

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

## РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Л.В. Лукьянчикова**

Кафедра государственного строительства и права  
Российская академия государственной службы при Президенте РФ  
*Проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606*

В статье рассматривается становление институтов прямой демократии в российском обществе на разных этапах российской государственности с древних времен до 1917 г. Автор показывает многообразие императивных форм и демократических процедур выражения народной законодательской инициативы, а также отмечает позитивные политические традиции участия российского населения в государственном управлении.

**Ключевые слова:** политическая история России, политические институты, прямая демократия, законодательская инициатива, монархия.

Актуальность рассматриваемых в статье вопросов определяется сохраняющимся в науке интересом к проблеме развития статуса высшей власти, к ее связи с существующей социально-культурной средой, а также взаимодействию с общественными институтами.

Особый интерес представляет история становления непосредственных форм народного участия в управлении общественными и государственными делами, а также определение уровня осознанной заинтересованности в этом российско-го населения.

На сложности установления в России институтов прямой демократии оказал влияние ряд особенностей развития российского общества, отмеченных в свое время в работах многих исследователей (См.: [3; 12; 34; 35]), заключающийся в целом в деспотичности российского самодержавия, обусловленной, в том числе, неразделенностью светской и церковной властей, опорой общества на традиционные ценности и элитарность либеральной идеологии.

Также отмечались геополитические, природно-климатические, культурно-исторические особенности; позднее развитие капиталистических отношений и др. [9. С. 106].

Особенное внимание заслуживают выводы «славянофильской» направленности с весьма высокой полярностью мнений: от разумного учета отечественной специфики до возведения в превосходную степень самобытности развития российской государственности и особенностей русского менталитета (См.: [2. С. 10—12; 8. С. 280; 13. С. 16—38; 14. С. 194—195; 38. С. 245]).

Тем не менее, в ходе исторического процесса российским народом было выработано множество форм непосредственного участия в общественной жизни, отражающих по своей сущности процессы совершенствования и развития политической системы.

Становление институтов прямой демократии проходило по экстенсивному и интенсивному направлениям. В первом случае расширялись возможности населения принимать участие в управлении государством и решении общественных задач, во втором — возрастала политическая активность граждан, направленная на достижение их участия в законотворчестве и высших государственных учреждениях.

В первую очередь отметим вечевые собрания Древней Руси, в результате деятельности которых сложилась практика участия населения в формировании государственных органов власти и управления, принятия судьбоносных решений, выполнения законодательной, исполнительной и судебной функций.

Причем вечевой уклад в свое время был присущ не только Новгороду и Пскову (где получил наивысшее развитие), а всем древнерусским территориям. Так, к середине XI века борьба населения за городские вольности развернулась во всех крупнейших древнерусских центрах [39. С. 166—172], а власть киевских князей напрямую зависела от народной воли [15. С. 8].

Более того, летописные сообщения конца того же столетия показывают, что киевские князья апеллировали к мнению общины даже в вопросах внутрикняжеского быта [41. С. 47].

Особенно интересен опыт древних вятчан, управлявшихся без князей. Так, Н.И. Костомаров отмечал, что Вятка — одна из всех русских земель, не нуждавшаяся в княжеской власти и сохранившая чистое народоправство [19. С. 172].

Наконец, укажем на устойчивость и прочность вечевого уклада, например в Новгороде, остававшегося несколько столетий в неизменном виде, в отличие от европейских городов-государств.

На широкое «допущение» аристократического и демократического элементов в российской истории допетровского времени указывал и Л.А. Тихомиров, подчеркивая при этом, что они были под верховенством царя и являли собой самую оптимальную конструкцию властных отношений [38. С. 245].

Действительно, такие виды прямого волеизъявления, как народные обращения, выборы, отзыв депутата, институты сходов, собраний, наказания избирателей, имеют глубокую историю и весьма богатую практику не только в бытность русских «народоправств», но и при наличии самодержавия.

