

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ПРАКТИКА:

Вестник

Нижегородской академии

МВД России



2014. № 2 (26)

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Юридическая наука и практика:

Вестник Нижегородской академии МВД России

**Основан в 2001 году
Выходит 4 раза в год**

№ 2 (26)

Legal science and practice:

***Journal of Nizhny Novgorod academy
of the Ministry of internal affairs of Russia***

**Founded in 2001
Published 4 times a year**

Нижний Новгород 2014

Адрес редакции и издателя:
603950, Нижегородская область,
Нижний Новгород,
Анкудиновское шоссе, 3.
Нижегородская академия МВД России
Редакционно-издательский отдел
Тел.: (831) 465-59-53
Факс: (831) 465-59-66
E-mail: vestniknamvd@mail.ru

Включен в Перечень
ведущих рецензируемых
научных журналов и изданий,
в которых должны быть
опубликованы основные научные
результаты диссертаций
на соискание ученых степеней
доктора и кандидата наук
(решение Президиума ВАК
Минобрнауки России
от 2 марта 2012 года № 8/13)

Выходит 4 раза в год

Издание зарегистрировано
Федеральной службой по надзору
в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС77-38354
от 11 декабря 2009 года

Подписной индекс
по Объединенному каталогу
«Пресса России»: 80785

Главный редактор В.М. Баранов
Редактор Н.А. Якушева
Компьютерная верстка Г.А. Федуловой
Дизайн обложки К.А. Быкова

Подписано в печать 19.06.2014.
Формат 60х84/8. Усл. печ. л. 36,9.
Гарнитура Прагматика. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Заказ № 158

Отпечатано в отделении полиграфической
и оперативной печати
Нижегородской академии МВД России.
603950, Нижегородская область,
Нижний Новгород,
Анкудиновское шоссе, 3

© Нижегородская академия
МВД России, 2014

Юридическая наука и практика

Вестник Нижегородской академии МВД России
№ 2 (26) **2014**

Редакционный совет

Председатель:

Конев Андрей Николаевич — начальник Нижегородской академии МВД России, доктор технических наук, кандидат юридических наук, доцент, академик Российской академии юридических наук

Заместитель председателя:

Поляков Михаил Петрович — заместитель начальника Нижегородской академии МВД России по научной работе, доктор юридических наук, профессор

Члены редакционного совета:

Баранова Марина Владимировна — профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, кандидат культурологии, профессор

Бондар Анатолий Владимирович — председатель Нижегородского областного суда, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, председатель Нижегородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

Бондарь Николай Семенович — судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

Демичев Алексей Андреевич — профессор кафедры гражданского права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Исаков Владимир Борисович — заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Союза писателей Российской Федерации

Карташов Владимир Николаевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Краснов Дмитрий Германович — председатель правления, генеральный директор Торгово-промышленной палаты Нижегородской области, кандидат юридических наук, доцент

Оборотов Юрий Николаевич — заведующий кафедрой теории государства и права Национального университета «Одесская юридическая академия», член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины

Антониус Мария ван Кальмтаут — профессор Тилбургского университета (Королевство Нидерландов), доктор права, профессор

Общетеоретические и историко-правовые проблемы юридической науки и практики

- Баранов В.М.** Правотворческая конкретизация: негативный ракурс **9**
- Бондарева Е.А., Белоконов Н.В.** Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как интерпретационная категория и логико-языковая конструкция **23**
- Лаврентьев А.Р.** Из опыта мониторинга правоприменения закона Нижегородской области «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области» **29**
- Шухарева А.В.** Законность правового акта и его качество (технико-юридический аспект) **36**
- Агафонов С.Ю.** Эволюция российского суда присяжных в 1870—1880-е годы как модели суда с народным представительством **40**
- Михеева И.В.** Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества **45**
- Шигабутдинова А.Л.** Правосубъектность общины Древнего Востока: некоторые историко-правовые аспекты **51**

Отраслевые проблемы юридической науки и практики

- Аветисян А.Д.** Пути совершенствования деятельности органов предварительного расследования при производстве по уголовным делам в отношении несовершеннолетних **56**
- Александрова И.А.** Защищенность материнского капитала от криминальных угроз **59**
- Бостанов Р.А.** О новеллах в порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности уполномоченным органам и лицам **64**
- Власова С.В.** К вопросу о планировании работы специализированного следственного отдела по расследованию дорожно-транспортных преступлений **70**
- Долгачева О.И., Нefeldьев А.С., Потапова Н.Н.** Некоторые организационно-правовые особенности проведения оперативно-разыскного мероприятия «проверочная закупка» оперативными подразделениями по борьбе с незаконным оборотом наркотиков **76**
- Журавлев С.Ю.** Методологические проблемы использования криминалистических моделей механизма преступлений экономической направленности в научно-методической работе **81**
- Кислухин В.А.** Правовое регулирование деятельности полиции Люксембурга по реализации государственной антинаркотической политики **86**
- Кузьминов Д.А.** Обстановка совершения правонарушений при банкротстве (ст. 195 УК РФ): предложения по законодательному конструированию **91**
- Лапатников М.В.** Теоретико-прикладные вопросы ограничения провокации от правомерного оперативно-разыскного мероприятия с учетом практики Европейского суда по правам человека **97**
- Лелетова М.В.** Криминальное банкротство (некоторые особенности расследования) **105**
- Логина А.С.** Проблемы адаптации России к условиям ВТО (экономико-правовой аспект) **108**
- Лушина Л.А.** К вопросу о совершенствовании регулирования оборота антиквариата в современной России **114**
- Надёжин В.И.** Изменения в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в 2013 году: вопросы применения в коммерческом банке **119**

