

УДК 342.53

**Е.В. Задорожная,
А.Ю. Царев**

О законодательном процессе в Российской империи в начале XX века

Авторы статьи на основе анализа законодательного процесса в Российской империи в период работы Государственной думы делают вывод, что некоторые законодательные процедуры того времени могли бы быть использованы сегодня в целях улучшения законодательного процесса, идущего в Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательный процесс; Российская империя; Государственная дума; Государственный совет.

Несовершенство законодательного процесса в Российской Федерации и, как следствие, низкое качество современных российских законов критикуют многие: от президента России В.В. Путина, который считает, что «законодательный процесс действительно нуждается в совершенствовании» [5], до многочисленных авторов рангом ниже, которые аргументированно доказывают низкое качество наших законов [6]. В связи с этим поиск эффективных правил законодательной деятельности является актуальным.

Как известно, парламент в России появился на сотни лет позднее аналогичных учреждений в Западной Европе — в 1906 году. Он просуществовал немногим более 10 лет, после чего его деятельность была приостановлена, а затем парламентаризм и вовсе был признан явлением буржуазным и неприемлемым в РСФСР.

Однако задача изучения опыта работы законодательных учреждений России в ее дореволюционный период с целью выявления положительных и отрицательных сторон этой работы представляется сегодня весьма актуальной.

В данной статье рассмотрен законодательный процесс в Российской империи после учреждения Государственной думы в следующих его стадиях:

- 1) законодательная инициатива;
- 2) разработка законопроекта;
- 3) рассмотрение законопроекта;
- 4) принятие закона;
- 5) утверждение закона;
- 6) опубликование закона.

1. Законодательная инициатива

Первой стадией законодательного процесса следует считать законодательную инициативу.

В начале XX века преобладала точка зрения, что законодательная инициатива — это не действие, а документ, непосредственно акт, имеющий юридические последствия, т. е. подлежащий обсуждению в определенном порядке [1: с. 59–60]. В широком смысле право законодательной инициативы тесно связывалось с понятием почина, который безоговорочно включал в себя самый широкий спектр действий и предложений, направленных на изменение и обновление законодательства. Объединялись единым пониманием термины собственно инициативы и возбуждения законодательного процесса [4: с. 1].

С 1906 года принимаемые законы различались по своей юридической силе. Особый статус имели Основные государственные законы, которые принимались в особом порядке императором без участия Государственной думы и Государственного совета. Инициатива по их пересмотру принадлежала только императору.

Законы, не относившиеся к Основным государственным, напротив, принимались и изменялись с участием Государственной думы и Государственного совета. При этом правом законодательной инициативы в соответствующем их статусу порядке, обладали:

- 1) император;
- 2) Государственная дума;
- 3) Государственный совет;
- 4) министры и главноуправляющие отдельными частями.

Для справки: Статус главноуправляющих отдельными частями был закреплен в Именном Высочайшем Указе Правительствующему Сенату от 19 октября 1905 года «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». Эти должностные лица входили наравне с министрами в состав Совета министров и принадлежали «к общему министерскому устройству». Например, с 1906 года по 1908 год главноуправляющим землеустройством и земледелием в Совете министров был князь Борис Александрович Васильчиков.

Помимо законов выделялись особые нормативные акты, принимаемые в соответствии со статьей 87 Свода основных государственных законов: во время прекращения полномочий Государственной думы или в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств принимались так называемые меры. Они докладывались Советом министров непосредственно императору и принимались в форме постановлений, которые имели силу закона, однако не могли изменять положений Основных законов, а равно правового положения Государственной думы и Государственного совета. Не позднее двух месяцев после открытия очередной сессии Государственной думы каждое такое постановление должно было быть представлено в качестве законопроекта. В противном случае, а также в случае отклонения законопроекта одной из палат, постановление теряло силу.

В соответствии со статьей 8 Свода основных государственных законов императору принадлежало право почина по всем предметам законодательства. Однако процедура осуществления им законодательной инициативы детально прописана не была.

Рассмотрим, каким образом право законодательной инициативы реализовывалось членами Государственной думы [8: с. 75–87]. При этом нужно учитывать, что формально законодательная инициатива принадлежала не отдельным членам Государственной думы, а непосредственно самой Государственной думе (статья 57 Учреждения Государственной думы).

В соответствии со статей 55 Учреждения Государственной думы и § 55 Наказа (регламента) Государственной думы (далее — Наказ) члены Государственной думы в случае, когда считали необходимым отмену, изменение действующего закона или издание нового, должны были подавать письменное заявление на имя председателя Думы. К нему прикладывался проект основных положений предлагаемого закона с пояснительной запиской. Такое заявление подписывалось не менее чем тридцатью членами Государственной думы. При соблюдении вышеперечисленных условий председатель принимал заявление к рассмотрению. На данном этапе в соответствии с Учреждением Государственной думы эти документы не считались законопроектами, а назывались законодательными предположениями. На ближайшем заседании Думы председатель докладывал обо всех поступивших законодательных предположениях на определенный момент времени. Затем заявления печатались в требуемом количестве, раздавались членам Думы и доводились до соответствующих министров или главноуправляющих отдельными частями.

