

Михеева Ирина Вячеславовна –
доцент кафедры конституционного и
административного права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» – Нижний Новгород
кандидат юридических наук, доцент

**Российские министерства в обсуждении законопроекта:
доктринальные подходы и правовая регламентация
(история и современность)**

Присутствие закона, как источника права в Российской империи, подразумевало наличие определенного порядка его появления. Говоря о создании закона, ученые-правоведы уже более ста лет назад традиционно выделяли такие стадии законодательного процесса, как: 1) законодательная инициатива, 2) обсуждение законопроекта, 3) утверждение законопроекта, 4) обнародование закона. Можно сказать, что выделенные этапы законодательства в определенной степени стали классикой, успешно усвоенной современной теорией правотворчества.

При различении нескольких стадий законодательного процесса, считалось, что устанавливает в окончательном виде текст закона обсуждение, поэтому именно обсуждение и имеет юридическую значимость. Но содержание обсуждения, как стадии, и его место в законодательном процессе дореволюционной России, так же как и сегодня, не было однозначным.

С точки зрения современного законодательства интересным представляется разграничение двух составляющих законодательного процесса: 1) обсуждение законопроекта на этапе его создания и подготовки для внесения в правотворческий орган; 2) обсуждение законопроекта в самом законодательном органе. Очевидно, что инструментарий и технология выделенных качественно разных по назначению видов процессуальной деятельности в рамках законодательного процесса будут различными, также как и юридические условия движения законопроекта, участвующие субъекты, их полномочия и т.д.

В первом случае можно говорить об обсуждении, в процессе которого составляется текст законопроекта перед внесением его для официального рассмотрения законодательным органом. Во втором случае имеется в виду обсуждение законопроекта в законодательном органе, которое является качественно другим обсуждением (по субъектам и последствиям) и отдельной стадией законодательного процесса.

В соответствии с этой позицией современные исследователи законотворчества обращаются к составлению текста законопроекта на этапе, предшествующем официальной законодательной процедуре, т.н. предзаконодательный этап, «охватывающий этап от появления идеи, предложения необходимости разработки нового закона до поступления этого предложения на рассмотрение соответствующего органа и подготовки законопроекта ...»¹.

В то же время неоднозначность подходов к содержанию законодательного процесса и выделению его стадий не позволяет четко обозначить границы составления и обсуждения текста законопроекта. Иногда ученые включают подготовку первоначального варианта проекта закона в законодательный процесс, расширяя рамки последнего². Так, И.И. Шувалов рассматривает Правительство Российской Федерации как участника законотворческой деятельности³. Но заключение Правительства, например, на законопроект дается до внесения этого проекта в Государственную Думу. Отталкиваясь от трактовки начала законодательного процесса как принятия парламентом законопроекта к рассмотрению, экспертное заключение Правительства будет относиться к предзаконодательному этапу. Поэтому включение Правительства РФ в число участников законодательного процесса говорит о широком наполнении содержания законотворческого процесса, который охватывает и деятельность вне законодательного органа.

А.А. Мишин говорил, что «процесс принятия законов не ограничен стенами парламента ... на долю парламента приходится в основном лишь юридическое оформление законопроектов, в то время как их разработка осуществляется за пределами общенационального представительного учреждения»⁴. Исследуя проблемы современного законотворчества, А.Ю.Царев называет исключительной прерогативой законодателя только принятие закона, которое осуществляется в рамках регламентированного законодательного процесса. Что касается разработки концепции закона и написания текста его проекта, то эти этапы законотворчества могут осуществляться как в законодательном

¹ Барихин А.Б. Экономика и право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 231.

² Любимов А.П. Парламентское право России: Учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 227.

³ Шувалов И.И. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты // Журнал российского права. – 2004. – № 4. – С. 17-18.

⁴ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – 8-е изд. перераб. и доп. – М., 2001. – С. 236.

органе, так и за его пределами. При этом творческая часть законотворческой деятельности (разработка концепции закона и написание текста его проекта), в отличие от принятия закона, не урегулирована, да и не может быть строго урегулирована законом⁵.

В данных контекстах законотворческий и законодательный процесс отождествляются, а последний рассматривается широко и включает т.н. предзаконодательный этап – этап подготовки текста законопроекта для и до официального внесения в парламент.

Впрочем, как правило, обсуждение проекта законодательного акта рассматривается в рамках законодательного процесса, в законодательном органе⁶. Например, А.И. Абрамова стадию обсуждения законопроекта рассматривает в контексте деятельности самого законодательного органа, которая осуществляется перед утверждением проекта в качестве закона на этапе проведения чтений законопроекта в Государственной Думе⁷.

Множественность подходов к пониманию содержания деятельности по составлению и подготовке текста законопроекта не дает ясного представления о таком важном элементе процесса создания закона, как его обсуждение. Например, когда и кем оно осуществляется? Данное обсуждение может проходить только в законодательном органе, или вне этого органа тоже? Можно ли рассматривать обсуждение законопроекта как элемент законодательного процесса, осуществляемого в рамках парламентской деятельности, или как часть предпарламентской процедуры составления законопроекта?

В зависимости от ответа на эти вопросы по-разному рассматривается содержание законодательной деятельности и представляется алгоритм её осуществления. Возникает три уровня проблем:

1. Составление и обсуждение законопроекта относится к т.н. предзаконодательному этапу (предшествующего официальной законодательной процедуре) или входит в широко или узко трактуемый законодательный процесс.

2. Законодательный процесс сводится лишь к процессу, который осуществляется в контексте деятельности парламента или

⁵ См.: Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

⁶ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. редактор и руководитель авторского коллектива С.А. Авакьян. – М., 2000. – С. 212; Общая теория государства и права: Академический курс в 3-х т. / Отв. ред. М.Н.Марченко. – 2-е изд, перераб. и доп. – Т. 2. – М., 2002. – С. 261.

⁷ См.: Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 14-23.

может включать в себя и этап составления текста законопроекта до внесения его в законодательный орган, т.н. предзаконодательный этап.

3. Можно ли отождествлять законодательный и законотворческий процессы при разных подходах (узкого и широкого) к рамкам законодательного процесса.

Действующее законодательство и существующая доктрина не представлены ясной позицией по этим проблемным срезам. Нет четкого представления, что относится к содержанию такого базового момента создания закона, как обсуждение проекта.