Особый интерес представляют собой челобитья, которые, по словам Ивана Грозного, были «докукой беспрестанной», однако всегда рассматривались, почти

всегда удовлетворялись, а роль и характер сути вопроса никак не регламентировался и не ограничивался.

Челобитья затрагивали все сферы внутренних общественных отношений, вскрывали злоупотребления местной администрации, показывали общее состояние дел в данной местности, а также, в ряде случаев, содержали рациональные предложения по модернизации, ведущей к улучшению ситуации в регионе.

Если обратить внимание на то, о чем «били челом», и на то, что «царь пожаловал», то в большинстве случаев оказывается, что пожалованное и есть то, о чем просили челобитчики. К этому выводу приводят опубликованные челобитные ряда документальных сборников (См.: [40. С. 211; 25. С. 667; 20. С. 332; 37. С. 238; 1; 43]).

Ярким примером, может служить челобитная крестьян Двинского уезда, поданная в 1552 г. Ивану Грозному, где, в том числе, предлагалось избрать из посадских людей «лучших», чтобы всякие земские дела «чинить по Судебнику» [40. С. 189].

В ответ на вышеуказанное ходатайство царь пожаловал «по их челобитью... которых людей... себе излюбили... кому у них и в стане, и в волостях меж себя управа чинити во всех делах земских» [40. С. 196—197].

Таким образом, «по челобитью», Иван IV меняет организацию управления данным округом, заменяет назначенных им самим служилых людей «излюбленными головами» из местных жителей для решения вопросов чисто регионального характера.

Известный историк-правовед Ю.В. Готье, например, указывал челобитье жителей города Торопца (1590 г.), получивших в результате грамоту, типичную Важской [7. С. 462].

Таким образом, целый ряд таких уставных грамот, являющихся ответами на челобитья посадских, становых и волостных людей разных уездов, подготовил царский указ о повсеместной замене правительственных местных учреждений выборными.

В трудах А.Г. Манькова также отмечается, что в первой половине XVII в. правительственная политика в посадском вопросе определялась содержанием челобитных посадских людей. Результат обращений посада отразился, в том числе, и на создании сыскных приказов, начавших свою работу с 1619 г. (См.: [21]).

Челобитные позволяли решать проблемы не только внутрироссийские, но и касались вопросов международного характера. Так, новоторговый устав, изданный в 1667 г., явился реакцией «всемилосердаго царского воззрения на всенародное слезное челобитье» [10. С. 297].

Что касается выборов, то они активно применяются еще в период древнерусских государств-княжеств, особенно в феодальных республиках. Однако и в дальнейшем, как подтверждают многочисленные историко-правовые исследования, посвященные данной проблеме, выборный институт не потерял своей значимости (См.: [4. С. 267; 11; 17; 18. С. 69—73; 22; 23]).

Принцип выборности существовал не только в период сословно-представительной монархии, но и в период монархии абсолютной. Более того, именно при

абсолютизме выборный институт начинает активно развиваться и приобретать черты современного избирательного права.

Достаточно сказать, что к выборам в Государственную Думу в 1906 г. российское население было хорошо подготовлено, так как имело многолетний опыт избрания в земские и городские органы самоуправления.

В этой связи большой интерес представляет собой процедура отзыва избранного лица, либо исчерпавшего вотум доверия населения, либо незаконно присвоившего выборный мандат.

Так, в 1651 г. от посадских людей г. Крапивны было «челобитье» на «вора, ябедника» Федоса Степанова, самовольно приехавшего в столицу (на участие в Земском соборе), хотя его к «государеву велику делу не выбирали и выбору ему не давали» [28. Л. 269—280].

Институты сходов, собраний также являлись обязательными атрибутами российских органов самоуправления. Что касается именно крестьянского сословия, то общинно-волостное самоуправление в феодальной России имело больше прав, чем подобные институты Германии, Испании, Франции [24. С. 55].

