

## Становление идеи представительного правления на территории Беларуси

**М.А. Козак**

*Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»*

*Исследование современной структуры представительной власти невозможно без учета опыта и исторически сложившихся традиций в государстве на протяжении продолжительного периода времени.*

*Целью данной статьи является выявление особенностей развития идей представительного правления и институтов представительства на территории Беларуси.*

**Материал и методы.** *Научно-теоретической базой являются труды авторов различных эпох, рассматривающих основы теории представительного правления, а также нормативные акты, закрепляющие результат внедрения теории представительного правления в государственностроительстве на территории Беларуси.*

*При написании статьи был использован историко-правовой метод, который способствовал установлению исторической последовательности становления идеи представительного правления и одновременно выяснению причин возникновения данного процесса и сопровождающих его явлений на территории Беларуси.*

**Результаты и их обсуждение.** *В работе анализируются идеи, выдвигаемые французскими правоведами Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, белорусскими мыслителями Ф. Скориной, С. Будным, А. Воланом, Л. Сапегой, К. Калиновским, русскими исследователями М.М. Сперанским, Н.М. Коркуновым, А.И. Герценом, Н.Г. Чернышевским. В статье рассматриваются основные элементы представительной власти, особенности их функционирования на территории Беларуси.*

**Заключение.** *Анализ поэтапного развития теории представительности и становления отдельных институтов представительной власти на протяжении нескольких веков дает весьма интересные результаты, которые являются, на наш взгляд, ценными не только с познавательной, но и с практической точки зрения. Структура и способ формирования органов представительной власти зависят от теоретико-правовых идей, одобренных руководством государства. Особенностью развития идеи представительной власти на территории Беларуси являлось то, что она не развивалась постепенно и эволюционно, а менялась в зависимости от того, в состав какого государства входила ее территория и каким идеям отдавалось предпочтение в этом государстве. На данном этапе в науке происходит оценка тех процессов, структур, институтов, которые закрепились и признаны оптимальными в современных условиях.*

**Ключевые слова:** *представительное правление, органы представительной власти, представительная власть, идея, теория представительного правления.*

## Shaping the Idea of Representative Government on the Territory of Belarus

**M.A. Kozak**

*Educational establishment "Vitebsk State P.M. Masherov University"*

*Investigation of the contemporary structure of representative government is not possible without taking into account the experience and historical traditions of the country for an extended period of time.*

*The aim of this article is to reveal the features of representative government ideas' development and the development of representative government institutions represented on the territory of Belarus.*

**Materials and methods.** *The scientific and theoretical basis was works by authors of different epochs, which consider basics of the theory of representative government, as well as normative acts which fix the result of the introduction of the theory of representative government in the creation of Belarusian state.*

*Historical and legal method was mainly used in the process of writing the article. This approach provides the establishment of the historical sequence in the formation of the representative government idea. At the same time the method promoted understanding of the causes of this process and its phenomena on the territory of Belarus.*

**Findings and their discussioin.** *Analysis of the phased development of the representation theory and the formation of certain institutions of representative authority during several centuries results in very interesting findings which are valuable both from the cognitive and practical point of view. The ideas of French lawyers Montesquieu, Russo, Belarusian thinkers Skaryna, Budny, Volanus, Sapieha, Kalinowski, Russian researchers Speransky, Korkunov, Herzen, Chernyshevsky are analyzed in the work. The main elements of representative authority, its peculiarities of functioning on the territory of Belarus are reviewed in the article.*

**Conclusion.** *The structure and the method of representative power formation depend on the theoretical and legal ideas, approved by the state leadership. The peculiar feature of the development of representative authority in Belarus was the fact that it didn't develop gradually. The development itself varied depending on what part of the state was part of its territory, and which ideas were favored in this state. The estimation of the processes, structures, institutions that were fixed and recognized best in modern conditions take place in science at this stage.*

**Key words:** *representative government, representative authorities, representative power, idea, the theory of representative government.*

Современный этап развития белорусской государственности можно охарактеризовать как сочетание новых модернизированных концепций и традиционных исторических трактовок при уточнении и обосновании существования представительных институтов власти. В то же время исследование современной структуры представительной власти невозможно без учета опыта и исторически сложившихся традиций в государстве на протяжении продолжительного периода времени.

Целью данной статьи является выявление особенностей развития идей представительного правления и институтов представительства на территории Беларуси.

**Материал и методы.** Научно-теоретической базой являются труды авторов различных эпох, рассматривающих основы теории представительного правления, а также нормативные акты, закрепляющие результат внедрения теории представительного правления в государственностроительстве на территории Беларуси.

