

*Бирюков Р.А., магистрант
Ростовский институт (филиал)
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России)
Россия, г. Ростов-на-Дону*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА В РОССИИ КАК ИНСТИТУТ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА: ИСТОРИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

***Аннотация:** в статье представлены основные проблемы формирования Государственной Думы в России как института законотворчества, определяется специфика ее функционирования, место и роль в имперском государственном механизме. Автор выделит основные противоречия, возникшие в процессе осуществления Думой своих законодательных полномочий в условиях Думской (дуалистической) монархии.*

***Ключевые слова:** законотворческий процесс, Государственная Дума, парламент, политическая система, правовая система, многопартийность, властные институты, конституция.*

***Annotation:** the article presents the main problems of the formation of the State Duma in Russia as an institution of lawmaking, determines the specifics of its functioning, place and role in the imperial state mechanism. The author singled out the main contradictions that arose in the process of the Duma exercising its legislative powers under the conditions of the Duma (dualist) monarchy.*

***Key words:** legislative process, State Duma, parliament, political system, legal system, multi-party system, power institutions, constitution.*

Институт представительской и законодательной (до 1907 г.) власти в России возник, по сравнению, например, с западно-европейским политико-правовым опытом весьма поздно, только в начале XX в. и связано это событие с революционными процессами 1905 г., остановить которые стало возможно, во-многом, благодаря Манифесту Николая II от 6 августа 1905 года, который юридически учредил в Российской империи принципиально новый орган народного представительства – Государственную Думу: «Объявляем всем Нашим верноподданным: Государство Российское созидалось и крепло неразрывным единением Царя с народом и народа с Царем. Ныне настало время, следуя благим начинаниям их, призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включая для сего в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется разработка и обсуждение государственных доходов и расходов».¹

В целом же, именно после Манифеста 1905 г. стало ясно, то, что уже в достаточной мере проявилось во второй половине XIX в., а именно в ходе «великих» реформ Александра II: для того чтобы сохранить российскую монархию, ее надо ограничить (парламентом или законом, возможно и тем и другим).

Обратим внимание, что I Государственная Дума первоначально выполняла только законосовещательные функции (был даже проект назвать этот орган публичной власти «Государева Дума»), однако под воздействием накала революционной борьбы ее компетенция в дальнейшем была расширена. Конечно, I Государственная Дума проработала небольшое время (с апреля по июнь 1906 года) и в рамках продолжающегося государственно-правового кризиса была распущена императором. II Государственная Дума просуществовала также весьма и весьма недолго, с февраля по июнь 1907 года,

¹ Манифест об учреждении Государственной Думы // Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3081/>.

этот представительный орган власти успел провести только одну сессию, в рамках которой обсуждались (весьма непродуктивно) вопросы государственного бюджета: расходы и доходы. Законотворческий процесс при этом фактически не осуществлялся.

Заметим, что заседание Государственной думы и в 1905 г., и 1907 г. были в основном посвящены процессуальным вопросам: например, согласованию правил взаимодействия этого представительского органа с Государственным Советом (фактически верхней палатой первого российского парламента) и Правительством Российской империи. На этом фоне законотворческая продуктивность Государственной Думы была небольшой, новый (парламентский) законодательный опыт в отечественном политико-правовом поле формировался крайне медленно, хотя бы в силу действия факторов правоментального, правокультурного, исторического (многовековое самодержавие, а с начала XVIII в. – абсолютная монархия) характера. Государственная Дума имела в большей мере «интеллигентскую» (причем, либеральную) легитимность, чем доверие большинства населения страны.

III Государственная Дума была в плане законотворческого (в форме законосовещательного) процесса самой результативной, именно она отработала весь установленный срок (пятилетний срок полномочий) с ноября 1907 по июнь 1912 гг. Собственно, с этим составом депутатов тесно сотрудничал П.А. Столыпин, проводя свою известную реформу, с помощью которой он хотел остановить крах российской монархии, поднять уровень ее всероссийского признания (стремление сформировать класс крестьян-фермеров, вышедших из общины и порвавших с ее традициями, правовыми и иными ценностями, связано прежде всего с этим обстоятельством и в меньшей мере с экономической необходимостью).

