного минимального возраста депутатов, конкретными критериями определения имущественного ценза, юридическим оформлением новых условий – семейного положения и оседлости.

Полномочия депутата Комиссии удостоверялись наказами его избирателей. Депутат допускался к присяге, с момента принятия которой начинались его

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12948. П. 15.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XVIII № 12948. П. 16.

полномочия, только по факту представления наказов избирателей. Это убедительно подтверждает наличие функции представительства интересов избирателей в деятельности депутатов Уложенной Комиссии.

Сущность депутатского статуса определяла законодательная функция Уложенной Комиссии. Важность данной 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.

Полномочия выборных представителей Комиссии впервые были закреплены законодательным актом. Депутаты получили возможность активно участвовать в законодательном процессе на всех его стадиях, включая участие в заседаниях Большого Соборания, в работе частных комиссий, принятии законопроектов, право на законодательную инициативу в форме подачи наказов избирателей и ходатайств, содержащих предложения депутатов, подписание законопроектов, в разработке которых принимали участие.

Важнейшей особенностью правового статуса депутатов стал впервые введенный институт неприкосновенности. Данный институт предусматривал ограниченный иммунитет – неприкосновенность личности и имущества с освобождением 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. Ограниченная неприкосновенность выборного должностного лица впоследствии стала важнейшей гарантией обеспечения независимости осуществления депутатских 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-дворяне получали дополнительную привилегию использовать данные знаки как элемент своих гербов.

Для депутатов Комиссии были введены обязательные 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 полномочий. Штрафы, наложенные на депутатов за «непристойное поведение», направлялись на цели благотворительности.

### **3 ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТОВ ВЫСШИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ОСНОВНЫМ ЗАКОНАМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

#### **3.1 Эволюция Государственного совета как государственного органа и изменение принципов его формирования**

Государственный совет периода Российской империи является ярким примером эволюции законосовещательного органа, который стал верхней палатой высшего государственного законодательного органа. На протяжении столетия своего функционирования с 1810 до 1917 гг. Государственный совет многократно реформировался, что приводило к изменению его полномочий и порядка деятельности, а в 1906 г. – его основной функции и порядка формирования<sup>1</sup>. Нормативные акты, определявшие правовой статус Государственного совета, принимались в 1810, 1842, 1886, 1901 и 1906 гг.<sup>2</sup> Подобная эволюция позволяет выявить закономерности изменения принципов формирования высшего органа государственной власти.

Дата учреждения Государственного совета до настоящего времени остается дискуссионной. Так, столетие Государственного совета торжественно отмечалось в 1901 г., т. е. в период Российской империи в ходе острых научных дискуссий признавалась непосредственная преемственность Государственного и Непременного совета, учрежденного указом императора Александра I 30 марта 1801 г. Помощником статс-секретаря Госсовета П. Н. Даневский, являвшийся автором работы «История образования Государственного совета в России»,

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы и членов Государственного совета (1906–1917 гг.) // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1 (39). С. 33.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XXXI № 24064; 2 ПСЗ. Т. XVII. № 15518; 3 ПСЗ. Т. XXI. № 19883; 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27808.

рассматривал в качестве предшественников Государственного совета последовательно Боярскую Думу, Ближнюю канцелярию и Правительствующий Сенат, Верховный тайный Совет, Кабинет Ее императорского величества, Совет при Высочайшем дворе. При этом П. Н. Даневский не относил период деятельности Совета неперменного (1801–1810 гг.) к истории Государственного совета<sup>1</sup>. Мы считаем необходимым согласиться с П. Н. Даневским в трактовке преемственности Непременного и Государственного советов, поскольку Непременный совет еще являлся общим совещательным органом при императоре, не имея специализированной законосовещательной функции и соответствующих полномочий. Так, в указе Александра I Сенату от 30 марта 1801 г. полномочия Непременного совета определены очень широко, в традиции совещательного органа при монархе: «для рассмотрения и уважения государственных дел и постановлений, вместо прежнего при Дворе Нашем Совета, признали Мы за благо учредить при Нас на особых правилах Совет неперменный...»<sup>2</sup>. В связи с этим мы не исследуем в данном параграфе принципы формирования членов Непременного совета.

Создание Государственного совета 1 января 1810 г. император Александр I рассматривал в качестве существенного преобразования порядка государственного управления, что следует из его речи в Государственном совете: «Не частными исправлениями, не подробностями многосложными ... стоят и процветают государства»<sup>3</sup>. Манифест Александра I, определявший роль Государственного совета в системе государственной власти, подчеркивал публичный характер данного органа: «Но законы гражданские, сколь бы они ни были совершенны, без государственных установлений не могут быть тверды. В числе сих установлений, Совет издавна занимал важное место. В начале своем он был временным и преходящим. Но при вступлении Нашем на престол, наименовав его государственным, Мы тогда же предназначили дать ему в свое

---

<sup>1</sup> Даневский П. Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859. С. 47.

<sup>2</sup> Новый памятник законов Империи Российской. – СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1829. Отд. 2. Ч. X. Т. 1.

<sup>3</sup> Книга высочайших постановлений Государственного совета за 1810 год. Ч. 1. Л. 2.

время образование, свойственное публичным установлениям»<sup>1</sup>. В юридической терминологии начала XIX в. под государственными установлениями понимались органы власти, а под образованием в данном контексте – нормативный акт, определяющий полномочия государственного органа. Подчеркивая публичный характер Государственного совета как органа власти, император отмечал существенное расширение его совещательных полномочий, в которых была предусмотрена представительная функция.

П. Н. Даневский констатирует фундаментальное отличие Госсовета, учрежденного в ходе реформ Александра I, от действовавших ранее подобных государственных органов: «При обозрении дел Государственного совета с 1810 года, нельзя не заметить, что с сего времени Совет, перестав быть военным кабинетом, каким он был в царствование императрицы Екатерины II, и цензурным комитетом, в который он обратился на исходе минувшего столетия, сделался высшим государственным установлением по части законодательства, суда и государственной экономии»<sup>2</sup>. По нашему мнению, учреждение и деятельность Госсовета придали законодательной деятельности ограничено публичный характер. Публичность выражалась в нормативно закрепленной процедуре достаточно широкого и свободного обсуждения важных решений политико-правового характера, в первую очередь – законопроектов, в фиксировании мнения не только большинства, но и меньшинства (при этом император мог поддержать любое из этих мнений или отвергнуть оба). Ограниченность публичности определялась закрытостью обсуждения и рекомендательном характере принимаемых решений. Мы полагаем, что ограниченная публичность характерна не только для деятельности, но и для формирования Госсовета, что выражалось в привлечении в его состав достаточно широкого круга представителей высшей имперской бюрократии. В рассматриваемый период публичность крайне редко была всеобщей в силу чрезвычайно глубоких сословных различий.

---

<sup>1</sup> Журнал Общих собраний Государственного Совета 1810–1820. Л. 1–2.

<sup>2</sup> Даневский П. Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859. С. 81.

Нормативный акт о деятельности Государственного совета «Образование Государственного совета» разработан по поручению Александра I М. М. Сперанским и одобрен «словесно и письменно» Кочубеем, Салтыковым и Лопухиным в ходе неофициального согласования с ближайшими советниками императора<sup>1</sup>. Если в императорском Манифесте были раскрыты причины и цели создания Госсовета, то «Образование» содержало определение главной функции («существа»); полномочия («предметы»); структура («состав»); порядок деятельности («образ производства дел»)<sup>2</sup>.

Государственный совет был создан как законосовещательный орган государства, который координировал всю законодательную деятельность и выполнял совещательную функцию при императоре, что определило способ его формирования и статус членов. Автор фундаментального исследования о Госсовете, В. Г. Щеглов, подчеркивает, что «в системе управления Российской Империей Государственный совет являлся высшим правительственным, преимущественно законосовещательным учреждением»<sup>3</sup>. К его полномочиям относилось рассмотрение всех проектов нормативных актов, которые утверждались императором: «Все законы... предлагаются и рассматриваются в Государственном совете, а потом действием Державной власти поступают к предназначенному их совершению»<sup>4</sup>. Достаточно детально определялись полномочия Госсовета, что является важным его отличием от действовавших ранее совещательных органов: рассмотрение проектов нормативных актов; толкование нормативных актов; обеспечение эффективного исполнения действующих нормативных актов; объявление войны и заключение мира в случаях, когда необходимо коллегиальное обсуждение этих вопросов; рассмотрение сметы «приходов и расходов», новых расходов в течение года; рассмотрение решений о передаче государственного имущества или государственных средств частным лицам; рассмотрение компенсаций за

---

<sup>1</sup> Даневский П. Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859. С. 60–61.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XXXI № 24064.

<sup>3</sup> Щеглов В. Г. Государственный совет России. Т. 1. Ярославль. 1892. С. 980.

<sup>4</sup> Там же.

отчуждаемую государством частную собственность; рассмотрение отчетов министерств<sup>1</sup>. Государственный совет давал заключения по гражданским и уголовным делам, которые утверждались монархом. Из перечня полномочий следует, что Госсовет при создании выполнял функции законосовещательного органа и судебной инстанции, а также ограниченную контрольную функцию по отношению к исполнительной власти, осуществляемой министерствами. Законосовещательный характер Государственного совета выражался в том, что одобренные им проекты монархом. Кроме того, Государственный совет того периода, как и ряд европейских парламентов, рассматривал отчеты министерств. Контрольная функция была ограниченной – в «Образовании» отмечалось, что министры не были обязаны присутствовать на заседаниях Госсовета при рассмотрении вопросов их министерств. Функции Государственного совета определили принципы его формирования и структуру. Структурно Госсовет подразделялся на департаменты, при этом председателями департаментов не могли быть министры. Члены законосовещательного органа, не входящие в департаменты, присутствовали на общих заседаниях Госсовета.

Основу порядка формирования Государственного совета, установленную при его создании, составляет единоличное назначение монархом: в его состав входили только лица, назначаемые императором. Министры, также назначаемые императором, являлись членами Госсовета по должности<sup>2</sup>. Процедура отбора кандидатов в состав Государственного совета не была установлена. Как отмечает А. Ю. Деев, состав Совета пополнялся по ходатайствам высших должностных лиц перед императором о конкретной кандидатуре<sup>3</sup>. Единоличное назначение членов Госсовета императором преследовало цель обеспечения участия в работе Совета представителей дворянства, выступавшего опорой российской монархии.

Председательствующим в Госсовете был император, в случае отсутствия которого место председателя занимал член Госсовета, ежегодно назначаемый

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Т. XXXI № 24064. П. 29.

<sup>2</sup> ПСЗ. Т. XXXI № 24064. П. 29. Ст. VI.

<sup>3</sup> Деев А. Ю. Государственный совет Российской империи 1894–1905 гг. : дис. ... канд. полит. наук. М., 2002. С. 292.

императором. При создании Госсовета было назначено 35 его членов. Полномочия членов Госсовета были пожизненными, что определялось не нормативными актами, а сложившейся практикой. Император дополнял состав Совета новыми членами по мере необходимости, возникавшей, как правило, в результате смерти членов Госсовета. В конце царствования Александра I в состав Госсовета входили 42 члена. Александр I представлял высшую единоличную императорскую власть, все прочие состояли на государственных должностях не ниже третьего класса и в большинстве своем были потомственными дворянами. Как единственное исключение в Госсовет входил М. М. Сперанский – сын священника. Почти каждый третий член Совета имел придворные звания, это характеризовало состав Госсовета с точки зрения отношения его членов к государственной службе<sup>1</sup>. Около 70 % членов Совета были лица, состоящие на военной службе, средний возраст членов Госсовета, по подсчетам С. В. Кодана, был чуть более 56 лет<sup>2</sup>. Подобные характеристики состава Государственного совета позволяют констатировать его достаточно высокий по критериям того периода совещательный потенциал, поддерживаемый при помощи порядка формирования единолично императором. Главным принципом формирования Госсовета, таким образом, было обеспечение лояльности монархической власти. На основе анализа законодательства соответствующего периода, можно сделать вывод, что этот принцип выступал с точки зрения юридической науки системообразующим по отношению к принципу обеспечения компетентности Госсовета в вопросах управления и принципу публичности.

Анализируя динамику состава Госсовета на протяжении XIX – начала XX вв. (до 1906 г.), можно сделать вывод о доминирующей роли высшей имперской бюрократии, повышении среднего возраста и снижении

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Становление и развитие Государственного совета как палаты высшего законодательного органа Российской империи (1810–1917) // Общество: политика, экономика, право. 2016. Вып. 5. С. 164.

<sup>2</sup> Кодан С. В. «Постановить силу и блаженство империи Российской на незыблемом основании закона»: Государственный Совет в России // Чиновник. 2002. № 1 (17). Электронный ресурс. Режим доступа: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1145201>.

имущественного уровня членов Государственного совета. Очевиден сословный характер Госсовета как органа государственной власти в указанный период.

Некоторые изменения практики формирования Госсовета были осуществлены императором Николаем I. Так, 17 декабря 1825 г. по повелению императора в состав Госсовета был введен великий князь (брат царя) Михаил Павлович, который получил право присутствовать на заседаниях по собственному желанию<sup>1</sup>. Это был первый случай введения в указанный государственный орган члена императорской семьи. Анализ политической ситуации рассматриваемого периода позволяет предположить, что решение о введении в состав Госсовета Михаила Павловича в первые же дни после вступления на престол его брата было вызвано стремлением продемонстрировать усиление контроля за деятельностью Государственного совета и одновременно – поднять престиж Госсовета, лояльность его членов по отношению к императорской фамилии. В 1839 г. наследнику престола великому князю Александру Николаевичу было предписано императором присутствовать в Госсовете без права участия в принятии решений<sup>2</sup>. Только спустя 2 года Александр Николаевич стал полноправным членом Госсовета. Очевидно, что для наследника престола подобная процедура была способом приобщения к государственному управлению. Впоследствии включение великих князей в состав Госсовета без права голоса с оформлением через полтора-два года полноценного членства стало традицией. Однако, указанное изменение практики формирования Госсовета не потребовало корректировки порядка его формирования и внесения каких-либо изменений в нормативные акты.

Статус Государственного совета в системе органов государственной власти империи в 1810–1906 гг. изменялся незначительно. Например, с момента образования Госсовета и до 1827 г. при утверждении законопроектов императором использовалась формулировка «Вняв мнению Государственного Совета», что подчеркивало высокий статус исходящих из этого органа

---

<sup>1</sup> Журнал Общих собраний Государственного Совета. 18 декабря. 1825.

<sup>2</sup> Журнал Общих собраний Государственного Совета 23 ноября. 1839.

предложений. Однако император Николай I отказался от данной формулировки, на протяжении многих лет подвергавшейся резкой критике за «умаление самодержавной власти». Она была заменена словами «Быть по сему». Еще более важно, что император Николай I многократно нарушал принцип обязательности предварительного рассмотрения законопроектов Государственным советом, утверждая законы по представлению Кабинета министров или особых совещаний. «Учреждение Государственного Совета» – нормативный акт, определявший полномочия и порядок деятельности Госсовета, пришедший на смену «Образования» в 1842 г., сделал подобную практику законной, определив несколько групп законопроектов, которые могли приниматься императором без их предварительного обсуждения в Госсовете. Этот нормативный документ внес существенные изменения в полномочия и порядок работы Совета, несколько ослабив его влияние на исполнительную власть. Как полагают многие исследователи, «Учреждение» с учетом фактически сложившегося положения дел изменило баланс влияния Госсовета и Кабинета министров в пользу Кабинета<sup>1</sup>. В то же время «Учреждение» 1842 г. не затронуло порядок формирования Государственного совета.

С 1810 по 1906 гг. порядок формирования Государственного совета не подвергался существенным изменениям. После подписания Манифеста «Об изменении Учреждения Государственного Совета и пересмотре учреждения Государственной Думы»<sup>2</sup> и императорского Указа «О переустройстве учреждения Государственного Совета»<sup>3</sup> 20 февраля 1906 г. положение существенно изменилось. Манифест провозглашал общие принципы формирования, деятельности Госсовета и его взаимодействия с Государственной Думой и органами исполнительной власти. Так, в соответствии с названным актом Госсовет формировался наряду с членами по назначению, в равном с ними количестве выборными членами из числа духовенства, дворянства и земства,

---

<sup>1</sup> Мальцева И. В. Учреждение Государственного совета 1842 г. // Правоведение. 1995. № 2. С. 104.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27423.

<sup>3</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27425.

науки, торговли и промышленности. Указ детализировал порядок формирования Государственного совета.

«Учреждение Государственного Совета», подписанное императором 24 апреля 1906 г., детализировало порядок формирования Госсовета, его полномочия и статус членов. Глава X «О Государственном Совете и Государственной Думе и образе их действий» «Свода основных государственных законов Российской империи» от 23 апреля 1906 г. содержала нормы, регламентирующие порядок формирования и деятельности Государственного совета и Государственной Думы. Вышеназванными нормативными актами Государственный совет был наделен полномочиями, соответствовавшими функциям верхних палат национальных парламентов. Соответственно, существенно изменялись принципы и порядок формирования Госсовета<sup>1</sup>. Можно согласиться с мнением И. В. Мальцевой, что в 1906 г. Государственный совет был преобразован в верхнюю палату российского парламента<sup>2</sup>.

Согласно «Своду основных государственных законов Российской империи», Госсовет формировался по смешанной системе, из членов, которых назначал император, и избираемых населением. При этом число членов Совета, «призываемых императором к участию в деятельности Совета из числа назначенных им», не должно быть больше количества избранных членов Госсовета<sup>3</sup>. Формирование Совета на 50 % из выбранных лиц было направлено на создание возможности для Государственного совета продуктивно взаимодействовать с нижней палатой парламента – Государственной Думой. Об этом свидетельствует и доклад одного из авторов реформ 1905–1906 гг. С. Ю. Витте, подготовленный в ходе разработки Манифеста 17 октября 1905 г. В указанном докладе непосредственно подчеркивалась необходимость

---

<sup>1</sup> Mosse W. E. Russian Bureaucracy at the End of Ancient Regime: the Imperial State Council 1897–1915 // *Slavic Review*. 1980. № 4. P. 618–622.

