



Говоря о возникновении, реализации на практике идеи народного представительства в истории России и о складывании парламентаризма, важно отметить, что первая серьезная попытка создать в России представительные органы власти, была связана с деятельностью Земских соборов. Они созывались на Руси примерно в течение 120 лет (середина 60-х годов 16 века – середина 80-х годов 17 века).

В соответствии с внутренними закономерностями становления и развития Земских соборов выделяются 4 периода их истории.

Первый период (конце 1540-х -конец 1590-х годов) приходится на царствования Ивана 4 Грозного и его сына Фёдора Ивановича. Большинство исследователей считают первым Земским собором на котором при участии монарха, митрополита и др. духовных лиц состоялось символическое примирение бояр и др. представителей власти, осуществлявших неправый суд и насилие в годы боярского правления 1530-1540-х годов.

Второй период существования Земских соборов (конец 1590-х — начало 1620-х годов) совпал с системным кризисом общества и государства (события Смутного времени). Прекращение династии московских Рюриковичей(1598 год) объективно расширило права и сферу деятельности Земских соборов, одновременно обострив политическую борьбу при созыве Земских соборов. В 1605-1622 годах Земские соборы созывались почти ежегодно, иногда длились 2-3 года (депутаты собирались на отдельные классы по конкретным вопросам в 1610, 1613, 1618 годах)

Расширилось сословное представительство Земских соборов за счёт депутатов от промежуточных военно-служилых сословных групп, а в трёх случаях (при создании Земского правительства в 1612 году, на Земских соборах 1613 и 1616 годов) -за счёт выборных крестьян. Наряду со статусным представительством на Земских соборах (в сочетании с частичной выборностью) в городах (уездах) получил развитие (особенно с 1610 года) принцип прямых выборов от местных сословных групп. Земские соборы стали правомочным органом избрания нового монарха. От имени Земского собора велись переговоры с др. государствами и предварительно заключались акты о будущем государственного устройства Русского государства так что они приобрели законодательные функции верховной исполнительной

власти.

Третий период деятельности Земских соборов (начало 1630-х — середины 1650-х годов) также характеризовался острыми внутривластными и внешнеполитическими кризисами, во время которых правительство регулярно обращалось к сословиям за поддержкой своих действий и за «советами». Одновременно в 1630-1640-е годы нарастала социально-политическая активность уездных детей боярских и торгово-ремесленных слоёв городов.

В четвёртый период существования Земских соборов (1660–80-е гг.) их деятельность затухала, но при этом приобретала и новые черты. Оживление в деятельности Земских соборов пришлось на кризисные годы (кон. 1670-х – нач. 1680-х гг.), особенно оно отмечалось при попытках введения новых новаций в государственном управлении.

С переходом к абсолютной монархии связано преобразование государственного аппарата: фактически происходит отмирание органов управления, которые сдерживали бы абсолютную власть монарха в стране. Так, прекращает действовать Земский собор, а также отменяется Боярская Дума. В 1701 году управленческая функция, которую выполняла Дума, передается Ближней канцелярии при монархе. Этот орган функционирует для органов исполнительной власти, действующих в конкретной сфере. Важнейшие должностные лица, которые входили в состав Канцелярии, образовывали Комиссию министров, то есть орган исполнительной власти.

В 1711 г. был образован Сенат. На начальном этапе своего функционирования Сенат представлял собой собрание должностных лиц, возглавлявших коллегии. В последующем принципы организации и процедура деятельности Сената были реформированы. Так, по результатам реформы 1722 года были утверждены такие основные формирования Сената как выслуга лет и назначени. Процедура осуществления управленческих функций была регламентирована соответствующими инструкциями. Сенат превратился в постоянно действующий орган высшего управления страной. В состав полномочий Сената были включены вопросы правосудия, вопросы формирования казны, обложения налогами населения, а также регулирование торговли.

Екатерина I учредила Верховный тайный совет, который фактически оттеснил от управления Сенат. Сенат при Петре I подчинялся только императору. В период правления Екатерины I между Сенатом и императрицей возник Тайный совет. Из

высшего органа управления Сенат превратился в орган, подчиняющийся Совету и императрице. Кроме того, из подчинения Сенату были исключены Военная коллегия и Морская коллегия. Из Правительствующего Сенат был переименован в Высокий. Изменения претерпел состав Сената: приближенные Екатерины I, ранее входившие в состав Сената, переходили в Совет, а их места в Сенате заняли менее влиятельные государственные чиновники.

Итоговым документом, закрепляющим новый ограниченный статус Сената, стал указ, именованный «О должности сената». При этом необходимо отметить, что Тайный совет просуществовал только до 1730 года, когда был упразднен как ограничивающий власть монарха.

Иные органы центрального управления в петровский период также были существенно реформированы: он заменил запутанную и неэффективную систему приказов на систему органов отраслевого управления, функции и структура которых были четко регламентированы.

Территория страны была разделена на губернии. Должностные лица, возглавлявшие губернии, подчинялись непосредственно Сенату и коллегиям. Они были наделены широким кругом полномочий. При губернаторе также функционировал совещательный орган, который именовался коллегия. После смерти Петра I система публичного управления, которая довольно дорого обходилась в содержании и представляла собой сложный разросшийся государственный механизм, была отменена. Реформирование органов публичного управления широко проводилось Екатериной Великой. При Екатерине Великой подверглись реформированию учрежденные в петровский период органы специального полицейского управления. В последующем был создан новый орган полицейского управления – это Управа порядка. Она формировалась в каждом городе, ее состав был коллегиальным.

Таким образом, история соединения законодательной функции с представительством в России имеет достаточно давние корни, хотя и является менее древней и более фрагментарной, чем история собственно представительства. Это было связано, прежде всего, с характерными для того времени представлениями о том, что законотворчество и тем более законодательство не являются непрерывным процессом, то есть законы даются по мере надобности, в идеале – раз и навсегда.