Так, община не только избирала должностных лиц, но и сама принимала непосредственное участие в управлении своими делами. Разверстка податей всегда производилась самим населением (для чего последнее разделялось на три класса по имущественному цензу: «лучших», «средних» и «молодых») [27. С. 262].

Также одной из форм выражения интересов и потребностей общества были наказания. Их появление возникло тогда, когда делегированные с территорий лица съезжались на Земский собор, имея на руках обращения с мест.

О том, что избранных на соборные собрания население посылало с «инструкциями» и «наказами», отмечается в ряде исследований и в немногочисленных документальных источниках.

В качестве примера приведем боярский наказ князю Б.М. Лыкову по вопросу «запросных и пятинных денег» на соборное собрание 1633—34 гг. [29. Л. 276]

Даже в период абсолютизма, во время учреждения Екатериной II Уложенной комиссии в 1766 г., наказания приобрели особенное значение, и в дальнейшем явились основой для выработки правительственной политики в конце XVIII столетия [16. С. 164].

Например, в ходе проведения губернской и судебной реформ (1775—1776 гг.) вводился выборный элемент: представители дворян и зажиточных горожан допускались к участию в органы местной власти и управления, при непосредственном контроле губернаторов и генерал-губернаторов.

В период оформления в России конституционной монархии с 1905 г., наряду с традиционными обращениями населения, также появились новые формы народовластия, что было связано, в первую очередь, с введением в стране политических прав и свобод и учреждением парламента с выборным представительством.

Непосредственным толчком к массовым обращениям послужило издание царского рескрипта от 18 февраля 1905 г., в котором верноподданым разрешалось доводить до сведения правительственных властей свои нужды [36. Ст. 245].

Так как в Государственную Думу и Государственный Совет «воспрещалось являться депутациям, а также представлять словесные и письменные заявления и просьбы» [27. С. 134], то большое развитие получают напутствия избирателей депутатам парламента.

Также в почтовой корреспонденции парламентариев встречаются письма, представляющие своего рода политизированные отчеты депутатов перед избирателями.

Примером тому является письмо трудовика П.С. Лохвицкого, обращенное к сельским выборщикам Грайворонского уезда Курской губернии, в котором депутат посчитал «своей обязанностью сообщить... что у нас [в Думе] делается и что мы предлагаем сделать...» [6. Л. 226в.].

В начале XX в. наступает период широкой деятельности и конкуренции различных партий и организаций, способствовавших росту политической культуры и общественного самосознания.

Особенно это проявилось в период деятельности российского парламента, когда думские партийные фракции занимались не только разработкой законопроектов, но и выполняли коммуникативные и агитационно-пропагандистские функции.

Проявление политической активности населения было разным и зависело, прежде всего, от конкретных условий и обстоятельств. Так, представительство на соборе рассматривалось, скорее, как обязанность, чем право, несмотря на то, что за участие полагались льготы по службе [27. С. 287].

Основная масса населения считала выборы на собор отрывом их от непосредственных занятий, а местные власти были обязаны снабдить выборных необходимым пакетом документов, подтверждающих их полномочия, а также обеспечить жалованием [30. Л. 1—2], в связи с чем мы и наблюдаем отписку воеводы г. Суздаля о съезде «немногих людей для выбора» [31. Л. 107], а также «сказку» «можаичей дворян и детей боярских» о том, что они люди «маломочные и малоумные» и потому «выборных не выбрали» [31. Л. 32].

Однако имеется и ряд фактов, когда созыв Земских соборов был инициирован непосредственно населением, как например, в 1648 г.

Также большая заинтересованность была проявлена при выборах в Уложенную комиссию Екатерины II. Немаловажным было и то, что здесь статус депутата подкреплялся не только рядом льгот и привилегий, предписанных Манифестом [26. С. 156], но и выплатой «жалованья на полгода, по полтине человеку на день» [32. Л. 2 об.].

Опубликование Манифеста 17 октября 1905 г. и новая редакция Основных государственных законов 23 апреля 1906 г. предоставляли населению страны как широкий спектр личных прав и свобод, так и право оказывать серьезное воздействие на ход политического процесса.