По заявлению не менее чем тридцати своих членов Дума могла вынести постановление о передаче законодательного предположения на «предварительное рассмотрение особой комиссии для представления ею заключения о желательности предположенного изменения закона» [4: с. 29].

Один из подписавших докладывал в Государственной думе по существу данного постановления. Потом заслушивался один из членов Думы, имеющий возражения по существу предположения. Законодательная инициатива, в сущности, заключалась именно в признании Государственной думой внесенного законодательного предположения желательным. По истечении месяца с момента доведения его до соответствующих министров или главноуправляющих отдельными частями, а при их согласии и ранее, председатель Думы снова ставил вопрос о том, насколько желательно принятие соответствующего закона.

Порядок осуществления законодательной инициативы членами Государственного совета был аналогичным.

Любое российское министерство реализовывало право законодательной инициативы путем передачи на рассмотрение в Государственную думу уже составленного законопроекта. Передача его на рассмотрение в соответствующую комиссию Государственной думы предварялась заключением Совещания (в соответствии со статьей 12 Учреждения Государственной думы), которое

председатель Государственной думы докладывал на ближайшем ее заседании. Такое же заключение требовалось в случае, когда законопроект передавался в Думу из Государственного совета. После оглашения заключения Дума либо принимала положительное постановление, либо отвергала законопроект без прений по выслушивании одного возражения. Соответственно, законопроект передавался в одну из существующих или специально образованную комиссию либо оставался без движения.

2. Разработка законопроекта

Если Государственная дума признавала законодательное предположение желательным, наступала фаза превращения его в законопроект. Это происходило независимо от того, кто в дальнейшем занимался составлением законопроекта, министры или члены Государственной думы. Наказ позволял членам Государственной думы избежать возможных осложнений в процессе осуществления такой деятельности. Дело в том, что формально министры не были ограничены сроками. Это делало возможным затягивание процедуры составления законопроекта. Однако § 59 Наказа устанавливал, что передача заявления министрам для составления законопроекта «...не препятствует Думе немедленно образовать комиссию для самостоятельного обсуждения этого же законопроекта» [4: с. 31].

Так создавались условия для конкуренции, направленной на создание наилучшего варианта законопроекта. Если министры успевали, то законопроекты рассматривались одновременно, а если не успевали, то на рассмотрение выносился законопроект, разработанный Думой.

Когда одно из законодательных предположений признавалось желательным, все подобные проекты, независимо от стадии их разработки, а также отклоненные, должны были быть переданы в образованную комиссию в качестве рабочего материала для составления законопроекта без предварительного обсуждения их в Думе, где и выработывалась единая точка зрения. К работе над законопроектом привлекались профессионалы из различных областей знаний. Ими могли быть члены Государственной думы, министры или главнoуправляющие отдельными частями.

3. Рассмотрение законопроекта

Учреждением Государственной думы было предусмотрено два порядка движения законопроектов: один для законопроектов, поступивших из министерств и Государственного совета, другой — для законопроектов, которые вносились членами Государственной думы.

Как Госсовет, так и Дума имели в своем составе соответствующие комиссии для тщательного рассмотрения и доработки законопроектов. Отправлять

документ на изучение в комиссии или выносить его сразу на рассмотрение палаты — решение этого вопроса было внутренним делом как Государственной думы, так и Государственного совета [3: с. 966].

Общим неперенным условием, при выполнении которого Дума приступала к производству по законодательным делам, было поступление заключений по соответствующим делам (глава 4 Наказа).

В случаях, когда Государственный совет в целом был согласен с законопроектом, поступившим из Государственной думы, но считал, что он требует доработки путем внесения изменений, принималось одно из двух решений: либо законопроект возвращали в Думу, либо его передавали в особую комиссию, образуемую из равного числа членов от Государственного совета и Государственной думы. Из комиссии законопроект, а также заключение по нему вносились в Государственную думу и получали дальнейшее движение в установленном порядке. Статья 51 Учреждения Государственной думы содержала описание аналогичного порядка действий для Государственной думы, когда она не отклоняла одобренного Государственным советом законопроекта, но признавала необходимым внести в него изменения.

Государственная дума и Государственный совет могли обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями за разъяснениями по поводу рассматриваемых ими законопроектов. Министры и главноуправляющие отдельными частями должны были полностью быть осведомлены, как это определено их должностью, о положении дел в сфере, которая, по мнению депутатов Думы или членов Государственного совета, нуждалась в дополнительном правовом регулировании.