The problems of general theory and history of legal science and practice

- Baranov V.M.** Legislative concretization: a negative perspective **9**
- Bondareva E.A., Belokon N.V.** Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as interpretation category and logical-linguistic design **23**
- Lavrentiev A.R.** Main results of the monitoring of the Nizhny Novgorod region legislation on public events **29**
- Shukhareva A.V.** Legality of the legal act and its quality (technical and legal aspect) **36**
- Agafonov S.Yu.** Evolution of Russian court of jurors in 1870-1880 as court models of public representation **40**
- Mikheeva I.V.** Private legislative initiative in the history of Russian law-making **45**
- Shigabutdinova A.L.** The legal personality of the community in Ancient East: some historical-law aspects **51**

Branch problems of legal science and practice

- Avetisyan A.D.** Ways to improve the activities of preliminary investigation bodies in criminal proceedings against minors **56**
- Alexandrova I.A.** Security capital holding of criminal threats **59**
- Bostanov R.A.** About novels in order of presentation of results of operative and investigative activities authorized bodies and persons **64**
- Vlasova S.V.** On work planning in a specialized investigation unit for the investigation of traffic offenses **70**
- Dolgacheva O.I., Nefediev A.S., Potapova N.N.** Some organizational and legal peculiarities of conducting operative-search event «verification purchase» by operative agencies specializing in the fight against illegal drug traffic **76**
- Zhuravlev S.Yu.** Methodological problems of use of criminalistic models of the mechanism of crimes of an economic orientation in scientific and methodical work **81**
- Kislukhin V.A.** Legal regulation of the Luxembourg police to implement the state drug policy **86**
- Kuzminov D.A.** Situation of commission of wrongful actions at bankruptcy (art. 195 of the Criminal code of Russian Federation): offers on legislative designing **91**
- Lapatnikov M.V.** Theoretical and applied issues of delimitation of provocation from a legitimate operational and search activity according to the practice of the European Court of Human Rights **97**
- Leletova M.V.** Criminal bankruptcy (some features of investigation) **105**
- Loginova A.S.** Problems of adaptation to the conditions of Russian WTO (economic and legal aspects) **108**
- Lushina L.A.** To the question of improving the regulation of turnover of antiques in modern Russia **114**
- Nadyozhin V.I.** Changes in the law on countering the legalization (laundering) of proceeds from crime and terrorist financing in 2013: issues of application in a commercial bank **119**

УДК 342.572

Михеева Ирина Вячеславовна
Mikheeva Irina Vyacheslavovna

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и административного права

Нижегородский филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (603155, Нижний Новгород, ул. Б. Печерская, 25/12)

doctor of sciences (law), professor, head of the department of constitutional and administrative law
 Nizhny Novgorod branch of the National research university «The Higher school of economics» (25/12 Bolshaya Pechorskaya str., Nizhny Novgorod, 603155)

E-mail: irinarap@mail.ru

Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества

Private legislative initiative in the History of Russian law-making

Статья посвящена проблемам существования частной законодательной инициативы в истории России. Особое внимание уделено теоретическим вопросам выявления способов и процедур участия частных субъектов в законодательстве, выделению периодов в развитии частной законодательной инициативы, обозначению исторических аналогий с современными составляющими законодательного процесса.

Ключевые слова: законотворчество, частная законодательная инициатива, Российская империя.

The article is devoted to the existence of private legislative initiative in the history of Russia. Special attention is given to theoretical issues to identify ways and procedures of participation of private actors in the lawmaking process. Periods in the development of private legislative initiative are allocated. Historical analogies with modern components of the legislative process are designated.

Keywords: legislative process, private legislative initiative, the Russian empire.

Уровень демократизации государства зависит, как правило, от возможности граждан, народа участвовать в принятии значимых государственных решений. Это участие может быть непосредственным или опосредованным. В представительной демократии участие народа в правотворчестве опосредуется деятельностью выборных (представительных) законодательных органов, а также «правотворческим» функционированием органов исполнительной власти, куда граждане поступают на государственную службу в рамках реализации права народа на доступ к управлению государством.