<sup>2</sup> Мальцева И. В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995 // URL: <http://www.disserscat.com>.

<sup>3</sup> Верхогляд А. С. Становление и развитие Государственного совета как палаты высшего законодательного органа Российской империи (1810–1917) // *Общество: политика, экономика, право*. 2016. Вып. 5. С. 165.

реорганизации Государственного совета как структуры законодательного процесса с учетом значительного участия в нем избранных делегатов, поскольку только в таком случае существует возможность организовать нормальное взаимодействие между этим государственным органом и Государственной Думой<sup>1</sup>. Государственный совет самостоятельно, как это было установлено «Сводом основных государственных законов Российской империи», проверял полномочия своих членов, входящих в его состав на основании выборов. Полномочия избранных членов Государственного совета могли быть досрочно прекращены указом императора, который назначал новые выборы.

Более детально порядок формирования Госсовета был определен «Учреждением Государственного Совета» 1906 г.<sup>2</sup> Для процедуры включения членов Совета по назначению детализации не требовалось, поскольку данная процедура по-прежнему сводилась к проявлению воли монарха. Представители этой категории назначались императором пожизненно. Они могли быть уволены только по их просьбе. Отсутствие механизма исключения из Госсовета членов по назначению, помимо их добровольной отставки, привело к тому, что количество имеющих такое назначение было больше требуемого для формирования половины Совета. В силу этого, император самостоятельно определял для участия в работе Госсовета его членов из числа «как неприсутствующих в Совете, так и вновь назначаемых». Председатель и заместитель председателя Госсовета назначались императором ежегодно из назначаемых членов Совета.

«Учреждение» детально регламентировало порядок включения в Госсовет такой новой для него категории, как члены по выборам. Избирали членов Госсовета с 1906 г. от следующих групп: православная церковь; губернские земские собрания; дворянские общества; Императорская академия наук и Императорские российские университеты; Совет торговли и мануфактур. Жесткой зависимости между численностью избирателей и избираемых членов Совета не было, избрание осуществлялось корпоративными органами в

---

<sup>1</sup> Витте С. Ю. Воспоминания. Т. III. 1994. Таллин-Москва. С. 6–7.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27808.

количестве, установленном «Учреждением». Порядок избрания несколько отличался у различных корпораций, но эти различия определялись наличием или отсутствием общеимперского органа управления. Так, от Русской православной церкви Святейший Синод избирал 6 членов Госсовета (трое – от монашествующих священников и трое – от «белого» духовенства) в соответствие с процедурами, устанавливаемыми самим Синодом с одобрения императора. Каждым губернским земским собранием избирался один член Госсовета. Дворянские собрания губерний и областей, в которых проводились дворянские выборы, избирали по 2 выборщика, которые на съезде в Санкт-Петербурге выбирали 18 членов Госсовета. Академия наук и каждый университет избирали по 3 выборщика, при этом Академия осуществляла избрание в ходе полного Академического собрания. Для избрания членов Госсовета от академической курии был установлен дополнительный должностной ценз – Академия наук избирала только академиков, императорские университеты – профессоров. По мнению ректора Санкт-Петербургского университета Д. Д. Грима, это приводило к частым коллизиям должностных обязанностей избранных от Академии и университетов членов Государственного совета, с их обязанностями академиков и профессоров<sup>1</sup>. Как отмечает В. А. Демин, представительство «науки было введено по образцу некоторых западных верхних палат (например, Палаты господ Пруссии)»<sup>2</sup>.

Наиболее сложно организованной корпорацией в Российской империи была торгово-промышленная, что определило наиболее высокий уровень детализации порядка выборов от нее «Учреждением». Центральный Совет торговли и мануфактур избирал двух выборщиков от промышленности и двух от торговли. Московское отделение этого Совета, а также Костромской, Иваново-Вознесенский и Лодзинский комитеты торговли и мануфактур – по два выборщика исключительно от промышленности, другие комитеты торговли и мануфактур – по одному выборщику, также от промышленности. Комитеты

---

<sup>1</sup> Гримм Д. Д. Представительство университетов в Государственном совете. М., 1913. С. 27.

<sup>2</sup> Демин В. А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. Киев, 2006. С. 46.

торговли и мануфактур были созданы не во всех губерниях и прочих административно-территориальных образованиях. В ряде территорий близкие функции исполняли Биржевые комитеты. В силу этого Санкт-Петербургский и Московский биржевые комитеты избирали по четыре выборщика, только от общих бирж (помимо них, в этих городах действовали специализированные биржи), в том числе по два от промышленности и по два от торговли. Бакинский, Варшавский, Екатеринбургский, Киевский, Нижегородский, Рижский, Ростовский-на-Дону, Харьковский, Одесский, Самарский, Саратовский, Лодзинский, Либавский, Пермский, Томский и Омский – по два выборщика, в том числе по одному от промышленности и столько же – от торговли. Как и для прочих корпораций, собиравших съезды, съезд торгово-промышленных выборщиков проводился в Санкт-Петербурге. Он избирал 12 членов Госсвета, в том числе 6 от промышленности и 6 от торговли. Отметим, что, в отличие от академическо-университетской корпорации, каких-либо специальных цензов для выборщиков торгово-промышленной корпорации не было установлено, лишь пропорции представительства двух основных групп, сформировавших данную корпорацию. В то же время само членство в комитетах торговли и мануфактур и биржевых комитетах предполагало определенный имущественный уровень.

Избрание членов Государственного совета осуществлялось по схеме, которую можно определить как куриальную, сословно-корпоративную. Организация выборов членов Государственного совета осуществлялась на сословной основе (дворянским и духовным сословиями) и корпоративной основе (избрание членами корпораций по роду деятельности – ученые, преподаватели университетов, предприниматели сферы торговли и производства).

«Учреждение» устанавливало общие цензы для осуществления права быть избранным при выборах членов Госсвета:

- возрастной (право быть избранным получало лицо, достигшее 40 лет);
- образовательный (наличие среднего образования);
- подданства (подданные Российской империи).

Не могли избираться в Госсовет также лица, указанные в пункте «а» ст. 6, ст. 7–8 Положения о выборах в Государственную Думу, то есть женщины; лица, подвергшиеся суду за ряд преступлений, в том числе за уклонение от военной службы; лица, подвергшиеся несостоятельности; исключенные из сословных обществ; лишенные духовного сана за пороки; губернаторы и вице-губернаторы, градоначальники и помощники градоначальников на подведомственных им территориях; лица, которые занимали полицейские должности – в губернии или городе, по которым проводятся выборы<sup>1</sup>. Общие для выборов в Госдуму и Госсовет ограничения пассивного избирательного права дают основания для выводов о существовании гендерного, морально-этического и должностного цензов.

Порядок избрания некоторых категорий членов Госсовета конкретизировался приложениями к статьям «Учреждения». Данные приложения имели силу закона и были включены в Полное собрание законов Российской империи. Приложением к ст. 12 являлись «Правила о выборах членов Государственного Совета от Губернских Земских Собраний, а также членов Государственного совета от землевладельцев в губерниях: Астраханской, Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Курляндской, Лифляндской, Минской, Могилевской, Оренбургской, Подольской, Ставропольской и Эстляндской, в областях Войска Донского и в губерниях Царства Польского»<sup>2</sup>. Данным актом устанавливались дополнительные цензы для реализации пассивного избирательного права: губернские земские собрания могли избирать членами Госсовета лиц, владевших не менее трех лет на праве собственности или пожизненного владения земельными участками, по размерам в три раза превышающим площадь земли, дающей право непосредственного участия в земских собраниях. Земельный ценз был снижен для лиц, имеющих опыт деятельности на выборных должностях: могли избираться членами Государственного совета лица, владевшие земельными участками, дающими

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. № 26662.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27808.

право на участие в земских собраниях, если они занимали должности предводителя дворянства, председателя земской управы, городского главы или почетного по выборам мирового судьи не менее двух выборных сроков. Трём земским собраниям – Санкт-Петербургскому, Московскому и Херсонскому было предоставлено право избирать не только землевладельцев, но также лиц, имеющих на праве собственности в течение не менее трех лет недвижимое имущество, оцененное для взимания земского сбора в 45 тыс. руб. и более. Для лиц, имеющих опыт работы на выборных должностях, имущественный ценз был снижен до 15 тыс. руб. Списки лиц, имеющих право быть избранными на территориях действия земств, составлялись уездными земскими управами и направлялись губернаторам, которые публиковали эти списки не менее чем за две недели до даты выборов. Жалобы на неправильные сведения и неполноту данных списков могли подаваться в течение недели после их обнародования в губернскую комиссию по делам о выборах в Государственную Думу. Решение комиссии было окончательным и не подлежало обжалованию.

В губерниях и других административно-территориальных образованиях, где не были созданы земские учреждения (их перечень представлен в названии «Правил о выборах...»), под председательством губернских предводителей дворянства проводились съезды лиц, имеющих по количеству находящейся в их владении земли, право непосредственного участия в съездах уездных землевладельцев. Дополнительно оговаривалось, что эти избиратели должны владеть землей не менее трех лет и не принадлежать к категориям, не допущенным для участия в выборах в Государственную Думу. Каждый такой съезд избирал одного члена Госсвета из числа лиц, соответствующих земельному цензу, установленному для губерний с земствами. Отметим, что снижение уровня земельного ценза для избрания лиц, имеющих опыт деятельности в выборных должностях, было осуществлено не для всех территорий, где отсутствовало земство. Подобное изъятие было установлено только для губерний Астраханской, Лифляндской, Курляндской, Оренбургской, Ставропольской и Эстляндской, а также для области Войска Донского. В Госсвет

могли избираться проживавшие на указанных территориях лица, имевшие земельную собственность лишь в размере, дающем право на непосредственное участие в съездах уездных землевладельцев, при условии, что они прослужили не менее двух сроков в должностях предводителей дворянства, ландрата или уездного депутата.

Для Царства Польского «Правилами» была установлена двухступенчатая система выборов членов Госсовета. В польских губерниях под председательством назначенных императором представителей созывались съезды собственников, имеющих право участия в съездах уездных землевладельцев. Каждый губернский съезд избирал по 6 выборщиков, соответствующих строгому земельному цензу – владение землей в размере, не менее чем в три раза превышающем площадь, дающую право участвовать в съезде уездных землевладельцев. Общий съезд этих выборщиков в Варшаве избирал 6 членов Госсовета.

Территориальные различия порядка выборов членов Госсовета от земельных собственников, в частности, различия земельного ценза для лиц, прослуживших не менее двух сроков на выборных должностях, позволяют высказать предположения о мотивах дифференциации земельного ценза. К избранию в Госсовет были допущены относительно малоземельные собственники с опытом деятельности на выборных должностях из губерний и областей, где не было польского населения: Астраханская, Лифляндская, Курляндская, Оренбургская, Ставропольская и Эстляндская, область Войска Донского. Для украинских и белорусских губерний со значительной долей польских землевладельцев подобное исключение не было предусмотрено, а для территорий Царства Польского с преобладающим польским населением была введена двухступенчатая система выборов. Очевидно, что имперская власть не хотела включения в Госсовет по выборам представителей радикально настроенных польских сепаратистов и создавала нормативную базу, которая бы минимизировала такую возможность. Важность этнически ориентированных законодательных ограничений при выборах членов Госсовета в общей системе

русских выборов соответствующего периода была продемонстрирована исследованием А. Коррос<sup>1</sup>.

Члены Государственного совета избирались, в соответствии с «Правилами» на 3 года, однако первый созыв избирался на 9 лет с тем, чтобы одна треть его состава сменялась каждый три года<sup>2</sup>. Процедура голосования за членов Госсовета была традиционной – тайное голосование посредством баллотировки шарами или подачей записок. Избранным считался кандидат, получивший более половины голосов всех избирателей. Если это правило не удавалось выполнить в ходе голосования, на следующий день проводились дополнительные выборы. В случае, когда в ходе дополнительных выборов кандидат не получал абсолютного большинства, на третьих выборах допускалась победа кандидата, набравшего относительное большинство. Жалобы на неправильность проведения выборов подавались в Госсовет через председателя соответствующего избирательного собрания. В случае отмены Государственным советом результатов выборов в целом назначались новые выборы, а при отмене результатов выборов конкретных членов их замещали следующие за ними лица, получившие большинство голосов.

Выделение законодателем сословно-профессиональных групп, от которых выбирались члены Госсовета, было определено несколькими факторами. Прежде всего, это создание противовеса основанной на принципе народного представительства Государственной Думе. Избираемые члены Госсовета должны быть представителями наиболее высокодоходных и высокообразованных социальных групп, что объединяло их с назначаемыми членами Госсовета. Такая идея формирования Государственного совета была призвана не допустить непосредственных конфликтов монарха с Думой. Данная мысль была высказывалась С. Ю. Витте: «Для того чтобы вывести Россию из переживаемого ею кошмара, нельзя ставить Государственную Думу наряду с Государем. Между ними должен быть поставлен Государственный совет в обновленном составе.

---

<sup>1</sup> Korros A. S. Nationalists Politics in the Russian Imperial State Council: Forming a New Majority 1909–1910 // Emerging Democracy in Late Imperial Russia: Case Studies on Local Self-Government, State Duma Elections, the Tharist Government, and the State Council before and during World War I / Ed. by M.S. Conroy. Niwot. 1998. P. 200–204.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27808. II. 18.

Совет должен быть второй палатой и являться необходимым противовесом Думе»<sup>1</sup>. В то же время участие в избрании членов Госсовета академическо-университетской корпорации нельзя объяснить лишь названной выше причиной – стремление обеспечить представительство наиболее высокодоходных и образованных социальных групп. Университеты Российской империи, действовавшие на основе принципа самоуправления и имевшие относительную автономию от государства, были очагами либерализма в авторитарной политической системе монархии. В силу этого отсутствовали гарантии лояльности императору членов Госсовета, избранных от данной корпорации.

Подчеркнем, что в мировой практике верхняя палата парламента, назначаемая монархом, не являлась редкостью. Вместе с тем в России была необходимость сделать Госсовет «противовесом Госдуме не только по правовому статусу, но и в восприятии общественного мнения. Это определило решение об установлении порядка, предусматривающего избрание половины членов данного государственного органа. Таким образом, проявился новый принцип формирования Госсовета – обеспечение политико-правового механизма сдерживания Государственной Думы»<sup>2</sup>.

Вызванная радикальными политическими потрясениями реформа 1905–1906 гг. привела к значительным изменениям сложившейся ранее системы принципов формирования Государственного совета. Причиной этих изменений стало наделение этого органа власти новой для него законодательной функцией. Изменение системы принципов предполагает, что какие-то из них сохраняются, какие-то – корректируются, и появляются новые. Сохранился такой принцип формирования Совета, как обеспечение его коллективной компетентности в вопросах государственного управления. Изменились такие принципы, как обеспечение публичности и лояльности: принцип публичности получил существенное развитие, уменьшилось значение принципа обеспечения

---

<sup>1</sup> Царскосельские совещания: протоколы секретного совещания [в декабре 1905 г.] // Былое. Пг., 1917. № 3 (25), сентябрь. С. 245.

<sup>2</sup> Верхогляд А. С. Становление и развитие Государственного совета как палаты высшего законодательного органа Российской империи (1810–1917) // Общество: политика, экономика, право. 2016. Вып. 5. С. 165.

лояльности. Появился новый принцип, оказавший большое влияние на избирательное законодательство: необходимость создать и поддерживать в лице Госсовета политико-юридический противовес нижней палате парламента – Государственной Думе. Указанный новый принцип проявлялся в установлении порядка избрания половины членов Государственного совета и в несовпадении порядка формирования, существенных различиях между категориями населения, наделенными активным и пассивным избирательным правом при выборах Госсовета и Госдумы.

Исследование эволюции Государственного совета как государственного органа и изменений принципов его формирования в XIX – начале XX вв., позволило автору сформулировать ряд выводов.

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

Полномочия Государственного совета в 1810–1906 гг. включали принятие рекомендательных решений для императора по широкому кругу вопросов, традиционно относившихся к ведению верховной российской власти. В указанный период основным направлением изменений полномочий Госсовета было уменьшение контрольных полномочий в отношении министерств и ведомств с одновременным расширением полномочий в области предварительного рассмотрения и подготовки предложений по судебным и административным делам. В ходе реформы системы власти в России в 1905–1906 гг. система полномочий Госсовета была радикально изменена. В 1906–1917 гг. Государственный совет осуществлял полномочия верхней палаты законодательного органа, уравненной в правах с нижней палатой парламента – Государственной Думой.

Основным принципом формирования Госсовета, установленным при создании, было обеспечение эффективности его деятельности как совещательного

органа в условиях самодержавного режима. Этот принцип обеспечивался единоличным характером формирования: в состав данного государственного органа входили только лица, назначаемые императором. В систему принципов формирования входила также ограниченная публичность, которая выражалась в привлечении в Совет достаточно широкого круга представителей высшей имперской бюрократии. Ограниченность публичности определялась формированием Государственного совета единоличным усмотрением императора и сословной организацией российского общества. Завершало систему принципов формирования Госсовета обеспечение его коллективной компетентности в вопросах государственного управления. Некоторое изменение полномочий Совета и процедур его деятельности не отражалось на принципах формирования в период 1810–1906 гг., которые не изменялись, поскольку оставались прежними основные функции.