При написании статьи нами использовался историко-правовой метод, который способствовал установлению исторической последовательности становления идеи представительного правления и одновременно выяснению причин возникновения данного процесса и сопровождающих его явлений на территории Беларуси.

**Результаты и их обсуждение.** Началом развития теоретических обоснований народного представительства в органах власти, в ее демократическом варианте, считают времена Французской революции. В то же время необходимо учитывать, что теория народного представительства развивалась в рамках теории разделения властей, а поэтому можно считать, что ее зарождение происходило в античном мире, совершенствовалось в эпоху средневековья, господствующей мыслью стало лишь в эпоху абсолютизма [1, с. 9].

Так, при обосновании теории разделения властей, французский правовед – философ Ш. Монтескье пришел к выводу, что для реализации принципа разделения властей необходимо создание таких условий, в результате которых «различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга» [2, с. 289]. Идея представительной власти, реализующая принцип «Законодательная власть должна принадлежать народу», основывалась, в частности, на том очевидном соображении, что поскольку народ непосредственно не может осуществлять законодательную власть, необходимо, «чтобы народ это делал посредством своих представителей» [2, с. 289]. О предназначении представителей Ш. Монтескье писал: «Депутаты являются выборными представителями различных сословий. Именно избираемые

представители способны с наилучшим результатом обсуждать государственные вопросы... представительное собрание следует избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения – задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, – но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются законы, которые уже им созданы» [2, с. 293].

Мыслитель французского просвещения Ж.-Ж. Руссо, не отвергая саму идею существования определенного органа, избранного народом и представляющего его интересы, в своих рассуждениях настаивает на том, что «представительный строй есть только вид самоуправления народа и что с ним надо мириться лишь поскольку неосуществимо непосредственное народоправство и поскольку оно не противоречит верховной власти народа» [3, с. 3]. Идеи Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо о необходимости выборного представительного учреждения были положены в основу политической идеологии немецкого идеализма XIX века, представителями которой являются И. Кант, Г.В.Ф. Гегель, Фихте.

Развитие и практическое насыщение теория представительного правления получила в трудах американских мыслителей-конституционалистов А. Гамильтона, Джона Джея и Джеймса Мэдисона. Правовой реализацией этих идей явилась Конституция США 1787 года.

Формирование политических теорий и концепций происходило не только в странах Западной Европы и Америки. Собственные воззрения, своеобразные трактовки европейских идей о политике, власти, государстве возникали и развивались в восточной части Европы, в том числе и в Беларуси.

Для Беларуси выделение этапов развития теории представительного правления определяется, прежде всего, тем, в рамках какого государства находилась ее территория в тот или иной исторический период. Исходя из этого, первый этап развития политических воззрений на проблему народного представительства следует связать с периодом вхождения белорусских земель в состав ВКЛ и Речи Посполитой. Связан этот этап с работами таких мыслителей, как Франциск Скорина, Сымон Будный, Андрей Волан, Лев Сапега, публицистов – как Станислав Сташиц (депутат Сейма), Гуго Коллонтай (глава польской либеральной партии, депутат Сейма) и др.

Сымон Будный в своем самом известном политическом произведении «О светской власти» (1583 г.) выступал за введение в государственную структуру института сословного представительства, который ограничивал бы власть «просвещенного монарха». Орган сословного представительства должен был следить за «установлением порядка в государстве, охрану интересов личности и государства» [цит. по 4, с. 194]. Л. Сапега, будучи канцлером ВКЛ (1589–1623), много внимания уделял разработке нормативно-правовых актов, направленных на утверждение принципов народовластия и свободы [цит. по 4, с. 199].

Андрей Волан в трактате «О политической, или гражданской свободе» 1572 г. изложил свою позицию о необходимости существования в государстве такой формы правления, как монархия, которая должна быть ограничена законом в пользу граждан, их прав и свобод. Идеи профессора Виленской академии А. Олизаровского были схожи с работами Т. Гоббса и Дж. Локка. Они изложены в книге «О политической общности людей» (1651), где народ рассматривается в качестве источника власти и государственности [5, с. 9].