Следует заметить, что неоднозначность подходов к определению стадий законодательного процесса, включая его обсуждение, существует сотни лет. Различные подходы к процедуре разработки законопроекта существовали в дореволюционной доктрине, особенно активно разрабатываемой в конце XIX – начала XX в. Широко (за признаваемыми сегодня рамками официальной законодательной процедуры, проходящей в законодательном органе) рассматривали содержание обсуждения И.Е. Андреевский и Е.Н. Трубецкой. Они делили его на предварительное, частное (устное и путем печати) и окончательное, официальное обсуждение законопроекта⁸. Предварительное, частное, обсуждение проекта закона предполагало рассмотрение его специалистами, компетентными в предмете регулирования конкретного акта, включая ученых-правоведов, а также в выражении общественного мнения относительно предполагаемого закона в периодической печати. Официальное, формальное, рассмотрение проекта нового закона предполагало деятельность органов, наделенных законотворческими функциями.

И.Е. Андреевский указывал, что в России законодательство дает правила формального, как предварительного, так и окончательного рассмотрения представляемых проектов нового закона, а административная государственная практика выработала обычай, по которому это право предоставлялось «лицам, известным специальными познаниями в области тех предметов, к которой относится проект»⁹. Допускалось предварительное, до официального, обсуждение составленного законопроекта в периодической печати (например, положений о судебной реформе, проектов новых уставов учебных заведений и пр.). На сегодня такое предварительное, частное обсуждение законопроекта

⁸ *Андреевский И.Е.* Русское государственное право. – Т. 1. Введение и Ч. 1. О правительстве. – СПб., М., 1866. – С. 172-174; *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. – М., 1916. – С. 120.

⁹ *Андреевский И.Е.* Указ. соч. – С. 173.

(безотносительно к референдуму) не входит в официальную стадию составления законопроекта, не рассматривается в контексте законодательной инициативы, не предусмотрено законодательством и практикой составления законопроекта.

Что касается официального обсуждения законопроекта, то важно понять, что конкретно в русской правовой доктрине подразумевалось под официальным обсуждением законопроекта: обсуждение ли только законодательным органом, или включало деятельность органов центрального управления, представленных министерствами, по созданию текста законопроекта перед представлением его в законосовещательный (законодательный) орган. Тем более что такая деятельность министерств проводилась активно. Они участвовали в обсуждении законопроекта в ходе разработки и составления его текста.

Современные исследователи обращают внимание, что не включение в число четырех обязательных согласно исторической традиции стадий (законодательной инициативы, обсуждения закона, его утверждения и обнародования) этапа разработки законопроекта является наиболее явным несовпадением порядка реально осуществляемой деятельности по созданию закона и реализации законодательного процесса¹⁰. В то же время именно в ходе составления законопроекта проходит первое обсуждение содержания и формы предполагаемой законодательной новеллы. На это указывалось еще в русской дореволюционной доктрине.

Так, два аспекта обсуждения законопроекта в рамках существующего в XIX в. процесса создания законодательного акта присутствуют у А.Д. Градовского и В.В. Сокольского: предварительное – при составлении законопроекта; и окончательное – в Государственном Совете, после чего проект «непосредственно восходил на усмотрение Верховной власти»¹¹.

А.Д. Градовский считал, что окончательное обсуждение «происходит в Государственном совете», а предварительное его обсуждение предоставляется разным установлениям, поскольку всякий новый проект должен быть плодом соглашения всех частей администрации. Такое соглашение может быть достигнуто путем всесторонней критики проекта всеми ведомствами, им заинтересованными¹².

¹⁰ См.: Зяблова, Т.Е. Социальные основы законотворчества в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2004.

¹¹ Сокольский В.В. Русское государственное право. – Одесса, 1890. – С. 73.

¹² См.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. – Тома I-III. – СПб., 1875. – Т. I. – Гл.3. – § 21-25 // СПС «ГАРАНТ».

Двойственность обсуждения законопроекта как отдельной стадии законодательного процесса обозначал в конце XIX в. Б.Н. Чичерин. Он также указывал на предварительное и окончательное обсуждение, выделяя «правительственное, предварительное, и законодательное, окончательное» обсуждение законопроекта. Первое, в свою очередь, могло быть двоякого рода: политическое и административное.

С политической точки зрения, проекты законов обсуждались в собрании правительственных лиц, которым было вверено управление. Это делалось с целью объединить действия и направления правительства. Здесь выслушивались возражения со стороны заинтересованных лиц, управляющих разными отраслями. Такое обсуждение необходимо было, по мнению автора, в особенности там, где существует солидарный кабинет, ответственный перед палатами. Но, кроме того, могло быть «предварительное обсуждение проекта в особом правительственном совещательном учреждении, чтобы рассмотреть вопрос с административной и технической точек зрения»¹³.

Видим, что в данном случае предварительное обсуждение не ассоциируется с «частным» обсуждением (устным и в печати), а сводится только к обсуждению в правительственных учреждениях, в разных ведомствах, которые наделялись законодательством соответствующими полномочиями. В связи с этим логично назвать процедуру обсуждения законопроекта в этих правительственных учреждениях (Комитет, Совет министров, министерских комиссиях и совещаниях и пр.) официальной, а характер этого официального правительственного обсуждения определить как предварительный.

С точкой зрения Б.Н. Чичерина перекликается разделение обсуждения законопроекта на предварительное и окончательное другими дореволюционными правоведами¹⁴.

По Учреждению министерств в Российской империи к предварительному можно было отнести обсуждение, которое происходило в Совете министра, если законопроект составлялся в министерстве¹⁵. К окончательному обсуждению проекта закона – обсуждение в Государственном Совете¹⁶. Хотя, если исходить из того, что министр разрабатывал законопроект по поручению

¹³ См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки в 3-х томах. – М., 1894 -1898. – Ч. 1. Общее государственное право // СПС «ГАРАНТ»

¹⁴ См., например: Ивановский В.В. Русское государственное право. – Т. I. – Вып. 1. – Казань, 1895. – С. 126.

¹⁵ Манифест от 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (далее – 1ПСЗ). – № 24686. – § 223

монарха или Государственного Совета, то обсуждение в ходе составления текста законопроекта в министерстве могло входить в процедуру создания закона, осуществляемую в контексте деятельности законодательного (законосовещательного) органа, т.е. относиться к официальной процедуре правительственного обсуждения в контексте узкого понимания законодательного процесса.