Система принципов формирования Государственного совета существенно изменилась с 1906 г. в результате придания этому органу власти новой для него законодательной функции. Изменения выразились в значительном развитии принципа публичности и появлении такого нового принципа, как обеспечение политико-правового противовеса Государственной Думе.

Порядок формирования Госсовета в 1810–1906 гг. основывался на традиционной для совещательных органов схеме единоличного назначения всех его членов императором. Должность члена Государственного совета была пожизненной, законодательно закреплённая процедура принятия решения о включении в его состав отсутствовала. Формирование Госсовета в 1906–1917 гг. осуществлялось на основании смешанной системы, в равных частях из членов, которые назначались императором, и избирались представителями сословно-профессиональных групп: священнослужители; дворяне; должностные лица земств; представители науки и преподаватели университетов; промышленники и торговцы. Корпорации, получившие право избирать членов Госсовета, 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.

### **3.2 Правовые основы формирования Государственной Думы**

В начале XX в. в российском обществе широкое распространение получает идея народного представительства, разработанная М. М. Сперанским, которая была реализована в создании высшего представительного органа – Государственной Думы. В условиях экономического кризиса, политических волнений, нарастающих требований различных социальных слоев о созыве высшего органа народного представительства и сложной международной обстановки переход страны к высшему представительному учреждению стал необходимостью. Спустя почти полтора века после Уложенной комиссии 1767 г. был сформирован новый выборный высший представительный орган государственной власти.

В ходе разработки законопроекта об учреждении Государственной Думы, осуществляемой Особым совещанием, руководимым министром внутренних дел А. Г. Булыгиным, основное внимание обращалось на порядок формирования представительного органа<sup>1</sup>. Официальная записка Особого совещания подчеркивала важность правильной организации выборов: от их оснований зависел и состав избираемых депутатов, и «степень понимания дел

---

<sup>1</sup> Кудрякова Д. В. Правовые основы деятельности избирательных комиссий в российском государстве в дореволюционный и советский периоды : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2013. С. 41.

государственного управления»<sup>1</sup>. Основным итогом работы совещания стала идея о необходимости создания выборного представительного органа, постоянной палаты, в которой будут заседать депутаты, избранные населением<sup>2</sup>.

Результатом работы совещания стали подписанные Николаем II 6 августа 1905 г. Манифест «Об учреждении Государственной Думы»<sup>3</sup>, высочайше утвержденное Учреждение Государственной Думы<sup>4</sup> и Положение о выборах в Государственную Думу<sup>5</sup>.

Манифест был призван разъяснить значение принятых документов. Обращаясь к народу, Николай II пояснял: «настало время ... призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включив для сего в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему представляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предложений и рассмотрение Росписи государственных доходов и расходов»<sup>6</sup>. Из текста этого документа следует, что Государственная Дума учреждалась со статусом законосовещательного органа.

Порядок организации и проведения выборов устанавливало Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. Согласно нормативному акту активное избирательное право не было всеобщим. Положение лишало права избирать женщин, лиц моложе 25 лет, обучающихся в учебных заведениях, военнослужащих армии и флота, «бродячих инородцев» и иностранных подданных. Кроме того, права участвовать в выборах были лишены лица, которые совершили преступления против собственности, корыстные преступления и признанные несостоятельными должниками.

---

<sup>1</sup> РГВИА. Ф. 1327. Оп. 2. Д. 9. С. 17.

<sup>2</sup> Курдюк П. М., Истоминов Е. В. К вопросу о проведении первых выборов в Государственную думу в начале XX века и их значение в истории российского избирательного права // Юристъ-правоведъ. 2009. № 3. С. 79.

<sup>3</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26656.

<sup>4</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26661.

<sup>5</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26662.

<sup>6</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26656.

Выборы проводились на куриальной и многоступенчатой основе. Избирательный процесс осуществлялся отдельно для каждой избирательной курии – землевладельческой, городской и крестьянской. Большинство депутатских мест (85 %) устанавливалось для землевладельческой и городской курий, т. е. их представительство было обратно пропорционально численности. Основным критерием для обособления избирателей в землевладельческую и городскую курии являлся имущественный ценз. В землевладельческой курии принимали участие лица, владеющие определенной площадью земли или другим недвижимым имуществом (сельскохозяйственными предприятиями, садами, виноградниками и пр.), стоимостью не ниже пятнадцати тысяч рублей<sup>1</sup>. Для каждого уезда имущественный ценз устанавливался отдельно. Он зависел от экономического развития и географического положения губерний. В среднем этот ценз составлял от 150 до 300 десятин. Городская курия включала лиц, владеющих недвижимым имуществом, оцененным в сумме не менее полутора тысячи рублей<sup>2</sup>. Для участия в крестьянской курии имущественного ценза не требовалось.

Положение от 6 августа 1905 г. установило многоступенчатые выборы. Для землевладельцев и городской курии – двухступенчатые. Землевладельцы, удовлетворяющие условиям ценза, имели право участвовать непосредственно на «съездах уездных землевладельцев», где выбирали выборщиков для губернского избирательного собрания, которые избирали депутатов Государственной Думы. Для крестьян – четырехступенчатые: на сельских сходах избирались десятидворники, те на волостных сходах избирали уполномоченных, на уездных съездах – выборщиков и только выборщики – депутатов. С одной стороны, организация выборов на многоступенчатой основе была обоснована географической спецификой российского государства, но, с другой стороны, ее недостаток заключался в исключении из избирательного процесса большого количества населения и искажении результатов выборов.

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26662. П. 12.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26662. П. 16.

Таким образом, можно согласиться с мнением А. В. Ильина и Е. Б. Хохлова о том, что Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. и последующие законодательные акты, посвященные выборам, установили в России мажоритарную сословно-цензовую избирательную систему<sup>1</sup>. Подобная система и многоступенчатость выборов делали неравноценным представительство основных социальных групп населения. Поэтому такая избирательная система не могла стать для российского общества решением вопроса о гражданских правах.

Возрастающая социально-политическая напряженность осенью 1905 г. (всеобщая политическая забастовка, бойкотирование выборов) привела к срыву выборов Государственной Думы. Под давлением революционных событий 17 октября 1905 г. Николаем II был подписан Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», ставший основой нового государственного устройства – ограниченной конституционной монархии. Манифестом декларировались гражданские свободы (свобода совести, слова, собраний) и обязательное утверждение Государственной Думой всех издаваемых законов. Документом устанавливалось, что никакой закон не может иметь силу без одобрения Государственной Думы<sup>2</sup>. Государственная Дума стала не только представительным органом, но и законодательным. Помимо наделения Думы законодательными правами, Манифест предполагал «привлечь к участию в Думе, по мере возможности, те классы населения»<sup>3</sup>, которые ранее не участвовали в выборах (рабочие, городская интеллигенция). В то же время за императором сохранялось право роспуска Государственной Думы и право вето на ее решения, которые Николай II впоследствии не раз использовал.

Правовой основой выборов депутатов I и II Государственных Дум, начавших работать, соответственно, 27 апреля 1906 г. и 20 февраля 1907 г. стали Высочайший указ «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу

---

<sup>1</sup> Ильин А. В., Хохлов Е. Б. Первый закон о выборах в Государственную Думу Российской Империи: опыт историко-правового анализа // Правоведение. 2006. № 1. С. 30.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26803.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 26803.

и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г.<sup>1</sup> (далее – Указ от 11 декабря 1905 г.) и «Учреждение Государственной Думы» от 20 февраля 1906г.<sup>2</sup>

Сохранив в существенных чертах прежнюю систему выборов в Государственную Думу, Указ от 11 декабря 1905 г. внес и значительные изменения. Была создана рабочая курия с трехступенчатыми выборами: уполномоченные, выборщики, депутаты. В Указе перечислялись губернии и города, в которых избирались выборщики от рабочих, с указанием их количества. Так, в частности на Владимирскую губернию приходилось 16 выборщиков, на Московскую (по губернии и городу Москве) – 35, на С. Петербургскую (по губернии и городу С. Петербургу) – 24, на Казанскую (по губернии и городу Казани) – 2, на Смоленскую, Рязанскую, Оренбургскую, Таврическую – 1, в Области Войска Донского – 6<sup>3</sup>.

Однако право избирать имели только рабочие заводов и фабрик, горной промышленности, железнодорожных мастерских при условии, что на этих предприятиях общее число рабочих-мужчин было не менее 50. При этом данное право распространено только на 46 из 61 губерний европейской части российского государства. Рабочие крупных предприятий других губерний были лишены избирательных прав. Кроме того, за пределами европейской России еще 10 губерний и областей не имели рабочей курии. Незначительное количество выборщиков от рабочих, непропорциональное их представительство от крупных и мелких предприятий, лишение избирательного права большого числа рабочих, занятых на производствах, не подчиненных фабричной инспекции, сделало рабочую курию, по выражению современника, «пришитой к другим наспех и белыми нитками»<sup>4</sup>. Политическое влияние рабочего класса на выборах не имело

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 27029.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424.

<sup>3</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 27029. Ст. V. П. 2.

<sup>4</sup> Таганцев Н. С. Пережитое. Учреждение Государственной думы в 1905–1906 гг. Пг., 1919. С. 97.

существенного значения. Вместе с тем рабочие впервые получили представительство в законодательном органе государственной власти<sup>1</sup>.

Особенность нового законодательства состояла в том, что крестьянству была предоставлена почти половина мест всех выборщиков (49 %), из которых избирались депутаты. По логике правительства консервативное крестьянство должно было поддержать монархию. Так было, например, во Франции, – Наполеон I и Наполеон III получили власть при поддержке крестьян. С целью расширения представительства крестьян в Государственной Думе, им было предоставлено право голоса и от крестьянской, и от землевладельческой курий. Тем не менее количество крестьян, участвующих в землевладельческих съездах было весьма незначительно.

Декабрьским указом увеличено число городских избирателей, по сравнению с Положением о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. более чем в 10 раз. В городскую курию помимо лиц, отвечающих имущественному цензу, были включены лица, снимающие в городах уезда квартиру, а также государственные, городские, земские, железнодорожные пенсионеры<sup>2</sup>. Предоставление права участвовать в выборах всем квартирникам приблизило избирательное право городской курии к всеобщему.

В основе распределения мест между губерниями находилась численность населения. При этом каждая курия была представлена определенным количеством депутатов: землевладельческую курию представлял 51 депутат, городскую – 98, от крестьянскую – 53, рабочую – 6, казаков – 8 депутатов<sup>3</sup>.

Общее руководство выборами законодательством возложено на министра внутренних дел. Контроль за их проведением на местах осуществляли губернаторы и градоначальники, предоставлявшие сведения о результатах

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Особенности организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы (1906–1917 // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 104 (10) [Электронный ресурс]. URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/124.pdf>.

<sup>2</sup>3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 27029. Ст. II.

<sup>3</sup> Кравец И. А. Правовой статус народных представителей в думский период российской истории (1906 – февраль 1917 г.) // Правоведение. 2001. № 1. С. 209.

выборов, избранных депутатах и о нарушениях законодательства<sup>1</sup>. Полномочия по проверке нарушений законодательства о выборах депутатов, рассмотрению заявлений и жалоб переданы Указом от 11 декабря 1905 г. губернским и уездным по делам выборов комиссиям и самой Думе. Депутаты были вправе отменить выборы при условии, если за такое решение проголосовало не менее двух третей от присутствующих на общем собрании членов Государственной Думы<sup>2</sup>. Таким образом, система контроля за проведением выборов сочетала, с одной стороны, контроль административной властью, с другой – относительно самостоятельной Государственной Думой.

Организационное устройство Государственной Думы определялось Высочайше утвержденным 20 февраля 1906 г. «Учреждением Государственной Думы»<sup>3</sup>, согласно которому Дума избиралась сроком на пять лет, но до окончания этого срока могла быть распущена императором. Вместе с тем ст. 105 Основных Государственных Законов возлагала на него обязанность тем же указом, которым распускается действующая Дума, назначить выборы нового ее состава.

Формой работы Государственной Думы было общее собрание, заседаниями которого руководил председатель Думы, избираемый из числа ее членов на один год<sup>4</sup>. Выборы председателя проходили тайно и из числа депутатов самой Думы, в этом она радикально отличалась от Госсовета, председатель которого назначался императором. Следует отметить, что первое заседание Думы открывал старейший депутат. Это правило было выработано в ходе парламентской практики и внесено в ст. 1 Наказа Думы.

В структуру Думы входили отделы и комиссии (временные и постоянные), создаваемые для разработки законопроектов и предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к ее ведению. Количество отделов и комиссий, их

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1327. Оп.2. Д. 11. Л.14.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. 1 Отд. № 27029. Ст. XI. П. 2.

<sup>3</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424.

<sup>4</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424. Ст. II. П. 9.

полномочия и состав устанавливались самой Думой. Председатели отделов и комиссий избирались «ими из своей среды»<sup>1</sup>.

В I Думе было образовано 11 отделов, деятельность которых характеризовала их как преимущественно ревизионные органы<sup>2</sup>. Для производства дел в Государственной Думе создавалась канцелярия во главе с секретарем и его заместителем, избранными на пять лет. В ходе деятельности Думы было установлено правило, согласно которому секретарями избирались младшие по возрасту депутаты. В опыте российского парламента важным был особый институт думских приставов, назначаемых председателем. Основная обязанность пристава заключалась в исполнении распоряжений председателя Думы «в виде поддержания порядка в ее помещениях»<sup>3</sup>.

Законодатель не предусматривал создание партийных фракций, но на практике депутаты делились на фракции. Проведение выборов по сословным куриям предоставляло политическим партиям возможность провести своих представителей в депутаты. I Дума включала представителей различных политических сил. Из 499 депутатов ее состава 399 представляли шесть фракций, остальные 100 являлись независимыми кандидатами<sup>4</sup>. При этом ни одно из представленных в Думе первого созыва политических течений не имело более половины голосов. Следует отметить, что ни одной партии до 1917 г. не удавалось получить большинство мест в Государственной Думе. Поэтому даже та партия, которая добилась наилучших результатов на выборах, должна была при решении определенных вопросов создавать альянсы с другими партиями. Следовательно, политическая конкуренция и состязательность являлись неотъемлемой чертой деятельности дореволюционного парламента.

Круг вопросов, находящихся в ведении Государственной Думы включал: издание, изменение, отмену законодательных актов; финансовые сметы

---

<sup>1</sup> Государственная Дума 3 созыв III сессия : справочник. Составлен Приставской частью Государственной Думы. Вып. 2. СПб., 1910. С. 242.

<sup>2</sup> Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 1. СПб. С. 30.

<sup>3</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424. П. 28.

<sup>4</sup> Казанцев Д. Российскому парламентаризму 105 лет! // Эж-Юрист. 2011. № 16. С. 37.

министерств и управлений; отчет об исполнении государственной росписи; вопросы об отчуждении части государственных доходов или имущества; о постройке железных дорог за счет казны; выносимые на рассмотрение Думы дела по особому Высочайшему повелению<sup>1</sup>. Дума была вправе вносить «предложения об отмене или изменении действующих или издании новых законов»<sup>2</sup>, т. е. начал государственного устройства. По существу с помощью Думы самодержавие пыталось модернизировать государственную систему, приспособив ее к новым политическим и социально-экономическим реалиям. Однако вся полнота исполнительной власти и право утверждать законы сохранялось за императором. Это снижало значимость представительного органа в решении государственных задач.

При проведении выборов в Государственную Думу совершенствуются стадии избирательного процесса, характерные для выборов в Уложенную комиссию. Избрание депутатов проходило в соответствии с детально установленными процедурными правилами. Можно выделить следующие стадии организации и проведения выборов в Государственную Думу:

– назначение выборов. Согласно Учреждению Государственной Думы от 20 февраля 1906 г., назначение даты выборов было исключительной прерогативой императора<sup>3</sup>. Выборы депутатов в губернских избирательных собраниях проходили в дни, представляемые для опубликования Правительствующему Сенату министром внутренних дел;

– территориальная организация выборов. Законодательно было образовано 135 избирательных округов, среди которых административно-территориальные, городские, территориально-этнические, казачьи, и конфессиональный;

– составление списков избирателей. Списки лиц, имеющих право участвовать в выборах, составляли уездная земская и городская управы, а в крупных городах – участковые избирательные комиссии. В списки избирателей

---

<sup>1</sup>3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424. П. 31.

<sup>2</sup>3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424. П. 32.

<sup>3</sup>3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27424. П. 3.

вносились все лица, соответствующие необходимому избирательному цензу. Они опубликовывались в местных ведомостях за шесть недель до выборов, после чего в течение двух недель избиратели могли обращаться с жалобами на неточности в губернскую и уездную по делам о выборах комиссии. Публиковались и все изменения, вносимые в списки избирателей после рассмотрения заявлений и жалоб избирателей;

– избрание выборщиков. Выборы проходили по куриям: землевладельческой, городской, крестьянской и рабочей. В землевладельческой курии избирались уполномоченные, которые голосовали выборщиков в губернские избирательные собрания. Городские избиратели голосовали за выборщиков, которые на городском избирательном собрании выбирали непосредственно членов Государственной Думы. Для крестьян устанавливались четырехступенчатые выборы: на сельских сходах избирались по одному представителю от десяти дворов, те на волостных сходах избирали уполномоченных, на уездных съездах – выборщиков, непосредственно выбиравших депутатов Государственной Думы от губернии. В рабочей курии избирались уполномоченные от предприятий, которые избирали выборщиков, участвующих в выборах членов Государственной Думы;

– предвыборная агитация. Избирателям и выборщикам было предоставлено право организации подготовительных собраний, на которых избиратели встречались с кандидатами в депутаты Государственной Думы и знакомились с их программами. Призывы голосовать за конкретных кандидатов содержались в брошюрах, листовках, печатных воззваниях и обращениях участвующих в выборах партий и организаций;

– голосование и определение результатов голосования. Голосование за депутатов Государственной Думы проводилось на избирательных собраниях выборщиков посредством подачи записок. Записки составлялись заблаговременно и вложенные в особые конверты раздавались избирателям<sup>1</sup>. Количество голосов,

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений и распоряжений Правительства. СПб., 1912. № 188. Ст. 1625. П. 9, 10.