Основные проявления идеи представительства этого времени:

- избрание монарха шляхтой (исключая время действия Конституции 1791 г.), с одной стороны, как реализация принципа ограничения власти главы государства [6, с. 153] представительным учреждением, с другой – как реализация идеи представительства в рамках княжеской или королевской власти;

- наличие сословно-представительного шляхетского парламента – Сейма, который формировался путем избрания на сеймиках и путем назначения епископов, министров, воевод и каштелянов;

- деятельность местных сословно-представительных органов – воеводских и поветовых сеймиков, где «проходили выборы депутатов, давались наказания послам (депутатам), заслушивались отчеты о прошедших сеймах, выбирались судьи» [7, с. 19].

Идеи названных мыслителей о развитии конституционных основ представительства нашли свое выражение в принятии Статутов ВКЛ, Конституции Речи Посполитой 1791 года, где был закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную

(артикул 4 Конституции), а также были утверждены структура и полномочия двухпалатного парламента (Сенат и Посольская изба).

Второй этап связан с периодом нахождения Беларуси в составе Российской империи. В 1795 году в результате третьего раздела Речи Посполитой практически все земли Беларуси вошли в состав Российской империи [6, с. 28]. Управление территориями Беларуси осуществлялось на основе российского законодательства и указов Императора [7, с. 28–29]. Это время отмечено трудами таких выдающихся мыслителей, как М.М. Сперанский, Н.М. Коркунов, А.И. Герцен, Н.Г. Чернышевский; в последующем свой вклад в развитие идей народного представительства внесли С.А. Муромцев, Г.Ф. Шершеневич, Б.Н. Чичерин, В.М. Гессен, С.А. Котляревский, П.И. Новгородцев, И.А. Ильин, М.Я. Острогорский, а также белорусские деятели – Ф. Савич, К. Калиновский, В. Дунин-Марцинкевич, Я. Лучина, А. Гуринович, В. Ластовский, братья А. и И. Луцкевичи.

Идея представительного правления (в рамках модели конституционной монархии) разрабатывалась в России М.М. Сперанским. В своих проектах 1809 и 1827 гг. ученый в качестве основных устоев конституционной монархии определял законность в формировании и деятельности государственных органов и народное представительство в них, главным образом в Государственной думе. Государственная дума, по его мнению, – это выразитель и проводник народного мнения в государстве. М.М. Сперанским были разработаны предложения по созданию двухпалатного законосовещательного представительного органа, который должен был состоять из Государственной думы и Государственного совета. Взгляды М.М. Сперанского были закреплены в тексте Манифеста об образовании Государственного совета 1810 года [8, с. 232].

Н.М. Коркунов в работе «Указ и закон» пытался применить идею правового государства к условиям русского самодержавия. Отводя институтам народного представительства второстепенную роль, главенствующее значение он придавал независимому и несменяемому суду, который должен «проверять соответствие законов воле народа» [9].

Б.Н. Чичерин, будучи консервативным по своим убеждениям, также, тем не менее, полагал необходимым введение представительных форм правления, в своих трудах прослеживая развитие институтов парламентаризма у европейских народов. Идею народного представительства он исследовал с точки зрения проблемы обеспечения политических и гражданских прав народа в процессе участия его в представительных органах власти.

К. Калиновский политическим идеалом формы правления в государстве считал демократическую республику. Он выступал за отмену разделения общества на классы, обосновал идею социального равенства, настаивал на демократичных способах формирования государственных органов. К. Калиновский положил начало народническому движению в Беларуси, его идеи легли в основу правовых и политических идей многих белорусских мыслителей. Развитие белорусской политической и правовой мысли проходило в тесном взаимодействии с прогрессивной мыслью России и Польши, их правовые течения нашли отражение в теории государственного строительства.

Третий этап – это образование и существование БССР в рамках СССР. Октябрьская революция 1917 г. стала отправной точкой для установления представительного правления на территории Беларуси. Была создана система органов государства, отвечавшая интересам нового политического режима, которая вошла в историю под именем советской. Советская система государственного управления была основана на теории полновластия Советов, сводилась к единству власти, отказу от «буржуазного» принципа разделения властей и происхождению ее из народного суверенитета – «само народное представительство непосредственно вытекает из принципа народного суверенитета» [10, с. 28]. Советы образовывали систему представительных органов власти, которой была присуща соподчиненность по вертикали и полное взаимодействие по горизонтали [11, с. 27]. Основы концепции советской власти были сформулированы В.И. Лениным, который, в свою очередь, опирался на взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса.