В любом случае обсуждение, осуществляемое министерствами или с их участием логично относить к официальному обсуждению законопроекта, поскольку подготовленный в министерстве текст не просто вносился в орган, специально уполномоченный рассматривать проекты закона (в данном случае в Государственный Совет), но составлялся по поручению этого органа (или главного законодателя – монарха).

В дореформенном российском государстве XIX в. в рамках официального обсуждения выделялось предварительное и окончательное обсуждение законопроекта.

На практике предварительное рассмотрение предполагало несколько ступеней. Возбуждаемые в Правительствующем Сенате законодательные вопросы до того, как они представляются монарху, должны быть рассмотрены в Общем собрании Сената¹⁷. Проекты, составляемые министром, прежде представлялись на общее рассмотрение Совета министра¹⁸.

Во второй четверти XIX в. с созданием II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (далее – СЕИВК) и Военного и Адмиралтейств-советов, ряда комитетов корректировался законодательный порядок и соответственно процедура обсуждения проекта закона. Законодательный вопрос, исходящий от Правительствующего Сената или министра, передавался через министра юстиции во II Отделение СЕИВК (с 1826 по 1882 г.), где этот вопрос рассматривался, как по существу, т.е. на соответствие его «с общим духом и разумом нашего законодательства», так и по форме, т.е. «по отношению к редакции,

¹⁶ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. // 1ПСЗ. – № 24064. – § 33; Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе (далее – 2ПСЗ). – № 15518. – Ст. 22-29.

¹⁷ Именной Указ, данный Сенату от 8 сентября 1802 года «О правах и обязанностях Сената» // 1ПСЗ. – № 20405. – Ст. 13, 14; Учреждения Правительствующего Сената. – Ст. 223 // Свод законов Российской империи. – Изд. третье / Под ред. Ф. Волкова, Ю. Филипова. – Т. 1. – Ч. 2. – Кн. 4. – СПб., 1900. – Ст. 223.

¹⁸ Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г. // 1ПСЗ. – № 24686. – Ст. 225.

в которой предполагаемый новый закон должен войти в Свод законов. В случае не согласованности мнений II Отделения и министра, при окончательном рассмотрении проекта закона представлялись оба мнения. Наконец, проекты законов, которые составлялись II Отделением СЕИВК, точно также предварительно передавались на заключение тех ведомств, круг действия которых затрагивался его нормами¹⁹.

Предварительное официальное обсуждение законопроекта осуществлялось в контексте стадии составления текста законопроекта, среди субъектов которой выделялись и министерства. Они осуществляли государственное управление, каждый во вверенной ему сфере, поэтому практически любая проектируемая законодательная норма требовала заключения того или иного (или нескольких) министерства. Кроме того, обязательным субъектом на пути проекта законодательного акта от Сената к СЕИВК был министр юстиции. Его мнение по законопроекту, исходящему от Сената, должно было предоставляться в СЕИВК для сведения²⁰.

Предварительно рассмотренные в таком официальном порядке законопроекты могли быть внесены для окончательного обсуждения с Высочайшего соизволения в Государственный Совет за некоторым исключением. Так, проект напрямую отправлялся в Военный совет или Адмиралтейств-Совет, если касался исключительно военного и морского ведомств, не будучи связанным с другими частями государственного управления; или в Комитеты Кавказский или об устройстве сельского состояния на основании их учреждений, когда касался исключительно предметов, по которым все законодательные предложения должны были представляться на Высочайшее утверждение через эти комитеты²¹.

Все представления министров по законодательным делам должны были следовать указанному порядку. По ст. 221 Учреждения министерств министры не могли формально представлять законопроекты помимо Совета за исключением случаев, когда на то было повеление государя. Такой порядок

¹⁹ Именной указ, объявленный министром юстиции «О доставлении во Второе Отделение Собственной Его Величества Канцелярии всех узаконений, кои принадлежат к общему сведению и исполнению» от 10 апреля 1845 г. // 2ПСЗ. – № 16728.

²⁰ Роль министра юстиции и Сената в законодательном процессе на протяжении XIX – начала XX в. не всегда определялся в доктрине однозначно. В работе рассматривается безоценочная формально-юридическая составляющая их участия.

²¹ Свод законов Российской империи. Изд. 1842 года. Основные государственные законы. – Т. 1. – Ст. 50.

обсуждения законопроектов был закреплен законодательством и описан учеными-правоведами XIX в.²² Хотя на самом деле законодательные нормы могли вноситься на непосредственное разрешение императору путем личного доклада министра, а также в силу отсутствия четкой определенности в различении закона и подзаконного нормативного акта проходить через Комитет, а позднее Совет министров напрямую на утверждение монарха. Т.е. проект становился законом не «законодательным» путем, а «административным», правительственным. Именно на обсуждение проектов нормативных актов, после утверждения монархом приобретавших законодательный характер, в правительственных учреждениях

Будучи субъектами составления текста законопроекта, министры обсуждали проект закона перед тем, как внести его в уполномоченный орган для утверждения. Это можно отнести к выделяемому в русской правовой доктрине официальному предварительному обсуждению, которое осуществлялось на стадии составления текста законопроекта в министерстве и междудеятельственных комиссиях. При этом официальное окончательное обсуждение осуществлялось, как обсуждение готового, внесенного в законосовещательный/ законодательный орган законопроекта. Оно также могло проходить с участием министров.

В рамках официального предварительного обсуждения каждый проект закона в XIX – начале XX в. (до 1905 г.) проходил через: а) Совет конкретного министерства, если законодательный вопрос возбужден в этом министерстве; б) министра юстиции, если шел от Сената во Второе Отделение Собственной его Величества Канцелярии, кроме того, заинтересованный министр (в чьем министерстве разрабатывался законопроект) входил в сношение со II Отделением в тех случаях, когда, по важности или роду предмета, он признает это нужным, в прочих же случаях ограничивается сообщением главноуправляющему II Отделением, для сведения, копии с вносимого в Государственный совет представления²³; в) те министерства, которых он касался, если проект закона затрагивал интересы нескольких ведомств.

Учеными признавалось, что окончательное обсуждение законопроекта происходило в Государственном Совете, который имел право не только обсуждать представленный законопроект,

²² См.: *Андреевский И.Е.* Указ. соч. – С. 173; *Сокольский В.В.* Указ. соч. – С. 73; *Ивановский В.В.* Указ. соч. – С. 127-129 и др.