полученных каждым кандидатом, фиксировалось в выборном листе, который подписывали председатель и желающие избиратели<sup>1</sup>. При подсчете голосов и определении результатов выборов использовалась мажоритарная система относительного большинства. По окончании выборов депутатов Государственной Думы их списки направлялись Правительствующему Сенату для опубликования в Правительственном вестнике.

Во избежание срыва выборов, который произошел с «Булыгинской» Думой, 8 марта 1906 г. был издан Высочайший Указ «О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный Совет и Государственную Думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений»<sup>2</sup>. Согласно этому документу наказанию подвергались лица, воспрепятствовавшие избирателям или выборщикам угрозами, насилием, злоупотреблением властью; призывавшие к противодействию выборам или массовому неучастию в них, склонявшие путем угощений, подарков или обещаний личной выгоды к подаче голоса за конкретного кандидата; воспрепятствовавшие проведению предвыборного собрания; похитившие или умышленно повредившие избирательные списки. К санкциям, применяемым за вышеназванные преступные деяния, относились тюремное заключение, содержание в исправительных учреждениях, лишение всех присвоенных прав и преимуществ.

Избирательная система, установленная рассмотренными актами, соединила куриально-цензовый принцип и всесословный, что являлось своеобразным компромиссом между обществом и самодержавной властью и создало возможность для широкого представительства всех социальных групп. Не смотря на то, что избирательное право не было всеобщим, ни одна категория населения не была лишена права участия в выборах. Однако социальный состав депутатского корпуса и направления его деятельности не оправдали надежд правительства, по мнению, которого требования депутатов были чрезмерно

---

<sup>1</sup> З ПСЗ. Т. XXV. № 26721. П. 40.

<sup>2</sup> З ПСЗ. Т. XXVI. № 27506.

радикальными. Это стало причиной роспуска I и II Государственных Дум до окончания срока полномочий и изменения принципов формирования представительного органа.

Анализируя реализацию избирательного законодательства на практике, П. А. Столыпин сделал вывод, что новый избирательный закон должен быть таким, чтобы в результате его реализации в Государственной Думе сформировалось большинство, способное к законотворческой работе, а не политической борьбе. При этом, как отмечает Б. Н. Земцов, «премьер-министр не стремился к устранению из Думы оппозиционных политических сил»<sup>1</sup>.

3 июня 1907 г. было принято новое Положение о выборах в Государственную Думу<sup>2</sup>. С точки зрения конституционности данный акт нельзя признать легитимным, поскольку он нарушал положения Свода Основных государственных законов 1906 г.: ст. 86, закреплявшую обязательное одобрение законов Государственным советом и Государственной Думой, а также ст. 87, запрещавшую вносить законодательные изменения в период прекращения деятельности Государственной Думы в Учреждения Государственной Думы и Государственного совета, а также в Положения о выборах в Государственную Думу<sup>3</sup>. Некоторые исследователи оценивали новое Положение о выборах в Государственную Думу как государственный переворот<sup>4</sup>. Вместе с тем анализ этого нормативного акта позволяет утверждать, что им изменены не основы государственного строя, что характерно для государственного переворота, а концепция народного представительства.

Новый избирательный закон, став правовой основой выборов III и IV Государственных Дум (состоявшихся соответственно 1 ноября 1907 г. и 15 ноября 1912 г.), внес существенные изменения в прежнюю избирательную систему. Этот нормативный акт включал более консервативные нормы по сравнению с

---

<sup>1</sup> Земцов Б. Н. Третьеиюньский переворот // История государства и права. 2011. № 14. С. 8.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVII. № 29242.

<sup>3</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27805.

<sup>4</sup> Давыдович А.М. Самодержавие в эпоху империализма. М., 1975. С. 302; Аврех А. Я. Царизм и IV Дума. 1912–1914. М., 1981. С. 6.

действующим ранее избирательным законодательством, способствуя формированию лояльного состава парламента.

Положение 1907 г. значительно сокращало представительство населения. Согласно п.1 выборы в Государственную Думу проводились в губерниях, областях и городах. В отличие от предыдущего закона, Положение уменьшило число городов, которые имели самостоятельное представительство с 26 до 7. Общее количество членов Государственной Думы уменьшилось на 82 депутата: с 524 до 442.

Все ограничения избирательных прав, установленные прежним законодательством, были сохранены. Кроме них вводились и новые ограничения. В круг лиц, не имеющих права участвовать в выборах, вошли: лица, состоящие под надзором полиции; полицейские врачи; чиновники по особым поручениям при градоначальнике Санкт-Петербурга, офицеры Донского, Уральского и Оренбургского казачьих войск, станичные атаманы, военные чины руководящего состава казачьих войск<sup>1</sup>.

Сохраняя многоступенчатость выборов, Положение 1907 г. изменило их организацию. Депутат Государственной Думы от каждой курии избирался на общем губернском собрании, состоящем из выборщиков, избранных в каждом уезде (по Положению от 6 августа 1905 г. крестьяне сами из своей среды выбирали депутата). Для каждой курии устанавливались определенные квоты: по одному выборщику от 2 тыс. избирателей землевладельческой курии; от 4 тыс. – городской курии; от 30 тыс. – крестьянской курии; от 90 тыс. – рабочей курии.

Еще одним нововведением являлось деление городской курии по имущественному критерию на разряды. В первый разряд выделены владельцы недвижимым имуществом, оцененным в губернских городах не менее 1000 руб., в остальных поселениях – не менее 300 руб., а также владельцы торговыми и промышленными предприятиями, не требующими промысловых свидетельств<sup>2</sup>. Другими словами, к первому разряду городских избирателей относилась крупная

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVII. 1 Отд. № 29242. П. 10.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. 1 Отд. № 27805. П. 33.

буржуазия. Во второй разряд городской курии вошли лица, владеющие недвижимым имуществом, оцененным от 300 до 1000 руб. в зависимости от города; лица, владеющие промысловыми свидетельствами; лица, уплачивающие налог на квартиру не менее года, лица, занимающие не менее года должности в государственных, земских, городских учреждениях или на железных дорогах<sup>1</sup>. Естественно, что избирателей второго разряда было гораздо больше, чем избирателей первого, но выборщиков избирателям второго разряда полагалось избирать меньше.

Для разных избирательных курий были установлены разные выборы: для городских избирателей – прямые, для землевладельцев, соответствующих имущественному цензу – двухступенчатые, для уездных землевладельцев, количество земли которых не соответствовало установленному цензу – трехступенчатые, для крестьян – четырехступенчатые. Положение 1907 г. для каждой курии устанавливало определенное количество избираемых депутатов. Землевладельцам обеспечивалось 233 места (56,8 %), крупной городской буржуазии – 72 места (17,6 %), мелкой городской буржуазии – 40 мест (9,8 %), крестьянам и казакам – 56 мест (13,7 %), рабочим – 6 мест (1,5 %)<sup>2</sup>.

Главная суть нового избирательного закона заключалась в перераспределении представительства выборщиков от курий. В итоге один выборщик избирался: в землевладельческой курии – от 230 человек (ранее от 2 тыс.); в 1-м разряде городской курии – от 1 тыс.; во 2-м разряде городской курии – от 15 тыс. (ранее в единой городской курии 1 выборщик избирался от 7 тыс.); в крестьянской – от 60 тыс. (ранее на 30 тыс.); в рабочей курии – от 125 тыс. (ранее на 90 тыс.). Следовательно, реформирование избирательного законодательства существенно сужало электорат низших сословий и было направлено на то, чтобы в Государственной Думе преобладающее большинство имели социальные группы, лояльные императорской власти.

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVII. 1 Отд. № 29242.

<sup>2</sup> Давыдович А. М. Самодержавие в эпоху империализма. М., 1975. С. 305.

По новому закону вводилось изменение в порядок составления списков избирателей. Прежде в составленные списки изменения вносились только по жалобе лица, права которого нарушены. По положению 1907 г. изменения в списки могла вносить администрация «в порядке надзора». Таким образом, администрация имела возможность вычеркнуть из списка лиц, которые, по ее мнению, не имели право быть избирателями.

Кроме того, были установлены особенности выборов на ряде территорий империи с преимущественно нерусским составом населения. Манифест императора от 3 июня 1907 г., изменявший порядок избрания депутатов Государственной Думы, прямо указывал на такую причину этих изменений, как необходимость уменьшить представительство в Госдуме удельный вес представителей этнических меньшинств: «Созданная для укрепления государства Российского, Государственная Дума должна быть русской и по духу. Иные народности, входившие в состав державы нашей, должны иметь в Государственной Думе представителей нужд своих, но не должны и не будут являться в числе, дающем им возможность быть вершителями вопросов чисто русских»<sup>1</sup>. Осуществленные в 1907 г. изменения избирательного законодательства позволяют констатировать наличие в нем этнического ценза.

При формировании Государственной Думы, законодательство предусматривало учет национального фактора, определив особый порядок выборов депутатов от Финляндского княжества, выделив в особый избирательный округ население Люблинской и Седлецкой губерний, образовав особые округа для русского населения на Кавказе<sup>2</sup>. На территориях со смешанным населением министром внутренних дел могли быть созданы национальные курии. От европейской России в Думу было избрано 403 депутата, от азиатской России – 15, от Кавказа – 10, от Царства Польского – 14<sup>3</sup>. Из 14 депутатов два избирались в Варшаве, при этом один депутат избирался

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVII. 1 Отд. № 29240.

<sup>2</sup> 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27318.

<sup>3</sup> Зорин В. Ю., Аманжолова В. А., Кулешов С. В. Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законотворчества. М., 1999. С. 110.

выборщиками от жителей русского происхождения. Аналогичный порядок был установлен для жителей Виленской и Ковенской губерний, в которых русское население отдельно от других избирателей выбирало от этих губерний по одному депутату Государственной Думы.

Положение о выборах 1907 г. включало нормы, закрепляющие порядок обжалования нарушений при проведении выборов и их результатов. Право на обжалование предоставлялось всем лицам, участвующим в выборах. Отмена результатов выборов в случае нарушения порядка их проведения входила в полномочия Государственной Думы. Ее постановление, отменяющее выборы, распространялось как на отдельных депутатов, так и на всех депутатов от губернии. Если избрание отдельных депутатов признавалось неправильным, происходила их замена по большинству полученных голосов из числа лиц, относящихся к соответствующему разряду или собранию. В случае признания Государственной Думой недействительности выборов депутатского корпуса от губернии, то они отменялись постановлением Думы и проводились новые выборы.

Вышеперечисленные изменения, внесенные в избирательный закон от 3 июня 1907 г. по сравнению с двумя предыдущими законами (от 6 августа и 11 декабря 1905 г.), сказались на итогах выборов в Думу III созыва, которые состоялись в сентябре-октябре 1907 г. Дума получилась «послушной» и проработала полный срок. По этому же закону прошли выборы в Государственную думу IV созыва в сентябре-октябре 1912 г.

С. Е. Крыжановский, давая оценку значения Положения о выборах от 3 июня 1907 г. подчеркивал: «Новый закон ... открыл возможность ... создать народное представительство, достаточно уравновешенное и чуждое крайностей ... в сторону радикализма»<sup>1</sup>. Посредством Государственной Думы был создан

---

<sup>1</sup> Крыжановский С. Е. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 2. С. 107.

постоянный представительный орган государственной власти. Население было наделено правами, которые оно не могло иметь при абсолютистском режиме<sup>1</sup>.

По мере развития идеи народного представительства совершенствовались и условия, которые способствовали ее адекватной реализации. По мнению современников, к таким условиям относились заблаговременное объявление даты выборов, правильное деление территории государства на избирательные округа, необходимость их периодического перераспределения в зависимости от изменений количества населения на соответствующих территориях, обеспечение тайны голосования<sup>2</sup>.

За время своего функционирования (1906–1917 гг.) Государственная Дума одобрила более 3,5 тыс. законопроектов, многие из которых, сыграли значимую роль в истории нашего государства: аграрная реформа, создание условий для развития промышленности, предпринимательства, финансовой и кредитной системы, налогообложения, улучшения правового и социального положения подданных Российской империи, развития просвещения и культуры и т. д.)<sup>3</sup>.

Таким образом, в течение 1905–1907 гг. была создана законодательная база, регламентирующая проведение выборов в высший представительный орган российского государства. Избирательная система соответствовала месту и роли Государственной Думы в системе государственной власти. Изменение порядка ее формирования сводилось к некоторому совершенствованию при сохранении ранее установленных принципов: многоступенчатости выборов, совмещения куриально-цензового начала со всеобщностью, территориального деления на избирательные округа<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Рейснер М. А. Избирательное право // Политический строй современных государств. Сборник статей. Т. 1. СПб., 1905. С. 87

<sup>2</sup> Мижуев И. Л. Народное представительство и законодательные собрания. СПб., 1906. С.134.

<sup>3</sup> Шаклеин Н. И. Из истории российского парламентаризма Учреждение и Наказ Государственной Думы как нормативно-правовая основа деятельности российского парламента 1906 - 1917 гг. // История государства и права. 2008. № 19.

<sup>4</sup> Верхогляд А. С. Правовые основы формирования Государственной Думы в 1905–1917 гг. // European applied sciences. 2013. № 12. С. 167.

Подводя итоги исследованию правовых основ формирования Государственной Думы периода империи, можно сформулировать ряд выводов.

Создание Государственной Думы открывает важный этап реформирования государственного строя российского государства. Политическая и экономическая обстановка способствовала значительным изменениям в подходах к формированию общегосударственного представительного органа.

Государственная Дума, как представительный орган государственной власти, была учреждена Манифестом, Учреждением Государственной Думы и Положением о выборах в Государственную Думу, подписанными Николаем II 6 августа 1905 г. Ее законосовещательные полномочия имели ограниченный характер.

Выборы проводились на куриальной, цензовой и многоступенчатой основе по правилам мажоритарной избирательной системы. Анализ законодательства, регламентирующего выборы Государственной Думы, позволил выявить следующие цензы: возрастной (избирательными правами наделялись лица, достигшие 25 лет); гендерный (право избирать и быть избранными имели только мужчины); оседлости (не имели избирательных прав «бродячие инородцы»); отношения к образовательному процессу (к выборам не допускались учащиеся); отношения к действительной военной службе (не наделялись избирательными правами лица, состоящие на военной службе); подданства; морально-этический (не допускались к участию в выборах лица, совершившие преступления, лишенные духовного сана, исключенные из сословных обществ и др.); имущественный<sup>1</sup>.

Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. ни разу не применялось, поскольку всеобщая политическая стачка осенью 1905 г. привела к срыву выборов. 17 октября 1905 г. Николаем II был подписан Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», который помимо декларирования гражданских свобод, предоставил Думе законодательные права и

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы и членов Государственного совета (1906–1917 гг.) // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1 (39). С. 33–34.

расширил круг избирателей. Конкретные изменения в порядок формирования нижней палаты российского парламента были внесены Высочайшим указом «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г., согласно которому была создана рабочая курия с трехступенчатыми выборами, а также значительно увеличилось число городских избирателей (более чем в 10 раз). Новая избирательная система, соединив куриально-цензовый принцип и всесословный, стала своеобразным компромиссом между обществом и самодержавной властью и создала возможность для широкого представительства всех социальных групп. Однако состав депутатского корпуса не оправдал надежд правительства, что послужило причиной роспуска I и II созывов Государственной Думы до окончания срока полномочий и изменения принципов формирования представительного органа.

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. Анализ избирательных нормативных актов, действующих в России в начале XX в., показывает, 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.

### **3.2 Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы**

Для характеристики развития правового статуса депутатов Государственной Думы 1905–1917 гг. требуется определение статуса депутатов и его изменений с учетом политической ситуации сложнейшего периода в истории российского парламентаризма; сравнения статуса депутатов Государственной Думы 1905–1917 гг. со статусом членов Государственного совета; сопоставления по ряду позиций с правовым статусом депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Система нормативных актов, которые определили правовой статус депутатов Государственной Думы 1905–1917 гг. включает: главу X «О Государственном Совете и Государственной Думе и образе их действий» «Свода Основных Государственных Законов Российской империи»<sup>1</sup>, содержащую ряд основных норм о статусе депутатов Госдумы и членов Госсовета; Учреждение Государственной Думы<sup>2</sup>, Учреждение Государственного Совета<sup>3</sup> и Приложения к некоторым статьям вышеназванных Учреждений. В систему этих актов входит также документ, являвшийся регламентом Государственной Думы в 1906–1917 гг. – Наказ. Необходимость Наказа была установлена ст. 62 «Учреждения Государственной Думы». Работавшие в течение короткого периода депутаты I и II созывов Думы не успели разработать и принять полный текст Наказа. Депутаты I созыва Думы приняли первые три главы Наказа, в том числе регламентирующие открытие Думы и проверку полномочий депутатов. Представители II созыва руководствовались главами Наказа, принятыми их предшественниками, и активно работали над нормами Наказа, посвященными порядку привлечения депутатов к уголовной ответственности. Лишь депутаты III созыва Думы приняли Наказ из 8 глав и 238 параграфов. Правительствующий Сенат посчитал обнародование Наказа в виде постановления невозможным в силу несоответствия семнадцати параграфов этого документа «Учреждению Государственной Думы». Последний в истории Думы Наказ официально вступил в силу для Государственной Думы только 14 апреля 1914 г. Как отмечает в своем диссертационном исследовании А.