Министр (главноуправляющий) имел право отказаться от сообщения Думе разъяснений по предметам, которые по соображениям государственного порядка не подлежали оглашению. В подобных случаях они должны были быть заслушаны в ходе закрытого заседания Думы.

Обсуждение законопроекта проходило в ходе трех чтений, с назначением между вторым и третьим чтением промежутка не менее трех дней. Допускалось, однако, осуществление постатейного обсуждения (второго чтения) в спешном порядке. В этом случае законопроект по письменному заявлению 30 ее членов признавался Думой спешным. При этом заслушивались только две речи: одна — за, другая — против такой спешки. Но против ускорения процедуры мог высказаться лишь один из инициаторов законопроекта [4: с. 33].

За три дня до обсуждения законопроекта Думой ее членам раздавались отпечатанные заключения комиссий. В первом чтении происходило общее рассмотрение основных положений предполагаемого к изданию закона. На данном этапе законопроект мог быть принят или отклонен.

В ходе второго чтения предполагалось постатейное обсуждение законопроекта, принятого в первом чтении. Здесь было место для творчества законодателей. Они могли осуществлять обсуждение статей, группируя их, либо даже дробить отдельные статьи на части. Членам Думы предоставлялось право

вносить письменные предложения с изложением дополнительных статей или поправок к отдельным статьям законопроекта. Такие статьи могли быть предварительно рассмотрены соответствующей комиссией по требованию министра, внесшего законопроект, либо самой комиссии. По результатам рассмотрения оформлялся свод принятых постановлений.

В ходе третьего чтения производилось вторичное постатейное рассмотрение законопроекта, однако внесение поправок уже не допускалось, за исключением тех, которые подавались в промежутке между вторым и третьим чтениями в письменной форме на имя председателя Думы с кратким изложением оснований для их принятия.

По результатам чтений выносилось постановление Государственной думы или Государственного совета.

4. Принятие закона

Далее следовало голосование по законопроекту, по результатам которого законопроект либо отклонялся, либо принимался постановлением соответствующей палаты. Законопроект становился законом, если в общем собрании каждого законодательного органа за него было подано большинство голосов. Разделение голосов поровну не являлось препятствием. В этом случае должно было производиться новое голосование. Если же и повторное голосование не меняло результата, то голос председателя Думы или председателя Государственного совета давал перевес.

Законопроекты, поступившие в Государственную думу и ею одобренные, передавались в Государственный совет. Законопроекты, принятые по почину Государственного совета и им одобренные, поступали в Государственную думу [7: с. 14–19]. Далее законы представлялись председателем Государственного совета императору для утверждения его высочайшей властью.

Законопроекты, не принятые Государственной думой или Государственным советом, признавались отклоненными.

5. Утверждение закона

В соответствии со статьей 9 Свода основных государственных законов император утверждал законы, ибо без его утверждения никакой закон не мог иметь «своего совершения» [3: с. 616]. То есть в отношении принятых парламентом законов государь имел право абсолютного вето.

Одобренные Государственной думой и Государственным советом законы издавались за собственноручной подписью или утверждением императора. На таких документах надписывалось, что они последовали с одобрения Государственного совета и Государственной думы. Также существовала иная форма

утверждения отдельных законоположений, она выражалась словами: «Быть по сему».

6. Опубликование закона

Утвержденный закон скреплялся государственным секретарем с указанием места и времени его утверждения и направлялся на хранение в Правительствующий сенат.

После этого закон подлежал опубликованию Правительствующим сенатом в соответствующих сенатских изданиях. До обнародования закон в силу не вступал.

После обнародования закон получал обязательную силу со времени, указанного в самом законе, а если такое время не было указано, то со дня получения на месте листа сенатского издания, в котором закон был напечатан. В законе могло быть указано на применение его до обнародования — для случаев передачи по телеграфу или посредством нарочных.

Таким образом, в начале XX века в России появился и получил свое развитие законодательный процесс парламентского типа.

Надо признать, что у этого процесса были свои недостатки. В частности, главенствующее положение в нем принадлежало не народным представителям, а главе государства. Однако в нем мы можем наблюдать и немало рациональных элементов, которые оказались незаслуженно забытыми и могли бы быть использованы сегодня в целях улучшения законодательного процесса в России. А именно:

1) законодательная инициатива, наряду с внесением в законодательный орган законопроекта, могла быть выражена и в форме законодательного предположения, на основе которого разработка законопроекта осуществлялась профессионально как в законодательном органе, так и в правительственных министерствах;

2) право законодательной инициативы принадлежало относительно небольшому количеству субъектов: главе государства, органам законодательной и исполнительной власти;