²³ Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 года. – Ст. 40. – Ч. 1.

принять или не принять его в целом, но и изменять его по каким бы то ни было соображениям. Поэтому законопроект, после окончательного его обсуждения, мог принимать форму и содержание вовсе несоответствующие первоначальному его виду²⁴.

Поскольку вопросы составления и внесения составленного законопроекта в законодательный орган тесно связаны с законодательной инициативой, следует заметить, что в контексте современного понимания законодательной инициативы, как официального внесения готового законопроекта в законодательный орган для утверждения, понятие официального обсуждения законопроекта сужено. Обсуждение законопроекта в рамках законодательного процесса рассматривается часто только в контексте деятельности уполномоченного законодательного органа после внесения в этот орган законопроекта. Обсуждение же проекта до внесения законопроекта в законодательный орган предполагает работу по предварительному составлению законопроекта и может оказаться вообще за рамками официального законодательного процесса (вполне возможно, оставаясь при этом элементом законотворчества в более широком его понимании).

Кроме того, в современной доктрине в контексте рассмотрения стадии обсуждения законопроекта в законодательном органе различают: предварительное рассмотрение законопроекта, которое проводится перед принятием решения вопроса о включении законопроекта в повестку дня (оно находится в пределах деятельности законодательного органа на стадии законодательной инициативы); последующее, когда законопроект передается в ответственный комитет Государственной Думы для подготовки к пленарному заседанию законопроекта, который уже включен в повестку дня заседания Думы и будет рассматриваться по существу в трех чтениях. Таким образом, предварительное обсуждение законопроекта осуществляется на до официальном, предзаконодательном этапе, а затем на этапе официального прохождения законопроекта в законодательном органе.

Данные теоретические позиции соотносятся с рядом дореволюционных подходов к пониманию официального обсуждения законопроекта в уполномоченном (законосовещательном/законодательном) органе, когда формальное, окончательное обсуждение проекта нового закона в законодательном органе также разделялось на две стадии: обсуждение первоначально в одном из департаментов Государственного Совета по принадлежности (предварительно) и в

²⁴ Эта оценка результативности деятельности по обсуждению законопроекта в Государственном Совете дана: *Ивановский В.В. Указ. соч. – С. 126.*

Общем собрании Государственного Совета (окончательно)²⁵. Эти стадии обсуждения в Государственном Совете имели оформленный процедурный характер и регламентировались нормами действующего в дореволюционной России законодательства²⁶.

Целью рассмотрения проекта в департаменте Государственного Совета была окончательная выработка его специалистами. При этом департамент пользовался широкими полномочиями. Так, проект закона, внесенный в Государственный Совет, не мог быть взят обратно без согласия Совета, поскольку внесение проекта в Государственный Совет доказывало согласие верховной власти с известным предположением в принципе²⁷.

Потом уже, при обсуждении проекта департамент мог руководствоваться своими собственными «воззрениями». Поэтому министр, внесший проект в департамент, не обязан в нем присутствовать, но роль министра не была нивелирована. Департамент, после изложения своего мнения, должен был испросить заключение министра²⁸. Это было своего рода санкцией министра на результат обсужденного департаментом Совета законопроекта, привнесенного министром. Если министр соглашался с мнением департамента Государственного Совета, то перед внесением проекта в Общее собрание подписывал журнал департамента вместе с остальными его членами. В случае несогласия министр мог приобщить к рассмотренному проекту

²⁵ Такое деление формального обсуждения проекта закона в Государственном Совете в XIX в. дано, например, у А. Д. Градовского (см.: *Градовский А.Д.* Указ. соч. – Т. I. – Гл. 3. – § 21-25.

²⁶ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. // 1ПСЗ. – № 24064; Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. // 2ПСЗ. – № 15518; Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 30 марта 1901 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье (далее – 3ПСЗ). – № 19883.

²⁷ Данное положение исходит из существовавшей в то время в Российской империи и в других монархических государствах презумпции «идеально единого правительства», предполагавшей единство управленческих действий министров и монарха (см. об этом: *Михеева И.В.* Нормотворческая деятельность министерств Российской империи: история одной презумпции // *Юридическая техника: Ежегодник.* – 2010. – № 4. – С. 398-403.

²⁸ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. – § 112, 113, 119; Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. – Ст. 46-48; Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 30 марта 1901 г. – Ст. 43.

особое мнение. Департамент имел даже право возвратить проект министру для дополнений, справок и т.п.²⁹.

Сегодня при внесении законопроекта в законодательный орган – Государственную Думу – субъектом права законодательной инициативы должно быть представлено и заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации). А законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Законопроекты, внесенные в Государственную Думу без заключения Правительства Российской Федерации, могут направляться Советом Государственной Думы вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение в Правительство Российской Федерации, которое в месячный срок готовит письменное заключение и направляет его в Совет Государственной Думы.

Таким образом, экспертное заключение на законопроект дает Правительство РФ. Министерства не включены законодательно в процесс обсуждения и составления проекта закона, не являются субъектами законодательной инициативы, которая в соответствии с официальной современной доктриной и действующим законодательством предоставлена Правительству. И, все же, данная законодательная позиция коррелирует с дореволюционной практикой законотворчества, поскольку в Российской империи организационно-правовая форма российского правительства только складывалась. Совет министров, первоначально созданный в 1861 году, получил законодательное функциональное наполнение как объединенный правительственный орган лишь в 1905 году. И даже после этого его компетенционные характеристики не могли не соотноситься с министерствами. Последние к моменту создания Правительства в лице Совета министров осуществляли государственное управление уже более ста лет, имели широкий спектр управленческих полномочий, большой круг подведомственных вопросов, авторитетных руководителей, обученных чиновников и более или менее устойчивое правовое обеспечение. Можно сказать, что при наличии правительства в Российской империи позиция министерств в законодательствовании сохраняла авторитетное экспертное значение.

²⁹ Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. – Ст. 51. – Ч. 2.