---

<sup>1</sup> Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Ч. 2. СПб., 1912. С. 7–8.

<sup>2</sup> Там же. С. 42–48.

<sup>3</sup> Там же. С. 29–41.

Ф. Саврасов, рассмотрение вопроса об апробации думского Наказа в Первом департаменте правительствующего Сената состоялось только 16 декабря 1916 г., т. е. спустя два года после принятия Наказа IV Думой. Таким образом, все время своего существования Дума проработала с регламентом, который так и не стал законом в формальном смысле<sup>1</sup>. Следует отметить, что динамика правового статуса депутата Государственной Думы соответствующего периода раскрывается главным образом по материалам Наказа, в связи с отсутствием значимых изменений Основных Законов и «Учреждения Государственной Думы».

Необходимо уточнить некоторые особенности использования терминологии. В нормативных документах периода формирования и деятельности Государственной Думы 1906–1917 гг. депутаты назывались членами. Однако в целях сохранения единообразия терминологии имперского и современного периодов, автор применяет по отношению к членам Госдумы времен империи термин «депутат».

Условия приобретения статуса депутата Государственной Думы определяла система избирательных цензов. Свидетельством этому является п. 2 ст. 18 «Учреждения Государственной Думы», которым установлено, что депутат исключается из состава депутатов Думы в случае утраты ценза, который давал право участвовать в выборах<sup>2</sup>. С 1905 по 1917 гг. система избирательных цензов изменялась, однако все основные изменения были осуществлены в ходе изменения избирательного законодательства в 1907 г. принятием Положения о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г.<sup>3</sup> Уточнения и конкретизация избирательного законодательства, в том числе правил определения избирательных цензов, происходили достаточно часто. Уже в 1908 г., по оценке правоведа Н. И. Лазаревского, источниками применявшихся на выборах в Государственную Думу правил служили 23 законодательных акта<sup>4</sup>. Однако эти изменения не влекли

---

<sup>1</sup> Саврасов А. Ф. Наказ Государственной Думы (1906–1917 гг.): история создания и применения : дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2010. С. 136.

<sup>2</sup> Учреждение Государственной Думы // Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Ч. 2. СПб., 1912. С. 43.

<sup>3</sup> ПСЗ. Т. XXVII. № 29242.

<sup>4</sup> Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. С. 280–284.

за собой существенных изменений условий приобретения статуса депутата, установленных в 1905 г.

Осуществленный нами анализ избирательного законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения выборов в Государственную Думу рассматриваемого периода, позволяет констатировать, что к условиям приобретения статуса депутата Госдумы относились цензы, устанавливаемые для осуществления активного избирательного права, поскольку выборщикам в избирательных собраниях предоставлялось право избирать депутатов из своей среды. Голосовать избиратели могли только за лиц, давших на то свое согласие. Динамика была характерна только для имущественного ценза, измененного в 1907 г. в пользу крупных собственников. Следовательно, дополнительно к цензам активного избирательного права можно выделить только один ценз реализации пассивного избирательного права, и, соответственно, условие приобретения статуса депутата. Это условие было установлено ст. 55 Положения о выборах в Госдуму 1905 г. и может быть охарактеризовано как ценз знания русского языка – лица, не владеющие государственным языком, не могли быть избраны депутатами<sup>1</sup>.

Нормативными актами не был однозначно установлен момент приобретения полномочий депутатами Госдумы. По нашему мнению, это не являлось ошибкой законодателя, а определялось процедурой подтверждения полномочий, которая осуществлялась каждым составом депутатов Думы после их избрания. Данная процедура была достаточно длительной, поэтому во избежание затягивания начала законотворческой деятельности органы управления Государственной Думы формировались до установления законности избрания всех депутатов. По результатам проверки депутат мог быть лишен статуса депутата. В соответствии с Наказом II созыва Государственной Думы, до принятия решения Госдумой об отмене результатов выборов, избранное лицо сохраняло право участвовать в заседаниях со всеми правами, принадлежащими

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. № 26662.

депутатам Госдумы<sup>1</sup>. Следует отметить, что в Наказе I созыва Государственной Думы (1906 г.) для депутатов, в отношении которых проводилась проверка о правомерности избрания, полномочия ограничивались – они были не вправе вносить законодательные предложения<sup>2</sup>. Однако депутаты II созыва Думы отказалась от этой нормы, это свидетельствует о позитивной динамике статуса депутата в направлении улучшения условий для осуществления ими своих полномочий. Депутаты Госдумы, таким образом, со времени II созыва Думы обладали всеми полномочиями до окончания проверки правильности их избрания.

Для депутатов Государственной Думы предусматривалась еще одна важная процедура, проанализировав которую можно попытаться ответить на вопрос о моменте приобретения депутатских полномочий. Депутаты, как и члены Госсовета, вступая в должность, должны были подтвердить свои обязательства добросовестно исполнять депутатские обязанности. Для должностных лиц Российской империи присяга была традиционным актом, обязательным для наделения полномочиями. Для депутатов Государственной Думы не был предусмотрен сколько-нибудь торжественный ритуал принятия присяги, как для членов Уложенной Комиссии. Они лишь должны были подписать документ, который назывался «Торжественное обещание»<sup>3</sup>. Для членов Государственного совета, также не предусматривалась торжественная процедура, они подписывали документ, официально названный в ст. 4 «Учреждения Государственного Совета» присягой<sup>4</sup>. Мы полагаем, что подобное терминологическое различие было вызвано необходимостью избежать символично-юридические противоречия для членов Госсовета, около половины из которых составляли государственные служащие, уже принявшие ранее присягу при поступлении на госслужбу. Присяга для депутатов Госдумы была нецелесообразна, поскольку они не были

---

<sup>1</sup> Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной Думы) с объяснениями / сост. В. А. Маклаков и О. Я. Пергамент. СПб., 1907. С. 12.

<sup>2</sup> Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной Думы) с объяснениями / сост. В. А. Маклаков и О. Я. Пергамент. СПб., 1907. С. 5.

<sup>3</sup> Торжественное Обещание членов Государственной Думы. Приложение I к статье 13 // Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Ч. 2. СПб., 1912. С. 46.

<sup>4</sup> Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Ч. 2. СПб., 1912. С. 29.

государственными служащими в полном смысле этого понятия, и новый термин «Торжественное обещание» подчеркивал особенность их статуса.

Текст «Торжественного обещания» имел характер религиозной клятвы хранить «верность Его Императорскому Величеству Государю императору и Самодержцу Всероссийскому». Можно уверенно утверждать, что «Торжественное обещание» было не только символическим, но и правовым документом. Так, в отношении членов социал-демократической фракции II созыва Государственной Думы в 1907 г. не случайно было выдвинуто обвинение в заговоре не против правительства или власти в целом, а против императора. Подобная формулировка обвинения делала этих депутатов нарушителями нормы, составляющей не только статус подданного, но и статус депутата. В этом случае отказ Государственной Думы лишить обвиняемых депутатского статуса давал исполнительной власти моральное право требовать роспуска Госдумы.

Депутат Госдумы, который отказывался дать торжественное обещание при вступлении в должность, считался «сложившим с себя звание» депутата. Указанная норма «Учреждения Государственной Думы» подчеркивала важность «Торжественного обещания» в процедуре вступления депутата в должность и позволяла использовать «Торжественное обещание» как основание для санкций в отношении депутата Госдумы. Ни документы того периода, ни мемуарная литература не сохранили указаний на отказ кого-либо из депутатов от подписания обещания, несмотря на присутствие среди них атеистов. Отметим, что «Торжественное обещание» подписывалось до проверки законности избрания депутатов на первом заседании Государственной Думы<sup>1</sup>. С учетом этого, а также формулировки ст. 17 «Учреждения Государственной Думы» о том, что депутат, отказавшийся подписать «Торжественное обещание», считается «сложившим звание», можно утверждать, что к моменту подписания «Обещания» депутаты уже обладали статусом. В тоже время дата процедуры голосования за депутата, проходившего по различным категориям, не определена в нормативных

---

<sup>1</sup> Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной Думы) с объяснениями / сост. В. А. Маклаков и О. Я. Пергамент. СПб., 1907. С. 8.

документах как момент приобретения полномочий. Можно предположить, что с учетом предстоящей процедуры проверки законности избрания дата голосования не могла быть таким моментом. Кроме того, для законодательства изучаемого периода характерна высокая значимость символических актов (принятие присяги, участие в коллективных действиях и др.) для приобретения полномочий. Первым таким символическим актом для депутатов было первое заседание Государственной Думы, на котором происходило подписание «Торжественного обещания». Из изложенного выше можно сделать вывод о том, что моментом приобретения депутатских полномочий являлось первое заседание Госдумы.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ при вступлении в должность не приносят присягу<sup>1</sup>. Момент наделения полномочиями депутатов современной Госдумы установлен федеральным законом и отнесен ко дню избрания. Такая определенность стала возможна в результате того, что в настоящее время правомерность избрания депутатов устанавливается не Государственной Думой, а Центральной избирательной комиссией до начала работы Госдумы. Для членов Совета Федерации сроки начала и окончания полномочий определены федеральным законодательством<sup>2</sup>. Учитывая, что члены Совета Федерации наделяются полномочиями органами государственной власти субъектов федерации в разное время, момент наделения их полномочиями, в отличие от депутатов Госдумы, не является единым. В этом заключается сходство Совета Федерации и Государственного Совета 1906–1917 гг., формируемого по смешанной системе, из избираемых и назначаемых членов, приобретающих полномочия в разное время

Депутаты Государственной Думы 1906–1917 гг. наделялись достаточно широкими правами. Депутаты были наделены индемнитетом, т. е. имели свободу мнений и высказываний по вопросам ведения Госдумы, и свободный мандат –

---

<sup>1</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 3-ФЗ от 08.05.1994; ред. от 19.12.2016 // Рос. газ. – 1994. – 12 мая.

<sup>2</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 229-ФЗ от 03.12.2012; ред. от 03.07.2016 // Рос. газ. – 2012. – 7 дек.

они не получали наказов избирателей и не были обязаны перед ними отчетами<sup>1</sup>. Индемнитетом предоставлялась полная свобода слова только по вопросам депутатской деятельности. Аналогичная норма в 1906 г. была введена для выборных членов Государственного совета. Можно констатировать, что правовой статус депутатов Государственной Думы оказал влияние на изменение статуса членов Госсовета. Равенство Госсовета и Госдумы, закрепленное законодательно, определяло выравнивание статусов их членов.

В соответствие со ст. 15 «Учреждения Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г. депутаты получали иммунитет в следующей форме: без судебного решения они не могли подвергаться лишению или ограничению свободы. Эта норма, вне связи с другими нормами, не предоставляла депутатам дополнительные по сравнению с остальными подданными права, поскольку Манифестом от 17 октября 1905 г. уже была гарантирована всем «действительная неприкосновенность личности». Вместе с тем вывод о действенности нормы права можно сделать только на основании изучения практики ее реализации. Закрепленные Манифестом 17 октября свободы для большинства населения были ограничены режимом исключительного положения, при котором распространенной практикой стал административный арест без судебных решений. Такой режим существовал в течение почти всего периода деятельности Госдумы. В этих условиях ст. 15 «Учреждения Государственной Думы», устанавливающей возможность ограничения или лишения свободы только по суду, депутаты были фактически выделены среди другого населения. Иммунитет в понимании данного термина, которое было характерно для стран зарубежной демократии, все-таки был установлен, поскольку для привлечения депутата к ответственности в соответствии со ст. 16 «Учреждения Государственной Думы» Госдума должна была дать разрешение на лишение депутатского статуса. Такое разрешение не требовалось в случае совершения депутатом преступления, связанного с исполнением им депутатских обязанностей, а также в случае

---

<sup>1</sup> Тихомиров Л.А. Руководящие идеи русской жизни. М., 2008. С. 441.

задержания депутата на месте преступления или на следующий день после его совершения.

Важность вопроса о детализации норм «Учреждения», регулирующих депутатский иммунитет, очевидна по попыткам Государственной Думы конкретизировать эти нормы в Наказе, а также по разногласиям с исполнительной властью. В частности, 30 марта 1907 г. состоялась дискуссия по вопросу привлечения к ответственности депутатов Геруса, Купстаса и Кузнецова<sup>1</sup>. Министром юстиции было заявлено, что исключение, находящегося под следствием депутата «составляет не право, а обязанность Думы»<sup>2</sup>. Для исполнительной власти Российской империи был характерен подход, заключающийся в минимизации законодательно закрепленных прав депутатов. На последнем заседании комиссии II созыва Государственной Думы 2 июня 1907 г. был внесен Особый отдел Наказа, регулирующий порядок рассмотрения вопросов, предусмотренных ст. 16 и 20 «Учреждения Государственной Думы», т. е. процедуру исключения из ее состава депутатов, которые привлечены к следствию<sup>3</sup>. Госдума была распущена на следующий день, а депутаты социал-демократической фракции арестованы. Динамику такого элемента статуса депутатов Госдумы, как иммунитет, можно объяснить противостоянием Думы и исполнительной власти, которая стремилась снизить влияние представительного органа.

Выборные члены Государственного совета впервые в 1906 г. были наделены ограниченной неприкосновенностью, так же как депутаты Государственной Думы, которые могли быть подвергнуты ограничению или лишению свободы только по решению суда. Следует подчеркнуть, что положения о неприкосновенности не распространялись на назначаемых членов Госсовета<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 Д. 556. Л. 7.

<sup>2</sup> Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной Думы) с объяснениями / сост. В. А. Маклаков и О. Я. Пергамент. СПб., 1907. С. 39–40.

<sup>3</sup> Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной Думы) с объяснениями / сост. В. А. Маклаков и О. Я. Пергамент. СПб., 1907. С. 39–40.

<sup>4</sup> Верхогляд А. С. Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы и членов Государственного совета (1906–1917 гг.) // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1 (39). С. 36.

К правам депутатов Государственной Думы в сфере законодательной деятельности относилось право внесения законодательных предложений. Попытки I Госдумы ограничить данное право для тех депутатов, в отношении которых проводилось разбирательство по вопросу правомерности избрания, были достаточно быстро пресечены – наличие такой ограничительной нормы было одним из оснований отказа Сената утвердить первые три главы Наказа Госдумы. Депутаты имели право требовать поименного голосования, однако заявление о таком голосовании должно быть коллективным и исходить не менее чем от 30 депутатов. В случае такого заявления решение вопроса о поименном голосовании не требовало большинства голосов – было достаточно, чтобы «против» высказалось не более 100 депутатов.

Следует отметить, что депутаты имели достаточно широкие полномочия в законодательной сфере. Вместе с тем права депутатов, обеспечивающие реализацию представительной функции Государственной Думы, имели некоторые ограничения. В частности, ст. 61 «Учреждения Государственной Думы» устанавливала запрет являться в Госдуму «депутациями», а также подавать заявления и ходатайства. Право на контроль деятельностью исполнительной власти было минимально. Депутаты Госдумы имели право на коллективное заявление по поводу незаконных действий должностных лиц исполнительной власти. Однако это право было сложно реализовать на практике: заявление должны были подписать не менее 30 депутатов, затем оно рассматривалось Думой и после одобрения его большинством направлялось соответствующему министру. В течение месяца министр либо предоставлял Думе требуемые в заявлении сведения, либо сообщал причину, по которой он не может этого сделать. Если Думу не устраивал ответ министра, решение об этом должно было приниматься квалифицированным большинством в две трети депутатов. В этом случае заявление Думы докладывалось императору председателем Государственного совета. Важно подчеркнуть, что представительная функция, таким образом, принадлежала не каждому депутату индивидуально, а Государственной Думе в целом. Этот вывод развивает результаты исследований

отечественных юристов, осуществленных в течение последних лет. Как утверждает М. В. Варлен, на основе принятых в 1906 г. манифестов можно утверждать, что в дореволюционной России была принята доктрина национального представительства, предусматривающей представительство депутатами не избирателей своего округа, а народ в целом. Это подтверждается, например, тем, что избиратели не могли давать депутатам Госдумы наказы и отзывать их<sup>1</sup>. Члены Госсовета, наряду с депутатами Думы, не должны были отчитываться перед избирателями о своих действиях.

«Учреждение Государственной Думы» не содержало каких-либо норм, регламентирующих право депутата на объединение с единомышленниками во фракцию. Естественный мотив подобного игнорирования заключался в рассмотрении авторами реформ 1905–1906 гг. Госдумы в качестве внепартийного органа общенационального представительства. Однако фракции, как партийные, так и не основанные на членстве в партиях, были созданы уже в составе I созыва Думы и продолжали действовать весь период существования нижней палаты парламента до 1917 г.

Права выборных членов Госсовета регламентировались в соответствии со ст. 26 «Учреждения Государственного совета» нормами, установленными для депутатов Учреждением Государственной Думы от 6 августа 1905 года<sup>2</sup>. «Учреждение» о Госсовете установило, что к его членам применяются нормы ст. 17 и 19 «Учреждения» о Государственной Думе, пунктов «а» и «б» ст. 7 Положения о выборах в Государственную Думу. Статус депутатов Госдумы и членов Госсовета был несовместим с отсутствием российского подданства, а также с утратой цензов, дающих право участвовать в выборах. Вместе с тем выборные члены Госсовета, в отличие от депутатов Госдумы, были вправе состоять на военной службе и на государственной гражданской службе по должности, предусматривающей денежное вознаграждение. Различие состояло

---

<sup>1</sup> Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 28.

<sup>2</sup> Учреждение Государственной Думы // Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Ч. 2. СПб., 1912. С. 42–48.