Это способствовало развитию политической общественной культуры и росту гражданского самосознания. Настроения избирателей нашли свое естественное выражение в том, что выборы в Госдуму первых двух созывов и последу-

ющий роспуск двух депутатских составов вызвали значительное оживление среди различных слоев населения.

Так, после распространения «Выборгского воззвания» были созданы, например, губернские комитеты кадетской партии по вопросам дальнейшей тактики. В январе 1907 г. была предпринята попытка блока с группой трудовиков, проведено предвыборное собрание еврейских избирателей, которые единогласно решили голосовать за кадетов (См.: [33]). В предпарламентскую борьбу вступили и левые партии, повсеместно устраивались митинги, велась агитация среди крестьян и рабочих и т.д.

В ходе избирательных кампаний последующих двух Дум отмечалась крайне низкая активность жителей, имеющих право голоса, что явилось следствием разочарования в возможностях парламента изменить жизнь к лучшему. Съезды либо отменялись и переносились на другой день «за неявкой выборщиков», либо собирались в значительном меньшинстве от общего числа избирателей.

Так, в Курской губернии, в Дмитриевском уезде, за неявкой лиц не состоялся съезд мелких землевладельцев, аналогичный съезд сорвался в Корочанском уезде, а в Курском и Обоянском уездах не смогли собрать в срок волостные сходы крестьян [5. Л. 45].

В заключение укажем, что в России существовала богатая практика институтов прямой демократии, воплощенная народной правотворческой инициативой, а также императивными формами прямого волеизъявления.

Реализация народовластия на различных этапах развития российского общества и государства наполнялась новым содержанием, совершенствуя механизмы его осуществления, независимо от формы государственного правления.

Проявление реальной политической инициативы населения сдерживалось гипертрофированной надеждой на верховную власть, ограничением возможностей для разрешения социальных конфликтов и наличием таких анахронизмов, как крепостнический строй и сословные отношения.

Однако общее недовольство своим положением, а также резкое повышение уровня социальных ожиданий и требований способствовали росту гражданской активности российского общества и защиты собственных интересов.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Акты, относящиеся к истории Земских соборов. — М., 1909.
- [2] Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. — Т. 1. — М., 1861.
- [3] Алексеев Н. Русский народ и государство. — М., 2003.
- [4] Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. — М., 1999.
- [5] Государственный архив Курской области. — Ф. 54. — Оп. 1. — Д. 1459.
- [6] Государственный архив Российской Федерации. — Ф. 102. — Оп. 237. — Д. 110. — Т. 2.
- [7] Готье В.Ю. Лекции по русской истории. 1906—1907 уч. год. — М., 1907.
- [8] Градовский А.Д. Собрание сочинений. Начала Русского государственного права. — Т. 7. — Ч. 1: О государственном устройстве. — СПб., 1901.
- [9] Гуторова А.Л. Эволюция, особенности и современные проблемы становления представительной власти в России: Дис. ... канд. политич. наук. — М., 1996.