Возвращаясь к официальной процедуре обсуждения законопроекта в законосовещательном (законодательном), заметим, что наиболее важные проекты обсуждались в соединенном заседании двух или всех трех существовавших департаментов Государственного Совета. Когда был департамент дел Царства польского, то проходили и заседания всех четырех департаментов. Но эти обсуждения не дополняли, а заменяли обсуждение в отдельном департаменте. Таким образом, порядок обсуждения законопроектов предполагал две стадии обсуждения: в департаменте (или в соединенных департаментах) и в Общем собрании. Состав департаментов был очень немногочисленным, периодичность их заседаний, как и Общего собрания также была невелика: 25-30 заседаний Общего собрания, 100-120 – департаментов, включая заседания соединенных департаментов. При этом больше половины заседаний приходилось на департамент экономии, рассматривавшего почти исключительно финансовые дела³⁰.

После рассмотрения проекта закона мнение департамента выносилось в Общее собрание Государственного Совета во всей его полноте и, если департамент признавал нужным, представлялось особое мнение министра. Общему собранию принадлежало право окончательного обсуждения проекта, право принять или не принять этот проект во всем его объеме³¹.

Министры, как указывалось, не обязаны были присутствовать на заседаниях департаментов Государственного Совета, не могли председательствовать там, а могли «довольствоваться» лишь правом сформулировать свое заключение. Но министрам было предоставлено право «представлять свои изъяснения» департаментам лично, через своих товарищей, директоров и управляющих уполномоченных структур министерства. В случае необходимости министры приглашались в собрания департаментов Государственного Совета.

В то же время в заседаниях Общего собрания Государственного Совета, куда вносился для обсуждения подготовленный проект законодательного акта, министры обязаны были участвовать и таким образом принимать участие в

³⁰ Об этом см.: *Коркунов М.Н.* Русское государственное право. – Т. II. – СПб., 1897. – С. 108.

³¹ Образование Государственного совета» от 1 января 1810 г. – § 40, 53,72; Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. – Ст. 48; Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 30 марта 1901 г. – Ст. 34, 50.

официальном окончательном обсуждении привнесенного в законосовещательный орган законопроекта.

В контексте функции Государственного Совета по обсуждению законопроекта можно обратить внимание на то, что первоначально по Образованию Государственного Совета 1810 г. законопроект перед тем как поступить в департамент Совета обсуждался в комиссии по составлению законов, директор которой был членом департамента законов³². Поэтому фактически законопроекты подвергались троекратному обсуждению: в комиссии, в департаменте и в Общем собрании. С упразднением этой комиссии уменьшилось и количество «ступеней» обсуждения проектов. Существовавший с 1882 по 1894 гг. кодификационный отдел не был наделен правом предварительного обсуждения законопроектов, внесенных в Совет. В кодификационный отдел поступала информация о законопроектах для предварительного заключения до поступления проекта в Совет, еще на стадии выработки проекта министрами. Но и это делалось лишь тогда, когда министр признавал это нужным из-за связи вопроса законопроекта с разработкой свода законов. В этом случае министр передавал главноуправляющему для сведения копию с вносимого в Совет представления. После преобразования отдела в отделение СЕВК это правило исчезло.

Когда «все статьи рассуждения были... пройдены и предмет достаточно соображен», проводилось голосование. Именно посредством голосования устанавливалось мнение Государственного Совета на законопроект. Задача голосования в Общем собрании заключалась в решении вопроса: должен или не должен проект закона быть поднесен на высочайшее утверждение. Процедура голосования за принимаемое решение, таким образом, перешла из XIX в начало XX в. и в современную практику законотворчества из исторического прошлого и оказалась благополучно усвоенной современными законодательными органами.

Окончательно принятое мнение объявлялось и вносилось в журнал. В случае разногласий фиксировалось два мнения – большинства и меньшинства. Не принятый Государственным Советом законопроект в любом случае представлялся на усмотрение императора, до сведения которого доводились все выявленные в ходе обсуждения законопроекта мнения членов этого Совета – большинства, меньшинства, отдельных членов.

Государственный Совет готовил материал для принятия решения императором, который мог поддержать точку зрения, как

³² Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. – § 2.

большинства, так и меньшинства. В ходе работы Совет пользовался широким правом поправок и изменений внесенного проекта. Интересно, что в журнал Общего собрания вносились аргументы любой из высказанных на Общем собрании точек зрения, чтобы в случае утверждения императором одной из них в исполнительную бумагу можно было дословно перенести формулировки журнала Общего собрания Государственного Совета.

После составления законопроекта в абсолютной монархии при проведении предварительного официального обсуждения в министерствах (Совете министра, междуведомственных комиссиях и совещаниях), с министерским представительством в официальном окончательном обсуждении, проходящем в Общем собрании Государственного Совета, готовился текст законопроекта в итоговом варианте перед представлением императору для конфирмации. Данный порядок стал основой включения министерств число участников обсуждения законопроекта практически на каждом этапе движения законопроекта на пути к утверждению монарха в XIX – начале XX века.

Обсуждение, как стадия законодательного процесса, определялась в дореволюционной России и с точки зрения третьего подхода. Довольно узко, как право того органа/ учреждения, которое «окончательно определяет содержание закона и облекает его в окончательную форму, исключая право других органов видоизменять что-либо в содержании или форме закона» определяет право обсуждения А.С. Алексеев. Субъектом обсуждения правовед называл только монарха, который, выслушав мнение Государственного Совета, определял по своему благоусмотрению, ничем не стесняясь, окончательное содержание законов³³.

В первой половине XIX в. все первообразные предначертания законов должны были рассматриваться в Государственном Совете, и только потом восходить на Высочайшее усмотрение. Таким образом, Государственный Совет теоретически являлся необходимой ступенью, через которую должен пройти всякий проект нового закона или изъяснение уже существующего закона, и без этой предварительной формальности закон не утверждается. Этот принцип содержался и в Образовании Государственного Совета 1810 г., и в Учреждении Государственного Совета и Государственной канцелярии 1842 г., и в Учреждении Государственного Совета 1901 г., и в Учреждении министерств (в разных редакциях).

³³ Алексеев А.С. Русское государственное право: Конспект лекций. – М, 1897. – С. 257, 261.