IV Дума Российской империи работала, как известно, перед первой мировой войной и, соответственно, в новый предреволюционный этап развития отечественного государства. Срок ее полномочий был с ноября 1912

по октябрь 1917 г., за это время прошли пять сессий. Конечно, мировая и внутривластная обстановка никак не способствовали организации законодательного процесса, направленного на решение важнейших общегосударственных задач, принятию необходимых общенациональных решений.

Кроме этого, IV Дума постоянно сотрясала политические кризисы и конфликты между партийными фракциями, разными политическими лидерами. Здесь стоит обратить внимание на очевидное влияние на законодательный процесс противостояния Государственной Думы и царского правительства, привело к кризису не только исполнительной системы органов государственной власти, но и законодательной деятельности.

В целом же работа последней в истории Российской империи Государственной Думы была нестабильной. Например, 3 сентября 1915 года Дума одобряет правительственный кредит на войну, после чего ее распускают на каникулы, продолжающиеся до февраля 1916 года, когда она вновь собирается, однако, работает совсем уже недолго: 16 декабря 1916 года Государственная Дума опять распущена по причине ее «участия» в так называемом «дворцовом перевороте». Функционирование этого представительского органа Российской империи продолжается только 14 февраля 1917 года, т.е. перед самым отречением от престола императора Николая II. 25 февраля 1917 г. Государственная Дума распущена и, соответственно, больше никаких официальных сессий Государственной Думы не созывается.

Таким образом, законодательный (а позже, законодательный) процесс в России в период после 1905г. – февраль 1917 г. года прошел стадию своего становления, в ходе которой проявилось ряд существенных проблем и противоречий:

- 1) между сохранением политико-правовых институтов и традиций абсолютной монархии и многопартийным парламентом России (К.П.

Победоносцев еще до его возникновения предупреждает о многих негативных для империи последствиях функционирования последнего);

2) низкий уровень легитимности Государственной Думы России, явно недостаточный для всероссийского представительного органа, его устойчивой работы;

3) имели место острые противоречия между институтами и органами исполнительной власти, прежде всего Правительством и депутатами большинства фракций Государственной Думы, последние (за редким исключением рассматривали членов имперского правительства в качестве «реакционеров» или «ретроградов», тогда как последние отмечали опасный, «разрушительный» характер отечественного парламента).

В общем, в ходе работы четырех Дум России законотворческий процесс, его принципы и техника не были отработаны в полной мере, не возникло необходимого законодательного опыта, его структурных и социальных оснований.

Конечно, в отечественной государственно-правовой традиции формировались как свои национальные представительские и правотворческие традиции, так и перенимался представительский опыт западноевропейских государств. В этом плане становление представительских (законотворческих) органов власти представлял собой сложный конвергенционный процесс (смешивания национальных традиций и модернизационных практик политико-правовой организации общества).

Например, еще в московском государстве, по утверждению Н.Н. Алексеев, в отечественном политико-правовом пространстве действовала своя неписанная конституция, которая выражалась в устойчивых метаюридических основания функционирования государственной власти, имеющие свое выражение в национальных верованиях и правовом мировоззрении, обычаях отправления власти и традициях властных отношений: «Московская монархия, – писал он, имела, разумеется, свою неписанную конституцию,

однако эта конституция свое торжественное выражение имела не в хартиях и договорах, не в законах, изданных учредительным собранием..., а в том чисто нравственном убеждении, что порядок, устанавливающий характер внешней мощи государства и его распорядителей..., установлен свыше, освящен верой отцов и традициями старины».²

Отметим, что с деятельностью Первой Государственной Думы в Российской империи активизируется политический процесс: в государстве возникают и легально начинают функционировать профессиональные политики и различные политические партии. Начинает развиваться различные политические и государствоведческие доктрины и теории, в кратчайшее время разрабатываются доктринально-программные положения развития российского общества, включающие и вопросы организации законотворческой деятельности.

Использованные источники:

1. Манифест об учреждении Государственной Думы // Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3081/>.
2. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 2000. С. 529.

² Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 2000. С. 529.