- [10] *Дитятин И.И.* Статьи по истории русского права. — СПб., 1895.
- [11] *Дружинин Н.П.* Избиратели и народные представители: Общедоступный очерк конституционного права с приложением предложений о реформе в России и закона о Государственной Думе. — М., 1906.
- [12] *Ермолаев И.П.* Становление российского самодержавия: Истоки и условия его формирования. Взгляд на проблему. — Казань, 2004.
- [13] *Катков М.Н.* О самодержавии и конституции. — М., 1905.
- [14] *Киреевский И.В.* Полное собрание сочинений. — Т. 1. — М., 1861.
- [15] *Козьмин Б.П., Павлов Б.* Народовластие в Древней Руси. — М., 1918.
- [16] *Колесников П.А.* Воздействие народных масс на государственное законодательство // Проблемы истории крестьянства Европейской части России (до 1917 г.): Межвуз. сб. науч. ст. — Пермь, 1982.
- [17] *Комарова В.В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). — М., 2006.
- [18] *Коробов В.В.* Развитие выборных процедур в России (X — начало XX вв.) // Закон и право. — 2004. — № 2.
- [19] *Костомаров Н.И.* Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада (История Новгорода, Пскова и Вятки). — М., 2008.
- [20] Крестьянские челобитные XVII в.: Из собраний Государственного исторического музея. — М., 1994.
- [21] *Маньков Г.А.* Уложение 1649 г. Кодекс феодального права России. — Л., 1980.
- [22] *Минникес И.В.* Становление выборных начал в истории русского государства (выборы в русском государстве в X—XV вв.). Историко-правовое исследование. — Иркутск, 2003.
- [23] *Минникес И.В.* Выборы в истории Русского государства XVI—XVII вв. Историко-правовое исследование. — Иркутск, 2004.
- [24] Общество, государство и право России и других стран Европы. Норма и действительность. Ранний и развитый феодализм (Чтения, посвященные памяти акад. С.Д. Сказкина и Л.В. Черепнина). Тезисы докладов и сообщений. Москва, 25—27 октября 1983 г. — М., 1983.
- [25] Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. — Вып. 5. — М., 1959.
- [26] Положение: Откуда депутатов прислать в силу Манифеста к сочинению проекта нового Уложения // Законодательство Екатерины II. — Т. 1. — М., 2000.
- [27] *Романовский В.Е.* Государственные учреждения Древней и Новой России. Изд. 3-е, испр. и доп. — М., 1911.
- [28] Российский государственный архив древних актов (далее — РГАДА). — Ф. 210. — Оп. 14. — Севский стол. — Д. 143.
- [29] РГАДА. — Ф. 210. — Оп. 14. — Д. 48.
- [30] РГАДА. — Ф. 210. — Оп. 14. — Новгородский стол. — Д. 97.
- [31] РГАДА. — Ф. 210. — Оп. 14. — Севский стол. — Д. 148.
- [32] РГАДА. — Ф. 342. — Оп. 1. — Д. 39.
- [33] Речь. — 1907, 21 янв.
- [34] *Семеникова Л.И.* Россия в мировом сообществе цивилизаций. — М., 2008.
- [35] *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. — М., 2006.
- [36] Сборник Узаконений. 1905. — № 30. — Ст. 245.
- [37] *Сухотин Л.М.* Первые месяцы царствования Михаила Федоровича (Столпцы Печатного приказа). Сб. документов. — М., 1915.
- [38] *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. — М., 2006.
- [39] *Тихомиров М.Н.* Древнерусские города. — СПб., 2008.
- [40] Уставная важская грамота, 1552 г., марта 21 // Хрестоматия Владимирского-Буданова М.Ф. — Ярославль, 1872. — Вып. 2.

- [41] Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. — Л., 1988.  
[42] Хрестоматия Владимирского-Буданова М.Ф. — Ярославль, 1872. — Вып. 2.  
[43] Хрестоматия по истории СССР XVI—XVII вв. / Под ред. А.А. Зимина. — М., 1962.

## **THE DEVELOPMENT OF INSTITUTIONS OF DIRECT DEMOCRACY IN RUSSIA BEFORE OCTOBER REVOLUTION: HISTORICAL AND LAW ASPECT**

**L.V. Lukianchikova**

The Department of State Building and Law  
Russian Academy of Civil Service under the President of Russian Federation  
*Vernadskogo prospect, 84, Moscow, Russia, 119606*

The article deals with the history of development of different forms of people participation in state and social matters. The degree of realized interest in that kind of activity of Russian people during the periods of veche organization, representative monarchy, absolute monarchy and constitutional monarchy (1905—1917) is analyzed.

The author demonstrated lots of examples of direct democracy practice showing people's law-making initiatives and forms of imperative within direct democracy procedures.

**Key words:** political history of Russia, political institutes, direct democracy, law-making initiatives, monarchy.