На основании Учреждения Государственного Совета рассмотрению Государственного Совета подлежали: 1) все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения; 2) предметы, внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежних положений; 3) дела, требующие в законах, уставах учреждениях, изъяснения их смысла и т.д.³⁴

Из этого правила делались некоторые изъятия, когда из предварительного «уважения» Государственного Совета изымались: 1) дела, кои особенно предоставлены непосредственному докладу министра; 2) дела, кои подлежат соображениям комитета министров, (или с 40-х гг. XIX в. – комитета кавказского) или рассмотрению и разрешению правительствующего сената, или же не превышают собственной власти министров, на основании учреждений, уставов и законов; 3) все дополнения и пояснения законов или меры усовершенствования законодательств, собственно до военного ведомства относящиеся и т. д.³⁵. Содержание последних составляли законодательные вопросы по морскому и сухопутному ведомствам, которые «восходили» на Высочайшее утверждение через Военный и Адмиралтейств-Советы, и только в том случае, если военные и морские законы не имели никакой связи с прочими частями государственной жизни. Иначе они также проходили чрез Государственный Совет, правда, опять же с исключениями лишь вопросов и специальных случаев, которые рассматриваются в этих Советах.

Несмотря на то, что Государственный Совет был обязательным для рассмотрения законопроекта органом, все же отмечается его законосовещательный характер по отношению к воле императора. Мнение Государственного Совета фиксировало законодательные вопросы, но для монарха оно не было обязательным, даже если было единогласным³⁶. Император мог предложить такое заключение, которое не было предложено ни одним из членов Совета. В связи с этим обязательным в законотворческой деятельности Государственного Совета было только то, что законодательная мера должна была рассматриваться

³⁴ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. – § 29; Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. – Ст. 23; Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 30 марта 1901 г. – Ст. 31.

³⁵ Образование Государственного совета от 1 января 1810 г. – § 30; Высочайше утвержденное учреждение Государственного совета и Государственной канцелярии от 15 апреля 1842 г. – Ст. 24.

³⁶ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). – Ф. 1275. – Оп. 1. – Д. 65. – Л. 81-82.

в Государственном Совете, и мнение последнего должно было выслушиваться Государем.

Действительно, это нисколько не стесняло законодательное решение верховной власти. Польза её была в том, что монарх до своего решения выслушивал чужое мнение. Таким образом, А.С. Алексеев делал вывод, что мнение Государственного Совета само по себе не имело обязательной силы и получало ее лишь тогда, когда император утвердит его «действием самодержавной власти». То же совещательное значение имели и Военный и Адмиралтейств-Советы.

На основе анализа порядка законодательства А.С. Алексеев приходит к выводу, что «Государственный совет не имеет права обсуждения». Этим правом «вооружен, по нашим Основным законам, лишь Государь Император», поэтому возможно выделить в рамках законодательного процесса в Российской империи в XIX в. только такое официальное обсуждение, которое осуществлялось монархом³⁷.

В той или иной интерпретации право окончательного обсуждения проекта закона включало в себя обязательное решение вопроса, в какой мере представленный проект закона может войти в состав действующего законодательства. Этот вопрос в свою очередь рассматривался, во-первых, по существу, т. е. со стороны общих начал, выражаемых проектом, и во-вторых, по форме, со стороны редакции проекта³⁸. Сложность этой задачи предопределяло то, что права законодательного учреждения относительно рассмотрения проекта не ограничивались правом принятия или непринятия его в том виде, в каком он представлен учреждением, выработавшим его. Напротив, учреждение, которому передан на окончательное рассмотрение возбужденный законодательным порядком вопрос, вправе решить его не только на основании представленного проекта, но и на основании всех других соображений, заявленных иными учреждениями или членами самого Государственного Совета.

Проект закона после окончательного обсуждения его мог совсем не соответствовать своей первоначальной форме, и законодательство предвидело возможность подобного результата. Так, например, ст. 227 Общего Учреждения министерств 1811 г. гласила: «Когда сила закона или учреждения, к исполнению доставленного, будет не согласна или даже противна первоначальным предположениям министра, он, тем не менее,

³⁷ Алексеев А.С. Указ. соч. – С. 260-261.

³⁸ Об этом в русской правовой доктрине см: Градовский А.Д. Указ. соч. – Т. I. – Гл. 3. – § 21-25.

должен исполнить его так точно, как бы сам его предложил». Эту редакцию сохранила ст. 168 Учреждения министерств в Своде законов Российской империи 1906 г. Возможность коренной переработки проекта закона в законодательном учреждении расценивалось как существенное право, предоставленное этому установлению.

Несмотря на это, в России периода абсолютной монархии (XIX – начала XX в.) участие министров в законодательном процессе на этапе обсуждения законопроекта могло быть существенным. Министры сначала обсуждали законопроект в ходе составления его текста на стадии официального предварительного обсуждения законопроекта, которое проходило до внесения проекта законодательного акта в уполномоченный его рассмотреть орган. Затем в случае официального окончательного обсуждения проекта в законосовещательном органе, в частности в Общем собрании Государственного Совета, министры вновь оказывались участниками официального, но уже окончательного обсуждения, поскольку обязаны были присутствовать в Общем собрании Государственного Совета по должности.

В то же время в контексте реализации права создания законодательной нормы в ходе окончательного официального обсуждения с деятельностью Государственного Совета коррелировали полномочия: министров, которые имели право входить к императору с докладами; Комитета министров, Комитета кавказского и Сената, Военного совета и Адмиралтейств-совета, представлявших императору для утверждения нормативные акты минуя Государственный Совет. В доктрине эта корреляция полномочий обозначалась как «конкуренция» уполномоченных органов, ограничивающих законодательную деятельность Государственного Совета (А.Д. Градовский). Хотя ученые-правоведы рассматривали перечисленные ограничения как «имеющие небольшие размеры», поскольку Комитет министров относился к высшим учреждениям, через которые верховная власть действовала в порядке исполнительном. А в исполнительном порядке могли издаваться только изъяснения закона и меры, относящиеся до его исполнения. Что же касается Военного и Адмиралтейств-советов, то они ограничивались специальным родом дел. В случае же возбуждения ими вопроса общегосударственного характера, этот вопрос обсуждался в Государственном Совете. Например, так было с вопросом о воинской повинности.

А.Д. Градовский утверждал, что Государственный Совет по общегосударственным вопросам есть единственное законодательное учреждение, поскольку ни один новый закон и

никакая отмена старого закона во всем его объеме не могли быть представлены на высочайшее утверждение иначе, как через это учреждение. Хотя в соответствии с указанными выше аргументами, большинством авторов роль Государственного Совета обозначалась как совещательная (В.В. Сокольский, А.С. Алексеев, С.А. Корф, Н.М. Коркунов). В абсолютных монархиях специальные органы, создаваемые для разработки законопроектов, отличались тем, что обращение к ним монарха не было обязательно и голос их нисколько не связывал свободу действия самодержца. Потому подобные органы назывались законосовещательными, а не законодательными³⁹.