Советская система представительной власти была закреплена в конституционных актах Беларуси советского периода, начиная с первой Конституции Социалистической Советской Республики Белоруссии (ССРБ) 1919 года, Конституциях БССР 1927, 1937 и 1978 гг. Идеи представительной демократии – в советской ее модели – развивались в положениях

Конституции 1919 года, которая, в частности, провозглашала: «Вся власть в пределах Социалистической Советской Республики Белоруссии принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах»; «Верховная власть в Социалистической Советской Республике Белоруссии принадлежит Съезду Советов Белоруссии, а в период между съездами – Центральному Исполнительному Комитету».

Съезд Советов в период своей работы являлся высшим представительным и правотворческим органом. Съезд должен был созываться не реже двух раз в год. В период между съездами высшей властью республики являлся ЦИК Белоруссии как высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган [12, с. 187].

Важнейшими новшествами Конституции 1927 г. являлись определение пределов и возможностей законотворческой деятельности высших и центральных органов государственной власти Белоруссии в соотношении с полномочиями аналогичных органов СССР, значительно более подробная регламентация их статуса и деятельности. В Конституции закреплялись конкретные «предметы ведения» верховных и центральных органов БССР. К числу верховных органов власти были отнесены Съезд Советов БССР и ЦИК. Очередные Съезды Советов БССР должны были созываться ЦИК один раз в год. Устанавливалось, что ЦИК ответственен перед Съездом Советов БССР. По Конституции Съезд Советов БССР хотя и получил определение верховного органа власти, однако не обладал верховенством по всем вопросам правотворчества. ЦИК БССР являлся законотворческим органом по широкому кругу вопросов. Президиум ЦИК в период между сессиями являлся «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти Белорусской Социалистической Советской Республики» [13, с. 131].

Важное значение для развития представительства в стране имела Конституция БССР 1937 г. В ней провозглашалось, что вся власть в БССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся, но все наиболее важные вопросы государственной жизни были отнесены к компетенции СССР. Существенным образом была изменена избирательная система. Провозглашалось, что выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся (Верховный Совет БССР, окружные, районные Советы депутатов и т.д.) осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Организация высших органов государственной власти претерпела значительные изменения. Прекратила существование система съездов Советов. Законодательная власть стала принадлежать исключительно Верховному Совету БССР. Верховный Совет работал в сессионном порядке и, таким образом, не являлся постоянно действующим органом. Очередные сессии созывались два раза в год. Постоянно действующим высшим органом государственной власти являлся Президиум Верховного Совета [13, с. 133].

Следует отметить, что элементы парламентаризации оставались иллюзорными. Законодательствовал фактически руководящий орган коммунистической партии. На съездах Советов директивам партийных органов лишь придавались юридически принятые формы.

В Конституции БССР 1978 г. прежней осталась система органов государственной власти и управления. Высшими органами государственной власти и управления по-прежнему были Верховный Совет, функционирующий в сессионном порядке, и Президиум Верховного Совета – постоянно действующий орган представительной власти. Верховный Совет БССР как высший орган государственной власти БССР стал «правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и настоящей Конституцией к ведению Белорусской ССР», была определена исключительная компетенция Верховного Совета. Таким образом, Основной Закон 1978 г. отдавал приоритет Верховному Совету над всеми остальными органами, относящимися к другим ветвям власти [14].

В трудах советских авторов данного периода можно найти комплексный анализ, обоснование и объяснение тех или иных явлений представительства в период развития социалистического государства: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Г.Ф. Басов, Н.А. Волков, А.А. Головкин, Н. Канаплин, А.Н. Крамник, О.Е. Кутафин, В.Ф. Коток, Ю.И. Лейбо, А.Т. Лейзеров, Г.В. Мальцев, А.А. Мишин, В.С. Основин, И. Трайнин, Е.П. Чагина, В.Е. Чиркин и др.

Четвертый этап наступил после образования независимой суверенной Республики Беларусь. Он может быть разделен на два подэтапа: первый – это становление и формирование новой, свободной от советской идеологии, правовой демократической доктрины государства и

гражданского общества, где представительные органы функционируют на основе принципов: разделения властей, законности и верховенства права, гласности, выборности, соблюдая принципы всеобщности, равенства, тайности, свободы и т.д. Данный подэтап плавно переходит в последующий, вместе с принятием Конституции 1994 г. и утверждением ее изменений в 1996 году.

Современный этап развития белорусской государственности можно охарактеризовать как сочетание новых модернизированных концепций и традиционных исторических трактовок в уточнении и обосновании существования представительных институтов власти. Вопросу сущности, специфики, представительных органов в современной отечественной и российской юридической литературе уделено значительное внимание, включая диссертационный уровень. Белорусскими и российскими учеными детально исследованы органы государственной власти в целом, различные аспекты функционирования государственно-правового механизма посредством представительных органов, рассмотрены вопросы компетенции, способы формирования, отдельные направления деятельности.