3) право законодательной инициативы депутатов было ограничено требованием, в соответствии с которым законодательная инициатива могла исходить только от группы депутатов численностью не менее 30 человек; подобное правило существует в некоторых государствах и сегодня, делая законодательную инициативу более представительной и, вероятно, более качественной;

4) законопроекты, соответствующие поступившим в законодательный орган законодательным предположениям, могли одновременно разрабатываться и в Государственной думе, и в органах исполнительной власти, чем создавались условия для конкуренции, направленной на создание лучшего варианта законопроекта;

5) поступление заключений по законодательным делам не зависело от воли законодателей, а было общим неременным условием, при выполнении которого они приступали к производству по соответствующим делам;

6) между вторым и третьим чтениями законопроекта в законодательном органе должен был пройти определенный промежуток времени, что позволяло не принимать закон в спешке и давало дополнительное время для его обдумывания законодателями;

7) отклоненные альтернативные законопроекты использовались в качестве рабочего материала при доработке одобренных законопроектов.

Литература

1. *Алексеев Г.А.* Законодательный почин по русскому государственному праву // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 2. Февраль. СПб.: Сенатская Типография, 1913. 366 с.

2. *Демин В.А.* Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования / под ред. В.В. Шелохаева. М.: РОССПЭН, 1996. 216 с.

3. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг.: Сборник законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя. СПб.: Издание Юридического книжного склада «ПРАВО», 1909. 1018 с.

4. *Маклаков В.А., Пергамент О.Я.* Наказ Государственной думы (по работам 2-й Государственной думы) с объяснениями. СПб.: Издание Юридического книжного склада «ПРАВО», 1907. 114 с.

5. Путин считает, что законодательный процесс в РФ нужно совершенствовать // МИА «Россия сегодня». URL: <https://ria.ru/politics/20131107/975303887.html> (дата обращения: 12.12.2017).

6. *Царев А.Ю.* О логичности наших законов // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2011. Вып. 2–3 (105–106). С. 19–23; Вып. 4 (107). С. 18–21.

7. *Шаклеин Н.И.* Из истории российского парламентаризма // История государства и права. 2008. № 19. С. 14–19.

8. *Шингарев А.И.* Законодательная инициатива членов Государственной Думы и Государственного Совета // Русская мысль. 1912. № 9–10. С. 75–87.

Literatura

1. *Alekseev G.A.* Zakonodatel'ny'j pochin po russkomu gosudarstvennomu pravu // Zhurnal Ministerstva yusticii. 1913. № 2. Fevral'. SPb.: Senatskaya Tipografiya, 1913. 366 s.

2. *Demin V.A.* Gosudarstvennaya Duma Rossii (1906–1917): mexanizm funkcionirovaniya / pod red. V.V. Sheloxaeva. M.: ROSSPE'N, 1996. 216 s.

3. *Zakonodatel'ny'e akty' perexodnogo vremeni. 1904–1908 gg.:* Sbornik zakonov, manifestov, ukazov Pr. Senatu, reskriptov i polozhenij komiteta ministrov, odnosyashixsya k preobrazovaniyu gosudarstvennogo stroya Rossii, s prilozheniem alfavitnogo predmetnogo ukazatelya. SPb.: Izdanie Yuridicheskogo knizhnogo sklada «PRAVO», 1909. 1018 s.

4. *Maklakov V.A., Pergament O.YA.* Nakaz Gosudarstvennoj dumy' (po rabotam 2-j Gosudarstvennoj dumy') s ob'yasneniyami. SPb.: Izdanie Yuridicheskogo knizhnogo sklada «PRAVO», 1907. 114 s.

5. Putin schitaet, chto zakonodatel'ny'j process v RF nuzhno sovershenstvovat' // MIA «Rossiya segodnya». URL: <https://ria.ru/politics/20131107/975303887.html> (data obrashheniya: 12.12.2017).

6. *Czarev A.Yu.* O logichnosti nashix zakonov // *Predstavitel'naya vlast' – XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy'*. 2011. Vy'p. 2–3 (105–106). S. 19–23; Vy'p. 4 (107). S. 18–21.

7. *Shaklein N.I.* Iz istorii rossijskogo parlamentarizma // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2008. № 19. S. 14–19.

8. *Shingarev A.I.* Zakonodatel'naya iniciativa chlenov Gosudarstvennoj Dumy' i Gosudarstvennogo Soveta // *Russkaya my'sl'*. 1912. № 9–10. S. 75–87.

E.V. Zadorozhnaya,

A.Yu. Tsarev

On the Legislative Process in the Russian Empire in the Early Twentieth Century

On the base of the analysis of the legislative process in the Russian Empire during the work of the State Duma the author of the article concludes that some legislative procedures of the time could be used today to improve the legislative process in Russia.

Keywords: legislative process; Russian empire; State Duma; State Council.