В дореформенной России, таким образом, законосовещательные функции были возложены на Государственный Совет. Правда, в реализации этой функции, как упоминалось, участвовали и другие органы, прежде всего, министры, Комитет министров, Совет министров и др. Текст вырабатываемых ими законопроектов не был обязателен для монарха. Что касается ограниченной монархии после 1905 года, то только прошедшие через все стадии парламентского обсуждения проекты за редким исключением могли утверждаться монархом и становиться законом. Обсуждение законопроекта было многофункциональным. Во-первых, это был единственный способ установить окончательный текст нового закона. Во-вторых, им ограничивалось право санкции монарха⁴⁰.

В пореформенной России после 1905 г. законодательный порядок был изменен. Наряду с функционально и структурно реорганизованным Государственным Советом активным участником законодательного процесса становится Государственная Дума. Но, несмотря на кардинальное изменение порядка законодательства в Российской империи после 1905 г., правовая регламентация процедур деятельности парламента давала основания рассматривать обсуждение законопроекта по-прежнему как вторую стадию законодательного процесса, следующую после инициативы. По мнению С.А. Корфа, это было прерогативой исключительно парламента, хотя и не единственной его основной функцией (еще одной базовой функцией он называл контроль за правительством). Цель же обсуждения он определял как «всестороннее освещение каждого законопроекта и согласование его с интересами и нуждами народа, ... установление социального равновесия». Законодательному органу необходимо

³⁹ См.: Корф С.А. Русское государственное право. – М., 1915. – С.255-257.

⁴⁰ На это указывалось в доктрине начала XX в. (см.: Корф С.А. Указ. соч. – С. 258-259).

было не только собрание и обсуждение дальнейших материалов законопроектов, но и подробное ознакомление с проектами. Ввиду этого проекты всегда рассматривались предварительно в комиссиях палат, а только затем уже поступали на обсуждение общих собраний. В связи с этим А.С. Корфом отличалась предварительная подготовка законопроектов от окончательного законодательного обсуждения. Последнее составляло исключительное право парламента, поскольку по ст. 86 Основных законов никакой новый закон не мог последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы⁴¹.

После реформ 1905-1906 гг. окончательное обсуждение законопроекта осуществлялось Государственной Думой и Государственным Советом. Министры могли быть их членами (в этом случае участвовать в голосовании), вносить законопроекты, присутствовать в собраниях. К ним обращались за разъяснениями, касающимися рассматриваемых в парламенте проектов. Кроме того, каждый министр имел право быть выслушанным в собрании Государственного Совета и Государственной Думы⁴².

В России законопроект по принятии его в Государственной Думе должен быть принят и в Государственном Совете. В случае разногласия образовывалась согласительная комиссия из равного числа членов от Думы и Совета. Текст Комиссии должен быть принят каждой палатой. Если соглашение не состоялось, законопроект признавался отклоненным, как и в том случае, когда одна палата не принимала проекта, принятого другой⁴³.

Двойственность в оценке содержания процедуры обсуждения законопроекта сохранялась и в пореформенной России. Если А.Д. Градовский в 1875 г. кроме предварительного обсуждения правительственными учреждениями и ведомствами предполагал наличие возможности обсуждения проектов специалистами, общественными и сословными собраниями, в литературе и т.д., то и позже, после утверждения в России ограниченной представительной властью монархии, Е.Н. Трубецкой в 1915 г. называл все те же виды обсуждения. Это «во-первых, частное (устное или путем печати) и, во-вторых, официальное, которое производится теми государственными учреждениями, которым

⁴¹ Свод законов Российской империи. – СПб., 1912. – Т. 1. – Ч. 1. – Разд. I. – Гл. 9. – Ст. 86.

⁴² Свод законов Российской империи. – СПб., 1912. – Т. 1. – Ч. 2. Свод учреждений государственных. – Кн. 1. Учреждение Государственного совета. Ст. 29, 35-37, 40, 45, 55; Учреждение Государственной Думы. – Ст. 39, 40, 41, 44.

⁴³ Свод законов Российской империи. – СПб., 1912. – Т. 1. – Ч. 1. – Разд. I. – Гл. 10. – Ст. 111. – Ч. 2. – Кн. 1. – Ст. 49.

закон предоставляет право обсуждать законопроекты перед утверждением их законодательной властью»⁴⁴. Право частного обсуждения предоставлялось гражданам, считал автор, не в одинаковой степени в различных государствах, в зависимости от той или другой формы правления. В то же время И.А. Ильин понимал обсуждения законопроекта в узкотеоретическом смысле. Он писал: «... под обсуждением законопроекта не следует понимать те рассуждения о нем, которые ведутся устно – на собраниях и письменно – в газетах, журналах и книгах»⁴⁵.

Правда, оба правоведа (Е.Н. Трубецкой и И.А. Ильин), придерживались похожего определения содержания и субъектов официального обсуждения проекта законодательного акта. Право официального обсуждения принадлежало, по их мнению, тем лицам или учреждениям, которым оно предоставлено основными законами государства.

Право это определялось различно, в зависимости от государственного устройства каждой страны. В любом случае наблюдалось присутствие двух форм или стадий официального обсуждения: во-первых, обсуждение правительственное или предварительное и, во-вторых, законодательное или окончательное. Законопроект обсуждается сначала тем правительственным учреждением, которое его составляло: это обсуждение предварительное. Затем проект нового закона вносился в то законодательное или законосовещательное собрание, которому принадлежало право окончательного обсуждения.

Надо заметить, что на содержание процедуры обсуждения законопроекта в доктрине существовал и узко теоретический подход. Так, И.А.Ильин считал, что в обсуждении законопроекта могут участвовать только члены законодательных палат. Это обсуждение велось в строго установленном порядке, сначала в особых комиссиях, в которых нередко заслушиваются посторонние палате, но сведущие люди, а потом в Общем собрании законодательной палаты, под руководством председателя и нередко в присутствии министров, делающих свои сообщения. Обсуждение считалось законченным тогда, когда законопроект подвергся голосованию в обеих палатах; причем, если хотя бы одна из палат высказалась за отклонение и между нею и другою палатою не удалось достигнуть соглашения, то законопроект считается совсем отклоненным и дальнейшего движения не получает; если же он принят обеими палатами, то он считается «принятым»

⁴⁴ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. – М., 1909. – С. 120.