также в том, что депутат Госдумы мог лишиться статуса в случае, если он без уважительной причины не посетил ни одного заседания в течение года. Очевидно, что названные различия определялись функциями палат российского парламента. Госдума олицетворяла широкое народное представительство, и в силу этого ее депутаты не могли совмещать статус депутата и государственную службу. В то же время у представителей народа могли отсутствовать дисциплинарные мотивы к исполнению своих обязанностей. У членов Госсовета такая мотивация определялась их основным местом службы или социальным статусом.

Для депутатов Госдумы и членов Госсовета была предусмотрена такая санкция, как удаление из заседания при нарушении порядка, временное отстранение от должности в случае привлечения к следствию и суду по обвинению в совершении ряда преступлений, а также в случае объявления несостоятельным должником. В то же время для депутатов Госдумы как постоянное исключение из ее состава, так и временное отстранение были возможны лишь на основании решения Думы. С заседания комиссии депутат мог быть удален лишь на основании коллегиального решения, которое в данном случае принимала комиссия. Коллегиальный характер принятия решений по данным вопросам необходимо отнести к гарантиям деятельности депутатов.

Элементом системы гарантий депутатов Госдумы, обеспечивающим их иммунитет, являлся запрет личного задержания депутата за долги. Безусловно, личные долги не могли быть связаны с депутатской деятельностью. Однако задержание за долги было широко распространенной практикой. Применение ее в отношении депутатов, с учетом незначительности нарушения, могло трактоваться как попытка оказать давление. Члены Госсовета, также как и депутаты Госдумы, не подлежали личному задержанию за долги.

Социальные гарантии депутатов Госдумы имперского периода рассматривались в неразрывной связи с их обязанностями и санкциями за неисполнение этих обязанностей. Следует отметить отсутствие систематизированного нормативного закрепления социальных гарантий, в отличие от действующего законодательства, регламентирующего статус депутатов

Государственной Думы и членов Совета Федерации. Глава Наказа Государственной Думы «Личное положение депутатов» была посвящена обязанностям, ответственности и социальным гарантиям.

В июле 1908 г. депутаты Госдумы были наделены правом на ежегодное жалованье, которое в соответствии с приложением II (к ст. 23 «Учреждения») было установлено в размере 4200 руб. Депутаты, принимавшие участие в работе комиссий, дополнительно получали 10 руб. в день, это свидетельствует о стимулировании депутатской деятельности.

Члены Госсовета после его реформы в 1905–1906 гг. не получали жалованья. В соответствии с «Учреждением» 1906 г. они имели право на компенсацию за участие в сессиях – 25 руб. в день. Денежное содержание члена Госсовета выплачивалось за эти дни по месту постоянной работы только, если он отказывался от суточного довольствия. Члены Госсовета и депутаты Госдумы один раз в год могли получать компенсацию за проезд от места жительства в Санкт-Петербург и обратно<sup>1</sup>.

Обязанности депутатов Госдумы не были законодательно закреплены и могут быть выявлены, главным образом, по формулировкам санкций. Депутаты имели обязанности: присутствовать на заседаниях Думы; на заседаниях комиссии, в работе которой участвовали; соблюдать порядок в ходе заседаний Госдумы; принимать участие в поименных голосованиях; уведомлять председателя Думы об отпуске и соблюдать его продолжительность. К обязанностям следует отнести и требования, несоблюдение которых вело к лишению статуса депутата: подписание «Торжественного обещания» на первом заседании Думы; сохранение российского подданства.

С обязанностями депутатов связана и их ответственность. Важнейшим видом ответственности как депутатов Госдумы, так и членов Госсовета являлась дисциплинарная ответственность за нарушение порядка в процессе заседаний. Как отмечалось выше, за такие нарушения депутаты удалялись с заседания. В

---

<sup>1</sup> Верхогляд А. С. Динамика правового статуса депутатов Государственной Думы и членов Государственного совета (1906–1917 гг.) // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1 (39). С. 37.

соответствии с Наказом использовались и финансовые санкции: за отсутствие на заседании без уважительной причины из денежного довольствия вычиталось 25 руб. за каждый день.

Е. А. Юртаева к дисциплинарным взысканиям, налагавшимся на членов Госсовета, относит: замечание, лишение слова; временное отстранение от участия общих в собраниях. По ее мнению, дисциплинарная ответственность, не исключая уголовное наказание члену Госсовета, снижала вероятность применения уголовной ответственности. Уголовное законодательство не применялось, если резкие заявления адресовались общему собранию или его отдельным членам и не относились к другим лицам, не являвшимся членами Госсовета<sup>1</sup>. Следовательно, иммунитет распространялся на дисциплинарные правонарушения, которые были связаны со свободой слова.

Следует отметить, что Регламент Государственной Думы Российской Федерации содержит иные виды санкций к депутатам и порядок их применения. В частности, предусмотрено, что выступающий в Госдуме не должен нарушать правила депутатской этики. Данные правила устанавливают запрет на употребление оскорбительных выражений, унижающих честь и достоинство депутатов и иных лиц; на необоснованные обвинения; на заведомо ложную информацию; на призывы к незаконным действиям. За нарушения установленных запретов предусматривались следующие санкции: предупреждение председательствующим; лишение председательствующим в случае повторного нарушения права выступления в течение всего дня заседания; лишение права выступления на срок до одного месяца. Решение о применении последней санкции принималось большинством голосов от общего числа депутатов Госдумы<sup>2</sup>.

По мнению И. А. Кравца, необходимость создания особых правовых гарантий депутатской деятельности во многом диктовалась потребностью

---

<sup>1</sup> Юртаева Е. А. Преобразованный Государственный совет в системе органов власти Российской империи 1906–1917 гг. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12–13.

<sup>2</sup> Регламент Государственной Думы. Приложение к постановлению Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД // <http://duma2.garant.ru/-reglam/index2.htm>.

обеспечить независимость депутатов представительных учреждений в условиях политической борьбы с монархией, нередко осложненной социальным взрывом<sup>1</sup>. Важной гарантией обеспечения депутатской деятельности было введение уголовной ответственности за недопущение его к исполнению обязанностей, если оно было совершено путем злоупотребления властью, угроз или насилия<sup>2</sup>. Особая ответственность за преступления, совершенные в отношении депутата, была характерна еще для статуса депутатов Уложенной комиссии в XVIII в. Однако в случае с депутатами Госдумы в первом десятилетии XX в. в специальный состав преступления впервые было выделено недопущение к исполнению обязанностей.

В случае совершения преступления, связанного с исполнением обязанностей выборного должностного лица, депутаты Государственной Думы должны были привлекаться к ответственности на основаниях и в порядке, установленном для высших чинов государственного управления Российской империи. Данная норма, устанавливавшая для депутатов особый порядок привлечения к ответственности за должностные преступления, впервые появилась в «Учреждении Государственной Думы» 20 февраля 1906 г., ее не было в аналогичном документе от 6 августа 1905 г. Данное изменение является одним из немногих проявлений динамики правового статуса депутатов Госдумы в 1905–1917 гг.

Порядок привлечения к ответственности, предусмотренный для высших чинов государственного управления и распространенный на депутатов Госдумы, формально нужно рассматривать как одну из гарантий осуществления депутатской деятельности, поскольку этот порядок предполагал личное участие монарха в принятии решения: жалоба на депутата представлялась на рассмотрение императора, который мог отклонить ее, т. е. фактически прекратить дело. Если он признавал жалобу подлежащей дальнейшему рассмотрению, она направлялась в уполномоченный государственный орган – Первый департамент Государственного совета. Департамент принимал одно из четырех возможных

---

<sup>1</sup> Кравец И. А. Правовой статус «народных представителей» в думский период российской истории (1906 – февраль 1907 г.) // Правоведение. 2001. № 1. С. 196.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Русское государство и право. СПб., 1913. С. 204.

решений: прекратить дело; назначить следствие; назначить наказание без суда; предать обвиняемого суду. Любое из решений департамента передавалось на утверждение императора<sup>1</sup>. Таким образом, фактически решение о привлечении к ответственности высших должностных лиц принимал монарх, вынужденный действовать в рамках сложившейся со времен Екатерины II традиции императорского милосердия<sup>2</sup>.

Порядок, предусматривающий принятие решения о привлечении к ответственности высших должностных лиц лично императором, защищал высших чинов империи от преследований, вызванных борьбой между ведомствами, и другими субъективными причинами. В то же время этот порядок фактически ничего не гарантировал депутатам Госдумы, ставшей центром легальной оппозиции самодержавию. Кроме того, как указывал исследователь-современник В. М. Грибовский, подобный порядок определил одну из особенностей русского представительского строя – фактическую зависимость народных представителей от императора и частично от административного учреждения, а именно Первого департамента Госсовета<sup>3</sup>.

Необходимо согласиться с А. Т. Карасевым в том, что с формированием Государственной Думы в России не только было создано законодательное учреждение, процедура деятельности которого в целом соответствовала процедуре европейских парламентов, но и депутаты Госдумы имели правовой статус, приближающийся к статусу депутатов этих парламентов<sup>4</sup>. Вместе с тем динамика правового статуса депутатов Госдумы в 1906–1917 гг. была незначительна<sup>5</sup>. Но это не означало статичности фактического статуса депутата. Он был подвержен изменениям, о чем говорит, например, создание на

---

<sup>1</sup> Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса. 1912. С. 88.

<sup>2</sup> Верховгляд А. С. Гарантии деятельности и ответственность депутатов Государственной Думы Российской империи // Юристъ-Правоведъ. 2015. № 1(68). С. 104.

<sup>3</sup> Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса. 1912. С. 88.

<sup>4</sup> Карасев А. Т. Особенности правового статуса депутатов первого российского парламента (1905–1917 гг.) // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 13. С. 98.

<sup>5</sup> Hosking G. A. The Russian constitutional experiment. Government and Duma, 1907–1914. Cambridge. 1973. С. 205.

неофициальном заседании 27 февраля 1917 г., после роспуска императором Госдумы, Временного комитета Государственной Думы из 12 ее членов<sup>1</sup>, на основе которого несколько позже сформировалось Временное правительство. Государственная Дума к этому времени как легитимный законодательный орган уже не существовала, что предполагает отсутствие у бывших депутатов соответствующего статуса, кроме ряда социальных гарантий. Фактически несколько депутатов Госдумы, основываясь на депутатском статусе, выступили как носители властных полномочий в качестве основы новой власти, приняв на себя функции власти исполнительной. Однако названное и подобные ему изменения не закреплялись нормами права и в силу этого не могут рассматриваться в ходе исследования динамики правового статуса депутата.

Изучение динамики правового статуса депутатов Государственной Думы в 1906–1917 гг. позволило сформулировать следующие выводы.

Условия приобретения статуса депутата Государственной Думы определялись системой цензов, предоставляющих активное избирательное право, и дополнительным цензом знания русского языка для реализации пассивного избирательного права. Момент приобретения полномочий депутатами Государственной Думы периода империи в нормативных актах однозначно не определен. В данном аспекте статус депутата Госдумы был близок статусу депутата Уложенной комиссии. Учитывая содержание норм «Учреждения Государственной Думы» и подписываемого депутатами «Торжественного обещания», а также наличие процедуры проверки правомерности избрания депутатов Думой, можно утверждать, что моментом приобретения депутатских полномочий являлось первое заседание нижней палаты российского парламента.

Депутаты Госдумы, начиная с ее первого созыва, наделялись достаточно широкими для того периода развития парламентаризма правами. В систему этих прав входили право законодательной инициативы; участия в заседаниях палаты и

---

<sup>1</sup> Глушаченко С. Б. К 95-летию февральского переворота 1917 г. // Право в современном мире: история, теория, практика : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 215-летию РПГУ им. А. И. Герцена и 10-летию образования юридического факультета в его составе. – СПб. : РГПУ им. А. И. Герцена, 2012.

работе комиссий; индемнитет, понимаемый как полная свобода мнений и высказываний по вопросам ведения палаты; получения по запросу «оперативной информации от правительства о происходящем в стране»<sup>1</sup>. Такие же в целом нормы действовали для выборных членов Государственного совета. Статус депутатов нового законодательного органа – Госдумы способствовал изменению статуса членов существовавшего уже около столетия Госсовета.

Представительская функция в соответствии с нормами законодательства и практикой деятельности принадлежала не каждому депутату индивидуально, а Государственной Думе в целом. 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 необходимо отнести обязанности, которые предусматривали дисциплинарные или финансовые санкции: присутствовать на заседаниях Думы и комиссии; соблюдать порядок в процессе заседаний Госдумы; принимать участие в поименных голосованиях; уведомлять председателя Думы об отпуске и соблюдать его продолжительность. Ко второй группе относятся обязанности, несоблюдение которых предполагало лишение статуса депутата: подписание «Торжественного обещания» в ходе первого заседания Думы; сохранение соответствия цензам, в соответствии с которыми депутат был избран.

Гарантии депутатов Госдумы имперского периода составляли: депутатский иммунитет, предусматривавший привлечение к ответственности депутата только на основании судебного решения и невозможность личного задержания за долги; уголовную ответственность за воспрепятствование депутату в исполнении обязанностей, если оно было совершено путем злоупотребления властью, угроз или насилия; материальное обеспечение, включающее денежное содержание и

---

<sup>1</sup> Рябухин И. В. Депутатский запрос как инструмент политического давления // Первая мировая война и Государственная Дума : материалы Междунар. науч. конф. Казань, 17–18 октября 2014 года. М., 2015. С. 178.

компенсацию стоимости проезда. Как и для депутатов Уложенной комиссии, для депутатов Госдумы были предусмотрены выплаты за работу в комиссиях.

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 преемственность с этическими нормами и санкциями за их нарушение, установленными для депутатов Уложенной комиссии. Для депутатов Государственной Думы Российской Федерации по сравнению с депутатами Госдумы имперского периода понижен уровень дисциплинарных санкций, а также изменена процедура применения такой санкции, как лишение права – данная санкция применяется по единоличному решению председательствующего.

Сравнительный анализ правового статуса депутатов Государственной Думы 1906–1917 гг. и депутатов Государственной Думы Российской Федерации позволяет сформулировать вывод о существенной динамике в современный период норм, устанавливающих представительную, контрольную функции депутата, право на объединение во фракции, социальные гарантии депутатской деятельности. Вместе с тем сократилось количество и значимость дисциплинарных санкций, которые предусматривают ответственность за невыполнение обязанностей депутата, допущено отступление от принципа коллегиального принятия решений о применении дисциплинарных санкций.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение правового регулирования статуса депутатов высших представительных органов государственной власти в период со второй XVI до начала XX вв. позволило автору выявить некоторые закономерности формирования и динамику правового статуса депутатов в конкретные исторические периоды развития российского государства.

Понятие правового статуса депутата многозначно. Под правовым статусом депутата высшего представительного органа государственной власти необходимо понимать правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регулирующих основания приобретения и прекращения статуса депутата, его права, обязанности и ответственность, гарантии и ограничения при осуществлении депутатской деятельности. Правовой статус депутатов имеет особое значение, поскольку его структура и особенности позволяют оценить зависимость депутатов от воли избирателей и ответственность депутатов за свою деятельность. В конечном итоге правовой статус депутатов характеризует уровень парламентской демократии.

Становление высших представительных органов власти в российском государстве связано с деятельностью Земских соборов (1550–1698 гг.) как высших представительных учреждений Московского государства. Выборное представительство соборов должно было представлять всю землю, все государство, все чины и разряды. В их состав входили царь, члены Боярской Думы, высшего духовенства и выборные представители от социально-профессиональных групп различных территорий. Разрядно-территориальный принцип формирования состава Земских соборов является уникальным для своего периода государственно-правовым явлением и единственно возможной в условиях России альтернативой принципам формирования западноевропейских парламентов.

Положение Земских соборов как представительных учреждений не было закреплено законодательно. Фактически же они имели большое значение для государственного строительства, поскольку способствовали завершению процесса объединения русских земель. Земские соборы были наделены достаточно широкими полномочиями: избрание царя в случае прекращения династии; решение важнейших вопросов внешней политики; регулирование внутреннего законодательства; введение полицейских мер; фискальная политика; судебные функции. Одной из важнейших функций соборов являлось информирование верховной власти о реальном положении дел в государстве, что необходимо рассматривать в качестве начальной формы представительной функции.

Выборы делегатов соборов способствовали формированию принципов, отражающих роль представительных органов власти. К этим принципам, сохранившим актуальность до настоящего времени, относятся: идея выборов лучших представителей народа; выработка общего соборного мнения; взаимная ответственность избирателей и их представителей.

Правовой статус выборных представителей Земских соборов устанавливался «призывными» грамотами об избрании делегатов, содержащих условия избирательных цензов. Совокупность цензовых требований составляли территориальный, возрастной, социальный, имущественный, морально-нравственный критерии. Цензовые требования были как нормативно закрепленными, так и основанными на обычаях.

Делегаты обладали полномочиями в решении вопросов, для обсуждения которых созывался собор. От их сложности зависели сроки соборных заседаний. Каждый выборный делегат представлял волю и интересы определенной социальной группы территории государства, имея конкретные полномочия от избирателей, передаваемые им в форме наказа. Выборные делегаты Земских соборов играли активную роль в правотворческом процессе, участвуя в заседаниях соборов, совещаниях чинов, работе кодификационной комиссии, разрабатывающей Соборное Уложение, имели право на законодательную

инициативу в форме подачи челобитных и отдельных мнений. Обязанности делегатов не были четко определены, и ответственность за их неисполнение не устанавливалась. Гарантии обеспечения полномочий делегатами соборов включали зачет срока осуществления полномочий в общий срок службы. Содержание делегатов соборов частично покрывалось государственным жалованием и рядом льгот и привилегий.

