

Становление и развитие высших представительных органов власти в российском государстве следует рассматривать в контексте государственной политики, реализуемой со второй половины XVI в. 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 традицией участия народа в управлении государством [1, с. 138].

Причиной созыва собора было затруднительное положение, в котором находилось правительство и выйти из которого было возможно только при помощи народа. Земские соборы обеспечивали участие населения в решении важных государственных вопросов. Поводы для их созыва были довольно многочисленны: избрание царя, недостаток денежных средств (1616, 1621, 1634 гг. и др.), мятежи (1650 г.), необходимость реформ (1550, 1619, 1649 гг.), альтернатива войны или мира (1566, 1642, 1653 гг.) и т. п. Характеризуя роль Земских соборов в системе государственной власти, профессор истории русского права М. Ф. Владимирский-Буданов отмечал: «Земский собор есть не только представительное собрание. Он есть орган власти общеземский... включающий в себя царя и думу» [2, с. 183]. Земские соборы представляли все российское государство, были направлены на укрепление власти царя и поддержку «всей земли». По мнению К. С. Аксакова, Земские соборы – «это соприкосновение власти государства и мысли народной».

Земские соборы не были исключительно представительными учреждениями. В их работе принимали участие царь (безусловно, от него зависело, присутствовать на соборе или нет, но в большинстве случаев он присутствовал), 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, составляли верхнюю палату; нижнюю – выборные представители практически всех чинов и разрядов Московского государства (низшие чины духовенства, низшие служилые чины, чины тяглого 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 других групп населения: свободного крестьянства, казачества и др. Часть представителей не избиралась, а призывалась по должности. Так, представителями черных сотен и слобод были их старосты и сотские, представителями стрельцов – их головы и сотники. Все остальные представители были выборные.

Выборное представительство Земских соборов должно было представлять всю землю, все государство, все чины и разряды. Вместе с тем состав соборов был очень изменчив. В связи с этим выдающийся русский историк В. О. Ключевский отмечает: «Трудно подобрать два собора, похожих друг на друга, и едва ли хоть на одном соборе встретились выборные от всех чинов и уездов» [3, с. 446].

В научной литературе нет единого мнения по поводу того, на какой основе осуществлялось представительство в Земских соборах. Так, Б. Н. Чичерин отрицал сословную основу представительства, обосновывая это тем, что в источниках не упоминается представительство сословий, к которым он относил дворян, прикрепленных к службе, торговых людей – к городам, крестьян – к земле [4, с. 116]. 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 были выбраны местным обществом без различия сословий и полноправно представляли все это общество [5, с. 240]. Такого же мнения придерживается и Н. П. Загоскин, отмечая, что городам предписано было прислать выборных «поскольку человек пригоже» из всех сословий: «из дворян, и из детей боярских, и из гостей, и из торговых, и из посадских, и из уездных людей» [6, с. 241].

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.

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, чтобы не осталось в государстве разряда свободных лиц не представленного» [5, с. 188].

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. указывалось: «Чтоб изо всех городов великого Российского царства, изо всяких чинов посылали к Москве, для земского совета...» [7]. 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 представляли депутаты 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 Земского собора на всей территории государства. Обязательным этапом, которым начиналась процедура избрания делегатов Земского собора, являлось принятие решения о созыве Собора и оформление его нормативным актом. Законодательством не были четко определены случаи, когда должен был собираться Земский собор, он собирался, когда возникала международная или внутрисоветская проблема, решение которой требовало народного представительства, «когда верховная власть не хотела или не могла взять на себя почин в разрешении того или иного вопроса» [8, с. 236]. Доведение содержания указов до местных властей входило в обязанность приказов, являвшихся с середины XVI в. органами государственного управления. На основании «росписей» городов и указа царя приказы составляли призывные грамоты, которые направлялись местным властям – воеводам или губным старостам, извещая их о необходимости и порядке проведения выборов. В грамотах предписывалось, как проводить выборы, сколько представителей следует избрать от дворян, крестьянства и т. д., срок прибытия их в Москву, требования к избираемым лицам и иногда – цель созыва.