Новый этап в развитии теории представительности в государственном устройстве начался после обретения Республикой Беларусь государственного суверенитета, именно в этот период поиск оптимальной модели устройства государства стимулирует научные изыскания в рассматриваемой области.

**Заключение.** Анализ поэтапного развития теории представительности и становления отдельных институтов представительной власти на протяжении нескольких веков дает весьма интересные результаты, которые являются, на наш взгляд, ценными не только с познавательной, но и с практической точки зрения. Структура и способ формирования органов представительной власти зависят от теоретико-правовых идей, одобренных руководством государства. Особенностью развития идеи представительной власти на территории Беларуси являлось то, что она не развивалась постепенно и эволюционно, а менялась в зависимости от того, в состав какого государства входила ее территория и каким идеям отдавалось предпочтение в этом государстве. На данном этапе в науке происходит оценка тех процессов, структур, институтов, которые закрепились и признаны оптимальными в современных условиях.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Абашмадзе, В.В. Учение о разделении государственной власти и его критика / В.В. Абашмадзе. – Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1972. – 51 с.
2. Монтескье, Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье; Акад. наук СССР. Ин-т философии; общ. ред. и вступ. ст., проф. М.П. Баскина; примеч. Р.С. Миндиной. – М.: Госполитиздат, 1955. – 800 с.
3. Устинов, В.М. Учение о народном представительстве. Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX в. / В.М. Устинов. – М.: Типография «Печатное дело», 1912. – Т. 1: Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX в. – XXXIX. – 653 с. – (Юридическая научная библиотека).
4. Саверчанка, І. Сымон Будны – гуманіст і рэфарматар / І. Саверчанка. – Мінск: Універсітэцкае, 1993. – 222 с.
5. Смехович, Н.В. Исторические истоки, этапы становления и развития белорусской государственности (Теоретико-методологическое эссе) / Н.В. Смехович // Российские и славянские исследования: науч. сб. / редкол.: А.П. Сальков, О.А. Яновский (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2008. – Вып. 3. – С. 9–25.
6. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996): монография / М.Ф. Чудаков. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 327 с.
7. Представительная демократия в Беларуси. Международные парламентские организации / В.И. Тележников, А.В. Тихомиров, И.В. Шаврук, Т.Л. Евменова. – Минск: Культурн. центр «РАЙ», 1998. – 175 с. – (Институты государственного управления и международного сотрудничества).
8. Овчарова, Т.Н. Политология: курс лекций / Т.Н. Овчарова, В.И. Литвинчук. – Н. Новгород: Изд-во Н. Новгород, 2010. – 232 с.
9. Коркунов, Н.М. Указ и закон: исследование / Н.М. Коркунов. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1894. – 408 с. – (Докторская диссертация) / [Электронный ресурс] Компания «Консультант Плюс» – Проект «Классика российского права». – 2008. – Режим доступа: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/307.html>. – Дата доступа: 13.03.2013.

10. Маркс, К. Критика Готской программы (Замечания к Программе Германской рабочей партии) / К. Маркс // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения: в 39 т. / Ин-т Маркса–Энгельса–Ленина–Сталина при ЦК КПСС. – Изд. 2-е. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 19: Работы К. Маркса с марта 1875 по май 1883 г.; [подгот. к печати В.С. Выгодский, И.Г. Казьмина]. – С. 9–32.
11. Головкин, А.А. Конституция подлинного народовластия / А.А. Головкин. – Минск: Изд-во БГУ им. В.И. Ленина, 1979. – 88 с.
12. История Советской Конституции: (В документах). 1917–1956 / предисл. и общ. ред. проф. С.С. Студеникина. – М.: Госюриздат, 1957. – 1046 с.
13. Очерки по истории государства и права Белорусской ССР / Б.Е. Бабицкий, Ф.И. Гавзе, И.И. Горелик [и др.]; под ред. В.А. Бобкова; Белорус. гос. ун-т им. В.И. Ленина. – Минск: Изд-во Белгосуниверситета, 1958. – Вып. 1. – 241 с.
14. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: принята на внеочередной сессии Верховного Совета БССР девятого созыва 14 апр. 1978 г.: с изм. и доп., внесен. Законами БССР от 21 июня 1979 г. и 27 окт. 1989 г. – Минск: Беларусь, 1989. – 46 с.