Правовые основы выборов депутатов Уложенной комиссии основывались на предложенных Екатериной II новых для Российской империи формах отношений монарха с подданными. Для этих форм было характерно декларативное признание интересов различных социальных групп. В основу законодательства, которое предлагалось разработать Уложенной комиссии, должны быть положены, учитываемые монархом истинные нужды и желания народа. Отсутствие целенаправленной практики выявления таких нужд определило необходимость создания специального механизма, в качестве которого выступила Уложенная комиссия как представительное собрание, включающее выборных от всех сословий.

При создании правовой основы формирования состава Уложенной комиссии высшая государственная власть использовала конструкцию из двух нормативных актов. Манифест Екатериной II «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную Депутатов» регламентировал процедуру выборов. Цели деятельности Уложенной комиссии определял документ программного характера – «Наказ комиссии о составлении проекта нового Уложения».

Представительство в Уложенной комиссии получили центральные государственные учреждения и выборные от различных сословий. Статус депутата Уложенной Комиссии и делегата Земского собора характеризуются определенной преемственностью. В то же время детализация для выборов Уложенной комиссии требований, унаследованных от выборов делегатов Земских соборов, определила переход от социального ценза к сословному, указание точного минимального возраста депутатов, установление конкретных критериев

определения имущественного ценза, юридическим оформлением новых условий – семейного положения и оседлости. Полномочия депутата удостоверялись наказами его избирателей. Депутат допускался к присяге, с момента принятия которой начинались его полномочия, по факту представления наказов избирателей.

Основное содержание статуса депутата Уложенной комиссии определяла законодательная функция Комиссии, важность которой определила желательность личного участия депутатов в разработке законопроектов, активно поощряемой законодательством особыми привилегиями.

Новым элементом правового статуса депутатов Уложенной комиссии стал институт неприкосновенности, предусматривающий ограниченный иммунитет – неприкосновенность личности и имущества депутата, а также освобождение его от смертной казни и телесных наказаний. Гарантими депутатского иммунитета выступали привлечение к ответственности только с одобрения императрицы, и более строгая ответственность за преступления в отношении депутатов.

Впервые для депутатов Комиссии были введены специальные стимулирующие привилегии, включающие дополнительное жалование и специальные знаки. Депутаты-дворяне получали дополнительную привилегию использовать данные знаки как элемент своих гербов.

Показательным примером эволюции законосовещательного органа с ограниченными представительскими функциями является Государственный совет периода Российской империи, ставший верхней палатой высшего законодательного органа власти. В 1810–1917 гг. Государственный совет неоднократно реорганизовывался, что приводило к изменениям его полномочий и порядка деятельности, а в 1906 г. – его главной функции, принципов и порядка формирования.

В 1810–1906 гг. Государственный совет являлся законосовещательным органом при императоре. В ограниченном формате Госсовет выполнял функции судебной инстанции, координационную и контрольную по отношению к исполнительной власти, а также представительства интересов высшей имперской

бюрократии. Полномочия Государственного совета в этот период включали принятие рекомендательных решений для императора по широкому кругу вопросов, относившихся к его ведению.

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, процедура принятия решения о включении в его состав законодательно не закреплялась. Данный порядок был изменен в ходе реформ 1905–1906 гг. Сословно-профессиональные группы, получившие право избирать членов Госсовета, были выбраны на основе таких принципов, как необходимость обеспечить политический противовес Государственной Думе и высокая компетентность верхней палаты российского парламента в вопросах государственного управления.

В ходе вызванной массовыми волнениями реформы государственного управления в России в 1905–1906 гг. система полномочий Госсовета была радикально изменена. В 1906–1917 гг. Государственный совет осуществлял полномочия законодательного органа, имевшего равные права с Государственной Думой.

Государственная Дума как высший представительный орган государственной власти, состоящий из избираемых депутатов, учреждена Манифестом, Учреждением Государственной Думы и Положением о выборах в Государственную Думу, подписанными Николаем II 6 августа 1905 г. Законодательные полномочия Думы имели ограниченный характер.

Процедуры формирования Государственной Думы претерпели в ходе реформ начала XX в. многократные изменения. Верховная власть изменяла процедуры выборов с целью изменения социального состава и, следовательно, политических ориентаций большинства депутатов Государственной Думы. Изменения процедур предусматривали лишение или предоставление избирательных прав определенным социальным группам, изменение квоты представительства от этих групп. Однако эволюция избирательного

законодательства в начале XX в. не затронула основные принципы формирования представительного органа государственной власти, сформированные в период Московского государства и Российской империи: многоступенчатость выборов, сословное представительство, неравный характера, цензовость.

Моментом приобретения депутатских полномочий являлось первое заседание нижней палаты российского парламента. Депутаты Государственной Думы, начиная с ее первого созыва в 1906 г., были наделены достаточно широкими для того периода правами. Систему этих прав составляли: право участия в заседаниях палаты и работе комиссий; право законодательной инициативы; индемнитет, понимаемый как полная свобода мнений и высказываний по вопросам ведения палаты; получения по запросу информации от министров или приравненных к ним должностных лиц. Такие же права были предоставлены выборным членам верхней палаты российского парламента – Государственного совета. Правовой статус депутатов нового высшего представительного органа – Госдумы существенно повлиял на динамику статуса членов существовавшего уже около столетия Госсовета.

Важнейшая для членов высшего представительного органа представительская функция в соответствии с нормами законодательства и практикой деятельности принадлежала не каждому депутату индивидуально, а Государственной Думе в целом. В отличие от депутатов Уложенной комиссии, депутаты Госдумы имели свободный мандат, то есть не были обязаны отчетами перед избирателями.

Систему гарантий депутатов Госдумы имперского периода составляли следующие нормы: депутатский иммунитет, предусматривавший привлечение к ответственности депутата только на основании судебного решения и невозможность личного задержания за долги; уголовную ответственность за воспрепятствование депутату в исполнении обязанностей, если оно было совершено путем злоупотребления властью, угроз или насилия; материальное обеспечение, включающее денежное содержание и компенсацию стоимости

проезда. Как и для депутатов Уложенной комиссии, для депутатов Госдумы были предусмотрены стимулирующие выплаты за работу в комиссиях.

К обязанностям депутатов Государственной Думы относились обязанности, предусматривающие дисциплинарные или финансовые санкции (присутствовать на заседаниях Думы, комиссии; участвовать в поименных голосованиях; сообщать председателю Думы об отпуске) и обязанности, несоблюдение которых предполагало лишение статуса депутата (подписать «Торжественное обещание» на первом заседании Думы, не пропускать заседания Госдумы, сохранять соответствие избирательному цензу).

Динамика правового статуса депутатов Госдумы в 1905–1917 гг. была незначительной. Ее формировали не изменения законов, а корректировка регламентирующего документа, принимаемого самой Госдумой – Наказа Государственной Думы. Изменения затронули такие аспекты статуса депутата, как права, социальные гарантии, дисциплинарная ответственность.

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 на объединение во фракции, социальные гарантии деятельности. В то же время для депутатов современной Государственной Думы по сравнению с депутатами Думы имперского периода уменьшилось количество и значимость дисциплинарных санкций, которые предусматривают ответственность за невыполнение обязанностей депутата, допущено индивидуальное принятие решений о применении дисциплинарных санкций в отношении депутатов председательствующим на заседании.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные акты и иные официальные документы

1. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 3-ФЗ от 08.05.1994; ред. от 19.12.2016 // Рос. газ. – 1994. – 12 мая.
2. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 229-ФЗ от 03.12.2012; ред. от 03.07.2016 // Рос. газ. – 2012. – 7 декабря.
3. Акты, относящиеся к истории Земских Соборов / под ред. Ю. В. Готье. – М. : Изд. Н. Н. Ключкова, 1909. – 92 с.
4. Акты подмосковных ополчений и Земского собора 1611–1613 гг. / Собр. и ред. Действ. Член О-ва С.Б. Веселовский. – М.: Имп. о-во истории и древностей Рос. при Моск. ун-те. 1911. – 228 с.
5. Акты времени междуцарствия (1610–1613) / под ред. С. К. Бого-явленского, И. С. Рябина. – М. : Имп. о-во истории и древностей Рос. при Моск. ун-те. 1915. – 240 с.
6. Государственная Дума III созыв – 3-я сессия : справочник / сост. Приставской частью Государственной Думы. – СПб. : Государственная тип., 1910. – Вып. 2. – 507 с.
7. Журнал Общих собраний Государственного Совета с 1810 по 1825 гг. – В 12 т. – СПб. : Тип. 2-го отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1874. – 436 с.
8. Журнал Общих собраний Государственного Совета 23 ноября, 1839. – СПб. : Государственная тип. – 1908. – Т. 2. – 518 с.
9. Законодательство Екатерины II. В 2 т. / отв. ред. Т. Е. Новицкая, О. И. Чистяков. – М. : Юрид. лит., 2001. – 984 с.

10. Книга высочайших постановлений Государственного совета за 1810 год.

11. Липинский, М. А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения / М. А. Липинский // Журнал министерства народного просвещения. – 1887. – № 6. – Ч. ССLI. – 72 с.

12. Наказ Государственной Думы (по работам 2-й Государственной Думы) с объяснениями / сост. В. А. Маклаков, О. Я. Пергамент. – СПб. : Юрид. кн. склада «Право», 1907. – 114 с.

13. Императрица Екатерина Вторая. Наказ, данный Комиссии, о сочинении проекта нового Уложения / под ред. В. А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2008. – 532 с.

14. Новый памятник законов Империи Российской. – СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1829. – Отд. 2. – Ч. X. – Т. 1. – 30 с.

15. Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907–1912 гг. – СПб.: Государственная типография – Ч. 1. – 637 с.

16. Памятники русского права. Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. / под ред. Л. В. Черепнина. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – Вып. 5. – 667 с.

17. Полное Собрание законов Российской Империи. Собрание I. – СПб., 1830. – Т XXVII, XXVIII, XXXI.

18. Полное Собрание законов Российской Империи. Собрание II. – СПб., 1830 – 1885. – Т XXVI, XXVII.

19. Полное Собрание законов Российской Империи. Собрание III. – СПб., 1885 – 1916. – Т XXV, XXVI, XXVII, XXI.

20. Разъяснения Правительствующего Сената по делам о выборах в Государственную Думу // Журнал министерства юстиции. – 1907. – № 3. – 46 с.

21. Российское законодательство X–XX вв. В 9-ти томах. / отв. ред. А. Г. Маньков. – М. : Юрид. лит. – 1985. – Т. 3 – 512 с.
22. Свод Законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Ч. 2. – СПб., 1912. – 1026 с.
23. Сборник Русского исторического общества. – СПб. : Тип. Имп. Акад. наук, 1868. – Т. 2. – 458 с.
24. Сборник Русского исторического общества. – СПб. : Тип. Имп. Акад. наук, 1869. – Т. 4. – 553 с.
25. Свод о службе по выборам. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 3. Уставы о службе гражданской. – СПб., 1832. – 1416 с.
26. Собрание государственных грамот и договоров, хранящихся в государственной коллегии иностранных дел. Часть 4. – М. : Тип. Н.С. Всеволожского. 1826. – 678 с.
27. Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – СПб., 1912. – № 188. – Ст. 2114–2191.
28. Труды Комиссии составления законов. – СПб., 1822. – Ч. 1. – 160 с.

### **Учебники, учебные пособия, справочная литература, энциклопедии**

29. Веденеев, Ю. А. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - начала XX вв.: хрестоматия / Ю. А. Веденеев, И. В., Зайцев, В. В. Луговой. – М. : Норма, 2001. – 784 с.
30. Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие / Л. Д. Воеводин. – М. : МГУ, 1997. – 304 с.
31. Галахов, А. Историческая хрестоматия церковнославянского и русского языка / А. Галахов. – М., 1848. – Т. 1. – 592 с.

32. Ключевский, В. О. Курс русской истории / В. О. Ключевский. – М. : Мысль, 1989. – Ч. 5. – 480 с.
33. Ключевский, В. О. Русская история : курс лекций. В 3 кн. Кн. 2. / В. О. Ключевский. – М.: Мысль, 1995. – 774 с.
34. Ключевский, В. О. Русская история. Полный курс лекций / В. О. Ключевский. – М. : ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2005. – 831 с.
35. Лазаревский, Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – СПб. : Тип. АО «Слово», 1908. – 509 с.
36. Латинский словарь юридических терминов и выражений. – М. : Феникс. 1999. – 320 с.
37. Латкин, В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX вв.) / В. Н. Латкин. – М. : Зерцало, 2004. – 504 с.
38. Платонов, С. Ф. Полный курс лекций по русской истории / С. Ф. Платонов. – Ч. 2. – Петроград. 1917.
39. Права человека. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. С. Алексеев. – М., 2013. – 654 с.
40. Рассказов, Л. П. Теория государства и права : учебник / Л. П. Рассказов. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2015. – 559 с.
41. Сергеевич, В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права / В. И. Сергеевич. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича. 1910. – 674 с.
42. Фадеев, В. И. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы : учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М. : Норма. – 2008. – 448 с.

### **Монографии, научные статьи, тезисы выступлений**

43. Авалиани, С. А. Земские соборы. Литературная история земских соборов / С. А. Авалиани. – Одесса : Книгоизд-во А. А. Ивасенко, 1916. – 137 с.

44. Аврех, А. Л. Царизм и IV Дума (1912–1914) / А. Л. Аврех. – М.: Наука, 1981. – 298с.

45. Аврутин, П. В. Деятельность Земских Соборов в период Смуты начала XVII в. / П. В. Аврутин // Современные проблемы и технологии обучения истории : материалы науч.-практ. семинара в рамках Всерос. конф. «Развитие педагогического потенциала как фактора обновления качества образования». – Воронеж, 2010. – С. 236.

46. Артеменко, Т. А. История возникновения института избирательного права в России / Т. А. Артеменко // История государства и права. – 2005. – № 6. – С. 39–43.

47. Артеменко, Т. А. Некоторые вопросы становления избирательного права в России / Т. А. Артеменко // История государства и права. – 2004. – № 5. – С. 15–16.

48. Беляев, И. Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси / И. Д. Беляев. – М. : Тип. Общества распространения полезных книг, 1905. – 137 с.

49. Баженова, Т. М. Совещательные органы в развитии Российской государственности (XVII – первая половина XIX в.) / Т. М. Баженова // Российский юридический журнал. – 2013. – № 4 (91). – С. 82–84.

50. Белокуров, С. А. Разрядные записи за Смутное время (7113–7121) / С. А. Белокуров. – М. : Тип. Штаба Московского военного Округа, 1907. – 343 с.

51. Бибииков, А. А. Записки о жизни и службе Александра Ильича Бибиикова / А. А. Бибииков // Старопечатные книги (изданные с 1450 по 1830 г.). – М., 1865. – 282 с.

52. Болдырев, С. Н. Юридические конструкции как средства юридической техники в материальном и процессуальном праве / С. Н. Болдырев // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 10 (142). – С. 6–9.

53. Бородин, А. П. Государственный совет России (1906–1917) / А. П. Бородин. – Киров, 1999. – 367 с.

54. Брюллова, С. К. Общественные идеалы в Екатерининскую эпоху / С. К. Брюллова // Вестник Европы. – 1876. – № 1.

55. Васильев, А. А. Соборная государственность в России и западноевропейский парламентаризм: сравнительно-правовое исследование / А. А. Васильев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 48–51.

56. Васильев, А. А. Концепция разделения властей и идея органического единства верховной власти в консервативной правовой доктрине России / А. А. Васильев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – С. 11–14.

57. Веденеев, Ю. А. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. / Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой; под ред. А. А. Вешнякова. – М. : НОРМА, 2001. – 784 с.

58. Верхогляд, А. С. Правовой статус депутатов «Комиссии об уложении» (1767) / А. С. Верхогляд // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 4 (34). – С. 9–14.

59. Верхогляд, А. С. Институты представительства и выборов в российской государственности XVI–XVII вв. / А. С. Верхогляд // Юрист-Правоведь. – 2014. – № 1 (62). – С. 118–121.

60. 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>.

61. Верхогляд, А. С. Правовой статус делегатов Земских соборов XVI–XVII вв. / А. С. Верхогляд // Философия права. – 2015. – № 1 (68). – С. 116–119.

62. Верхогляд, А. С. Гарантии деятельности и ответственность депутатов Государственной Думы Российской империи / А. С. Верхогляд // Юрист-Правоведь. – 2015. – № 1 (68). – С. 102–105.

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. Верхогляд, А. С. Правовой статус депутата Государственной Думы 1906–1917 гг. / А. С. Верхогляд // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2013. – № 12. – С. 127–130.

71. Верхогляд, А. С. Правовые основы формирования Государственной Думы в 1905–1917 гг. / А. С. Верхогляд // European applied sciences. – 2013. – № 12. – Р. 166–167.

72. 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. – Р. 78–82.

73. Витте, С. Ю. Воспоминания. В 3 т. / С. Ю. Витте. – Таллин; М. : Скиф Алекс, 1994. – 525 с.

74. Владимирский-Буданов, М. Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – М. : Изд. дом «Территория будущего», 2005. – 800 с.

75. Глинка, Я. В. Одиннадцать лет в Государственной думе (1906–1917). Дневник и воспоминания / Я. В. Глинка. – М. : Новое лит. обозрение, 2001. – 400 с.

76. Глушаченко, С. Б. К 95-летию февральского переворота 1917 г. / С. Б. Глушаченко // Право в современном мире: история, теория, практика : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 215-летию РПГУ им. А. И. Герцена и 10-летию образования юридического факультета в его составе. – СПб. : РГПУ им. А. И. Герцена, 2012. – С. 13–18.