Избирательными округами были уезды, существенно отличающиеся по территории и населению. Как отмечает В. И. Сергеевич, «согласно с административным делением Московского государства каждый город с уездом составлял особый избирательный округ...» [5, с. 90]. На соборах были представлены далеко не все территории Московского государства. Правительство считало, что лица одного чина находятся в 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 Москвы [9, с. 16].

После получения призывной грамоты воевода был обязан оповестить о предстоящем соборе население своей территории. Оповещение заключалось в чтении текста призывной грамоты с указанием даты и места проведения выборов делегатов. 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 вполне объяснимо, поскольку съезжая изба была «присутственным местом» воеводы, отвечавшего за проведение выборов на своей территории. Как пункт сбора иногда указывалась и земская изба. Так, например, в челобитной новгородских выборных отмечалось: «И мы... по твоему государеву указу, для выбору сошлись в Земскую Избу...» [10, с. 10–11]. 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 народные нужды и умеющих рассказать о них, – людей, которым «государевы и земские дела за обычай». Обязательным элементом процедуры избрания было оформление документов о результатах выборов, которыми являлись так называемые «выборы за руками». Эти документы содержали указание на время, место, юридическое основание выборов,

список избранных лиц. Вместе с «выборами за руками» посылались воеводские «отписки», служившие отчетом воеводы о проведенных действиях и их результатах. Чаще всего «выборы за руками» и воеводские «отписки» доставлялись самими выборными, которые должны были явиться в Посольский приказ [11, с. 265–267], но иногда «выбор» посылался отдельно [12, с. 54]. Процедуру выборов в Земский Собор завершала регистрация делегатов в московском приказе в именных записях. Избранные на соборы обычно регистрировались в Разрядном приказе. Именной список соборных выборных включал имя выборного, дату его прибытия в приказ, дату получения воеводской отписки. Этими действиями заканчивалась процедура выборов.

Что касается того, как учитывались мнения выборных на соборах, то по этому поводу существуют разногласия. Так, по мнению В. И. Сергеевича, на некоторых соборах, где обсуждались важнейшие вопросы внешней политики (продолжать ли Ливонскую войну или согласиться на мир, предложенный поляками – 1566 г.; принять ли от донских казаков взятый ими у турок Азов – 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.

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 польского сейма или германского рейхстага. К таким соборам можно отнести Земский собор 1598 г. (избравший Бориса Годунова), 1606 г. (избравший Василия Шуйского), 1613 г. (избравший Михаила Романова). Кроме вышерассмотренных видов соборов существовали относительно полные соборы и абсолютно неполные, или фиктивные, в которых население всего Московского государства отождествлялось с жителями Москвы.

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 половине XVII в. Причина этого заключалась в усилении государственной власти, ее возможности самостоятельно справляться с возникавшими трудностями [13, с. 11]. 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.

Литература

1. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008.
2. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев, 1907.

3. Ключевский В. О. Русская история. М., 2005.
4. Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1866.
5. Сергеевич В. Н. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910.
6. Загоскин Н. П. История права Московского государства. Казань, 1877. Т. 1.
7. РГАДА. Ф. 135. Отд. III. № 2.
8. Князьков С. А. Допетровская Русь. М., 2005.
9. Сергеевич В. И. Сборник государственных знаний. СПб., 1875. Т. II.
10. Смирнов П. П. Несколько документов к истории Соборного Уложения и Земского Собора 1648–1649 г. М., 1913.
11. Латкин В. Н. Земские соборы древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями: историко-юридическое исследование. СПб., 1885.
12. Курц Б. Г. Земские соборы // Русская история в очерках и статьях. Киев, 1912. Т. III.
13. Красницкая А. В. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012.