⁴⁵ См.: Ильин И.А. Теория права и государства. – М., 2003. (воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 гг.)

законопроектом и получает «дальнейшее движение». «Это движение состоит в том, что законопроект восходит к главе государства (к монарху или президенту республики) на утверждение (санкция законопроекта)»⁴⁶.

Ученые рассматривали право обсуждения законов в пореформенной России начала XX века в контексте деятельности Государственной Думы и Государственного Совета. Каждый законопроект обязательно должен был обсуждаться обоими этими учреждениями. Законопроекты, отклоненные хотя бы одним из этих учреждений, не могли получить силу закона и дальнейшего хода не получали.

По ст. 87 в промежутки между двумя сессиями Думы законы в случаях, не терпящих отлагательства, могут быть издаваемы Высочайшими указами по обсуждению их в Совете министров, с тем, чтобы они вносились на утверждение Думы и Государственного Совета в ближайшую сессию. На практике это вело подчас к злоупотреблениям и давало возможность Совету министров «узурпировать функции законодательного учреждения»⁴⁷.

Собственно проблема доминирующего положения министерств в законодательном процессе занимала ученых сотни лет назад. Этот фактор продвигается из прошлого в будущее, как комета, оставляя за собой отчетливый хвост в сущей правовой действительности, давая возможность реализовываться ученым на разных этапах существования российского государства в научном творческом исследовании юридической природы министерского нормотворчества.

К.И. Малышев соотносил судебное решение и закон, как результаты соответствующего «процесса». Также как судебное решение становится результатом судебного процесса, так и закон, говорил правовед, «постановляется ... только в заключение законодательного процесса. Изданию каждого закона предшествует законодательное производство, имеющее свой акт почина и периоды подготовки, исследования и обсуждения, завершаемые принятием или непринятием проекта закона в законодательном

⁴⁶ См.: *Ильин И.А.* Указ. соч.

⁴⁷ На это указывал: *Трубецкой Е.Н.* Указ. соч. – С. 120-123. Современные исследователи деятельности Совета министров приводят фактический архивный материал о предпочтении министров осуществлять нормотворческую функцию и проводить законодательные меры через Совет министров и последующее подписание монархом, а не в официальном законодательном порядке через Государственный Совет и Государственную Думу (см.: *Королева К.Г.* Совет министров России в годы первой русской революции: Автореф. дис. ...канд. ист. наук. – М., 1971; *Флоринский М.Ф.* Совет министров в России в 1907-1914 гг.: Автореф. дис.канд. ист. наук. – Л., 1978. и др.).

учреждении»⁴⁸. Таким образом, обращалось внимание на исключительную важность формальных, процедурных моментов принятия закона. Возможно, потому мы и сегодня сталкиваемся с необходимостью структурировать, соотносить понятия, используемые в ходе создания закона, определять последовательность и содержание формально обозначаемых стадий, уточнять термины, наполняющие законодательный процесс, как наиболее важное для государственной жизни правой явление. Ибо только так можно понять: как сделать законодательство эффективным, гармоничным, системным, а процесс создания закона оправданно формализованным именно так и функциональным.

История показывает, что присутствовало разделение позиций дореволюционных правоведов в определении содержания стадии обсуждения.

Одни считали обсуждение законопроекта отдельной обязательной стадией законодательного процесса, как официальной деятельности законодательного (законосовещательного в дореформенной России) учреждения. При этом выделялось предварительное, частное, до официального, обсуждение законопроекта и окончательное, в законодательном органе, в ходе принятия составленного законопроекта – в Общем собрании Государственного Совета (И.Е. Андреевский, Е.Н. Трубецкой), после 1905 г. – во время чтений в Государственной Думе (С.А. Корф, И.А. Ильин).

Другие ученые рассматривали официальное обсуждение законопроекта: предварительное, правительственное – в Совете министров, Втором Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, министерствах – и окончательное, законодательное – в Государственном Совете, после 1905 г. в Государственном Совете и Государственной Думе – в рамках официальной стадии обсуждения в рамках законодательного процесса (А.Д. Градовский, В.В. Сокольский, Б.Н. Чичерин, В.В. Ивановский, М.Н. Коркунов).

Правительственное обсуждение, участниками которого были министерства, могло осуществляться как на предзаконодательном, до официального, уровне, так и в рамках официального законодательного процесса. В последнем случае министры выполняли данную функцию, поскольку по должности входили в законосовещательный орган (Государственный Совет),

⁴⁸ Курс гражданского права, составленный по лекциям профессора Императорского Санкт-Петербургского Университета К.И. Малышева. – СПб., 1878-79. – С. 62.

осуществлявший обсуждение законопроекта, либо привлекались, чтобы дать пояснения и заключения на законопроект в законодательный орган.

Кроме того, встречается позиция, в соответствии с которой обсуждение законопроекта определяется узко, как окончательное определение содержания закона, а правом обсуждения наделяется лишь монарх (А.С. Алексеев).

Развитие доктрины привело на современном этапе к сохранению в той или иной мере всех трех исторически сложившихся подходов к содержанию и субъектному составу обсуждения законопроекта, как стадии законодательного процесса.

Доминирующей оказалась при этом первая позиция (обсуждение законопроекта, как обязательная стадия законодательного процесса, осуществляемая законодательным органом), которая, правда, оспаривается. Сегодня ученые, так или иначе, пытаются расширить рамки обсуждения законопроекта, привнося в эту стадию элементы демократизма и профессионализма, необходимых для учета мнения общественности и специалистов.

Что касается министерств как субъектов обсуждения проекта закона, то в истории участие министерств представляется обязательным в контексте законотворческой деятельности как Государственного Совета в дореформенной России, так и Государственного Совета и Государственной Думы в России после 1905 г. Деятельность министерств на стадии обсуждения законопроекта была обязательным элементом официального законодательного процесса.

При этом роль министерств в дореволюционных подходах к содержанию обсуждения позиционировалась намного ярче по сравнению с современной данностью, и была очевидной на любом этапе исторического развития – абсолютной, ограниченной ли монархии. Участие министерств в обсуждении законопроекта было обязательным и необходимым условием формирования текста закона, их мнение учитывалось в рамках официальной процедуры обсуждения и указывалось при передаче проекта на утверждение монарху, как следующей стадии законодательного процесса.