77. Глушаченко, С. Б. Динамика института выборов депутатов Государственной Думы (1906-1917 годы) / С. Б. Глушаченко // Вестник Краснодарского университета МВД России.– 2017. – № 1 (35). – С. 94–96.

78. Грибовский, В. М. Государственное устройство и управление Российской империи / В. М. Грибовский. – Одесса : Тип. «Техник», 1912. – 268 с.

79. Гримм, Д. Д. Представительство университетов в Государственном совете / Д. Д. Гримм. – М., 1913. – 496 с.

80. Даневский, П. Н. История образования Государственного совета в России / сост. помощником статс-секретаря Гос. совета П. Н. Даневским. – СПб. : Тип. 2-го отд Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1859. – 170 с.

81. Давыдович, А. М. Самодержавие в эпоху империализма / А. М. Давыдович. – М. : Наука, 1975. – 348 с.

82. Дарчиева, С. В. Государственная Дума Российской империи и вопросы экономического, политического и культурного развития Северного Кавказа (1906 – 1907 гг.) : монография / С. В. Дарчиева. – Владикавказ : ИПЦ СОИГСИ ВНЦ РАН и РСО-А, 2015. – 260 с.

83. Дарчиева, С. В. Национальные, социально-экономические и политические вопросы в работе северокавказских депутатов Государственной Думы России (1906–1907 гг.) / С. В. Дарчиева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 8 (58). – Ч. II. – С. 74–80.

84. Детятин, И. И. Устройство и управление городов России / И. И. Детятин. – СПб. : Тип. П. П. Меркульева, Г. В. Фальк, 1875. – Т. 1. – 512 с.

85. Демин, В. А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917 / В. А. Демин. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 376 с.

86. Демин, В. А. Законодательная деятельность Государственной Думы и Государственного совета в годы Первой мировой войны / В. А. Демин, Л. В. Гнатюк // Первая мировая война и Государственная Дума : материалы Междунар. науч. конф. Казань, 17–18 окт. 2014 г. – М. : Изд-во Государственной Думы. – 2015. – С. 88–94.

87. Долинская, В. В. Правовой статус и правосубъектность / В. В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 2. – С. 6–17.

88. Дьяконов, М. А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси / М. А. Дьяконов. – СПб. : Изд-во Юридического книжного склада «Право», 1908. – 509 с.

89. Дьяконов, М. А. Избрание Михаила Федоровича на царство / М. А. Дьяконов. – СПб : Тип. Имп. акад. наук, 1913. – 32 с.
90. Загоскин, Н. П. История права Московского государства / Н. П. Загоскин. – Казань : Университетская тип., 1877. – Т. 1. – 347 с.
91. Земцов, Б. Н. Третьеиюньский переворот / Б. Н. Земцов // История государства и права. – 2011. – № 14. – С. 33–37.
92. Зенин, С. С. Роль и значение Земского Собора 1613 г. / С. С. Зенин // История государства и права. – 2013. – № 3. – С. 9–13.
93. Зорин, В. Ю. Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законотворчества / В. Ю. Зорин, Д.А. Аманжолова, С. В. Кулешов. – М. : Рус. мир, 1999. – 504 с.
94. Ильин, А. В. Первый закон о выборах в Государственную Думу Российской Империи: опыт историко-правового анализа / А. В. Ильин, Е. Б. Хохлов // Правоведение. – 2006. – № 1. – С. 4–30.
95. Кабанов, А. К. Организация выборов на земские соборы в XVII в. / А. К. Кабанов // Журнал министерства народного просвещения. – 1910. – № 9. – С. 93–130.
96. Казанцев, Д. Российскому парламентаризму 105 лет! / Д. Казанцев // Эж-Юрист. – 2011. – № 16. – С. 15.
97. Каменский, А. Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века / А. Б. Каменский. – М. : РГГУ, 2001. – 575 с.
98. Карасев, А. Т. Особенности правового статуса депутатов первого российского парламента (1905–1917 гг.) / А. Т. Карасев // Вестник ЮУрГУ. – 2006. – № 13 (68). – С. 96–98.
99. Кизеветтер, А. А. Из истории политических идей / А. А. Кизеветтер // Русское богатство. – 1898. – № 11. – 454 с.
100. Киселев, М. А. Проблема прав и обязанностей российского дворянства в Уложенной комиссии на рубеже 1750-х и 1760-х гг.: к истории манифеста о вольности дворянской / М. А. Киселев // Уральский исторический вестник. – 2013. – № 3 (40). – С. 30–39.

101. Ключевский, В. О. Состав представительства на Земских соборах древней Руси / В. О. Ключевский // *Опыты и исследования.* – 1890. – 417-551.
102. Князьков, С. А. Допетровская Русь / С. А. Князьков. – М. : Вече, 2005. – 413 с.
103. Кодан, С. В. «Постановить силу и блаженство империи Российской на незыблемом основании закона...» Государственный Совет в России [Электронный ресурс] / С. В. Кодан // *Чиновник.* – 2002. – № 1 (17). – Режим доступа: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1145201>.
104. Корецкий, В. И. История русского летописания второй половины XVI – начала XVII в. / В. И. Корецкий; отв. ред. В. И. Буганов. – АН СССР, Ин-т истории СССР. – М.: Наука, 1986. – 269 с.
105. Коркунов, Н. М. Русское государство и право. В 2 т. / Н. М. Коркунов. – СПб. : Типография М.М. Стасюлевича, 1913. – 739 с.
106. Кошкидько, В. Г. Представительная власть в России: формирование и функционирование (1905–1907 гг.) / В. Г. Кошкидько. – М. : Унив. гуманитар. лицей, 2000. – 232 с.
107. Корсик, К. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории граждан / К. Корсик // *Право и жизнь.* – 1999. – № 24. – С. 17–24.
108. Кравец, И. А. Правовой статус «народных представителей» в думский период российской истории (1906 – февраль 1907 г.) / И. А. Кравец // *Правоведение.* – 2001. – № 1. – С. 196–209.
109. Крыжановский, С. Е. Заметки русского консерватора / С. Е. Крыжановский // *Вопросы истории.* – 1997. – № 2. – С. 107–127.
110. Курдюк, П. М. К вопросу о проведении первых выборов в Государственную думу в начале XX века и их значение в истории российского избирательного права / П. М. Курдюк, Е. В. Истоминов // *Юристъ-правоведь.* – 2009. – № 3. – С. 79–82.
111. Курц, Б. Г. Земские соборы: исторический очерк / Б. Г. Курц. – Киев : Тип. т-ва И. Н. Кушнерев и К°, 1912. – 21с.

112. Кудряшов, П. Отношение населения к выборам в Екатерининскую комиссию / П. Кудряшов // Вестник Европы. – 1909. – Кн. 11.

113. Латкин, В. Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями / В. Н. Латкин. – СПб. : Изд-во Л. Ф. Пантелеева «Русская скоропечатня», 1885. – 440 с.

114. Латкин, В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: Историко-юридическое исследование / В. Н. Латкин. – СПб. : Изд-во Л. Ф. Пантелеев, 1887. – Т. 1. – 607 с.

115. Латкин, В. Н. Материалы для истории Земских соборов XVII столетия. / В. Н. Латкин. – СПб. : Типография В. В. Комарова. 1884. – 288 с.

116. Лихачёв, Н. П. Новые данные о земском соборе 1616 г. / Н. П. Лихачёв // Русский исторический журнал. – 1922. – Кн. 8. – С. 60–69.

117. Мазуренко, Н. Н. Всероссийские Земские соборы. Исторический очерк / Н. Н. Мазуренко. – СПб., – 1905. – 56 с.

118. Малько, А. В. Ответственность и наказание депутатов в современной России / А. В. Малько, Р. С. Маркунин // Современное право. – 2013. – № 2. – С. 41–45.

119. Мальцева, И. В. Учреждение Государственного совета 1842 г. / И. В. Мальцева // Правоведение. – 1995. – № 2. – С. 102–108.

120. Маркунин, Р.С. Юридическая ответственность депутатов и органов представительной власти: общетеоретический аспект / Р. С. Маркунин. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 176 с.

121. Миллюков, П. Н. Год борьбы. Публицистическая хроника 1905–1906 / П. Н. Миллюков. – СПб, 1907. – 584 с.

122. Мижухев, П. Г. Народное представительство и законодательные собрания в главных странах современного мира / П. Г. Мижухев. – СПб. : Г. Ф. Лювович, 1906. – 162 с.

123. Минникес, И. В. Выборы в истории Российского государства в IX – начале XX века / И. В. Минникес. – СПб. : «Юридический центр Пресс», 2010. – 531с.

124. Небратенко, Г. Г. Соборное Уложение 1649 г. как важнейший памятник русского права / Г. Г. Небратенко, Т. В. Башенко // Перспективы государственно-правового развития в XXI в. : сб. науч. ст.; под ред. проф. Г. С. Працко, доцента С. Н. Болдырева. – М. : Вузовская книга, 2014. – С. 223–226.

125. Небратенко, Г. Г. Организационно-правовые основы деятельности Государственной Думы Российской империи / Г. Г. Небратенко // Алтайский юридический вестник. – 2017. – № 1 (17). – С. 17–20.

126. Новосельский, А. А. Земский собор 1639 г. / А. А. Новосельский // Исторические записки. – Т.24. –1947. – С. 14–29.

127. Овчинников, А. И. Народовластие в истории государственности России: политические и правовые традиции / А. И. Овчинников, Н. А. Бойко // Философия права. – 2016. – № 5 (78). – С. 7–11.

128. Поленов, Д. Исторические сведения о Екатерининской Комиссии для сочинения проекта нового Уложения / Д. Поленов.– СПб. : Тип. Имп. академии наук, 1869. – 567 с.

129. Попова, Е. Э. Истоки становления общественного воздействия как основного средства исправления осужденных / Е. Э. Попова // LexRussica. – М. : Изд-во МГЮА, 2014. – № 5. – С. 607–617.

130. Рейснер, М. А. Избирательное право / М. А. Рейснер // Политический строй современных государств : Сборник статей. – Т. 1. – СПб.: Типография «Слово», 1905. – С. 83–116.

131. Рябухин, И. В. Депутатский запрос как инструмент политического давления / И. В. Рябухин // Первая мировая война и Государственная Дума : материалы Междунар. науч. конф. Казань, 17–18 окт. 2014 г. – М. : Изд-во Государственной Думы. – 2015. – С. 172–179.

132. Савченко, М. С. К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти / М. С. Савченко, А. С. Верхогляд // *Философия права*. – 2014. – № 2. – С. 48–50.

133. Сергеевич, В. И. Сборник государственных знаний / В. И. Сергеевич. – Т. II. – СПб., 1875. – 785 с.

134. Серов, Д. О. Законотворческий процесс в России первой четверти XVIII в.: традиции и инновации / Д. О. Серов // *Актуальные проблемы российского права*. – 2013. – № 8. – С. 933–939.

135. Смирнов, П. П. Несколько документов к истории Соборного Уложения и Земского Собора 1648–1649 г. / П. П. Смирнов. – М., 1913. – 28 с.

136. Соловьёв, С. М. Шлёцер и антиисторическое направление / С. М. Соловьёв // *Сочинения*. Кн. XVI. – М. : Мысль, 1995. – С. 277–313.

137. Таганцев, Н. С. Пережитое. Учреждение Государственной Думы в 1905–1906 гг. / Н. С. Таганцев. – Петроград, 1919. – 230 с.

138. Терениченко, А. А. Становление русской правовой мысли во второй половине XVIII века / А. А. Терениченко // *Современный юрист*. – 2013. – № 3(4). – С. 26–35.

139. Тимофеева, А. А. Эволюция институтов представительства в России: историко-правовой аспект / А. А. Тимофеева // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2014. – № 9. – С. 54–59.

140. Тихомиров, Л. А. Руководящие идеи русской жизни / Л. А. Тихомиров. – М. : Институт русской цивилизации, 2008. – 640 с.

141. Томсинов, В.А. Развитие русской юриспруденции во второй половине XVIII века. Статья первая / В. А. Томсинов // *Законодательство*. – 2006. – № 8. – С. 83-89.

142. Фадеев, В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России / В. И. Фадеев // *Конституционное и муниципальное право*. – 2014. – № 3. – С. 11–16.

143. Черепнин, Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. / Л. В. Черепнин. – М. : Наука. – 1978. – 420 с.

144. Чичерин, Б. Н. Земские соборы в России / Б. Н. Чичерин. // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1993. – № 3. – С. 25–49.
145. Чичерин, Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М. : Тип. Грачева и Ко. 1866. – 838 с.
146. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки. Т. 1 / Б. Н. Чичерин. – М. : И. Н. Кушнерев и К°, 1894. – 492 с.
147. Царскосельские совещания: протоколы секретного совещания, в декабре 1905 г. // Былое. Пг. – 1917. – № 3 (25) . – С. 235–265.
148. Шаклеин, Н. И. Из истории российского парламентаризма. Учреждение и Наказ Государственной Думы как нормативно-правовая основа деятельности российского парламента 1906 - 1917 гг. / Н. И. Шаклеин // История государства и права. – 2008. – № 19. – С. 14–19.
149. Шмелев, Г. Отношение населения и областной администрации к выборам на земские соборы в XVII в. / Г. Шмелев // Сборник статей, посвященных Ключевскому. – М., 1909. – С. 493–497.
150. Шторх, А. К. Летописи царствования Екатерины II самодержавицы Всероссийской / А. К. Шторх; пер. с нем. Г. Глинки. – СПб. : Печ. в Имп. тип. иждивением И. Глазунова, 1801. – 1101 с.
151. Щеглов, В. Г. Государственный совет России / В. Г. Щеглов. – Т. 1. – Ярославль, 1892. – 1074 с.
152. Юртаева, Е. А. Государственный совет в России (1906–1917 гг.) / Е. А. Юртаева. – М. : Эдиториал УРСС, 2001. – 196 с.
153. Юртаева, Е. А. Язык закона и техника законотворчества в дореволюционной России / Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 106–120.

#### **Диссертации, авторефераты диссертаций**

154. Адарчева, Л. С. Земские соборы на Руси в XVI–XVII вв. (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. С. Адарчева. – М., 1978. – 154 с.

155. Бородин, А. П. Государственный совет России (1906–1917): Состав и роль в истории третьеиюньской монархии : дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / А. П. Бородин. – Киров, 1999. – 489 с.

156. Варлен, М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М. В. Варлен. – М., 2012. – 442 с.

157. Деев, А. Ю. Государственный совет Российской империи 1894–1905 гг. : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А. Ю. Деев. – М., 2002. – 326 с.

158. Дёмин, В. А. Государственная дума России (1906–1917 гг.). Механизм функционирования : дис. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / В. А. Дёмин. – М., 1996. – 426 с.

159. Дёмин, В. А. Государственный совет Российской империи: состав, полномочия, структура, механизм функционирования (1906–1917 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / В. А. Дёмин. – М., 2007. – 324 с.

160. Искандаров, У. С. Избирательный процесс в Российской империи: вторая половина XVIII – начало XX вв. : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / У. С. Искандаров. – Краснодар, 2007. – 181 с.

161. Козача, А. С. Земские соборы – высшие органы государственной власти и правосудия России: в период междуцарствия 1610–1613 гг. : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. С. Козача. – М., 2004. – 174 с.

162. Колесникова, Е. А. Местные органы власти в России после Смуты (1613–1645 гг.) : дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Е. А. Колесникова. – М., 1995. – 226 с.

163. Красницкая, А. В. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. В. Красницкая. – Краснодар, 2012. – 24 с.

164. Красницкая, А. В. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в. : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. В. Красницкая. – Краснодар, 2012. – 213 с.

165. Кудрякова, Д. В. Правовые основы деятельности избирательных комиссий в российском государстве в дореволюционный и советский периоды : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. В. Кудрякова. – Краснодар, 2013. – 160 с.

166. Мальцева, И. В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. В. Мальцева. – СПб, 1995. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com>.

167. Минникес, И. В. Выборы в истории русского государства IX–XVIII вв. : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / И. В. Минникес. – Екатеринбург, 2004. – 502 с.

168. Новикова, Н. А. Избирательное право Российской Империи в конце XVIII – первой половине XIX века: историко-юридическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н. А. Новикова. – Екатеринбург, 2006. – 243 с.

169. Саврасов, А. Ф. Наказ Государственной Думы (1906–1917 гг.): история создания и применения : дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / А. Ф. Саврасов. – Воронеж, 2010. – 456 с.

170. Синяева, Н. А. Правовые основы и практика выборов в Государственную думу Российской империи на региональном уровне : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н. А. Синяева. – Нижний Новгород, 2010. – 196 с.

171. Соболев, А. М. Государственно-правовое регулирование сословной организации российского общества в Российской Империи второй половины XVII в. (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. М. Соболев. – Краснодар, 2007. – 183 с.

172. Юртаева, Е. А. Преобразованный Государственный совет в системе органов власти Российской империи 1906–1917 гг. : дис. канд. юр. наук: 12.00.01 / Е. А. Юртаева. – М., 1995. – 203 с.

**Литература на иностранных языках**

173. 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.

174. Hosking, G. A. The Russian constitutional experiment. Government and Duma, 1907–1914 / G. A. Hosking. – Cambridge, 1973. – 281 p.

175. Korros, A. S. Nationalists Politics in the Russian Imperial State Council: Forming a New Majority 1909–1910 / A. S. Korros // Emerging Democracy in Late Imperial Russia: Case Studies on Local Self-Government, State Duma Elections, the Tharist Government, and the State Council before and during World War I / Ed. by M. S. Conroy. – Niwot, 1998. – P. 198 – 228 p.

176. Mosse, W. E. Russian Bureaucracy at the End of Ancient Regime: the Imperial State Council 1897–1915 / W. E. Mosse // Slavic Review, 1980. – № 4. – P. 616–632.