На современном этапе развития общества и государства в большинстве стран мира народоуправление отождествляется с либеральной демократией, когда всеобщие выборы, принципы верховенства права, разделения властей, конституционного ограничения власти большинства реализуются путем гарантий определенных личных или групповых свобод. Демократизация предполагает процесс превращения в демократию и связана с либерализацией, когда политический режим в государстве становится более либеральным, обращенным к людям, населению, народу.

Правотворчество — особая категория с емким содержанием, широким семантическим диа-

пазоном и неоднозначной доктринальной трактовкой. В то же время правотворчество в том или ином ракурсе традиционно предполагает наличие формализованного процесса с определенными участниками, действующими в соответствии с конкретными, законодательно закрепленными процедурами. Демократия как вид политического режима связана с коллективным принятием решений, когда субъекты отношений равны в участии и воздействии на результат, на исход процесса управления государством в широком смысле этого слова. Правотворчество же в современной доктрине рассматривается как деятельность «уполномоченных субъектов». Возникает вопрос, насколько можно соотносить понятия «правотворчество» и «демократизация», особенно обращая взор через историческую призму времени на правотворческие процессы в российском государстве на разных этапах и при разных политических режимах, соответственно с разным уровнем причастности народа к принятию общегосударственных решений.

Современная Россия — государство демократическое с республиканской формой правления. Российская империя была абсолютной монархией. Тем не менее можно сделать попытку проанализировать уровень демократичности правотворче-

Михеева И.В. Частная законодательная инициатива в истории российского правотворчества

ства, реализуемого в дореволюционной России, например, на протяжении XIX — начала XX века и формально сравнить его с тем, что имеем сегодня, в условиях демократизации современного российского государства. При этом оптимальным для анализа, думается, может стать первый этап законодательного процесса — этап законодательной инициативы, поскольку эффективность и «исполняемость» принимаемых в государстве законов во многом зависят от их востребованности обществом, народом, а значит должны предопределяться первоначальными идеями тех, кому эти законы адресованы, — идеями населения страны.

Принципиальным для данного сравнения является вопрос понимания законодательной инициативы. При этом важны два момента. Первый — двойственность трактовки содержания понятия законодательной инициативы. Второй — субъектный состав этого этапа процесса создания законодательного акта.

Современную и дореволюционную доктрину объединяет узкое и широкое понимание законодательной инициативы. Сегодня по узкой трактовке началом законодательной инициативы является внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа [1, с. 16; 2, с. 212; 3, с. 326; 4, с. 168]. По широкой трактовке — в содержание законодательной инициативы как этапа законодательного процесса входит «возбуждение законодательного вопроса», при этом внесение законопроекта непосредственно в законодательный орган рассматривается как ее завершающий этап [5, с. 157; 6, с. 229; 7, с. 236; 8, с. 17—18].

Дореволюционная доктрина также включала два смысла в восприятии содержания законодательной инициативы (почина), похожесть которых с современными доктринальными позициями очевидна. Законодательный почин в дореволюционной России в одной трактовке предполагал обязательное внесение готового законопроекта в орган, уполномоченный «законодательствовать» (А.С. Алексеев, И.А. Ильин, С.А. Котляревский, В. Романович-Славатинский, Г.Ф. Шершеневич). Рамки другого подхода ограничивали «почин» официальным обращением к законодателю, где формулировалась лишь необходимость принятия нового закона или изменения уже существующего законодательного акта (А.Д. Градовский, Е.Н. Трубецкой).

Русские ученые-правоведы называли ограниченный круг субъектов законодательной инициативы, характерный для того или иного исторического этапа. При этом подходы связывались с субъектами законодательства. Это в XIX веке — Император, обладавший правом неограниченной законодательной инициативы, министерства и главноуправляющие (что обуславливалось практикой государственного управления), Сенат, Синод, Государственная дума и Государственный совет. При этом речь шла прежде всего об официальном характере законодательной инициативы, которую реализовывал сам законодатель или когда к нему о

необходимости издания нового закона или отмены старого обращался с заявлением другой официальный субъект, как правило, властный. Таким образом, в Российской империи в узком понимании право инициативы принадлежало прежде всего монарху.

В широком же смысле право почина принадлежало целому ряду субъектов. Среди них называется, например, Государственный совет (С.А. Корф), что подтверждается формулировкой статей 1, 4, 23, 45 Учреждения Государственного совета. Другим субъектом законодательного почина в широком смысле считался Сенат. Дело в том, что напрямую Сенат не был наделен полномочиями законодательного органа в абсолютной монархии. На практике же действовало правило, в силу которого Сенат не приступал к решению дел, на которые не было «точного закона», а по всякому такому «казусному» делу составлял проект решения и «подносил его государю» [9; 10]. Реализация Сенатом этого права, особенно в первой половине XIX века, имела большое значение для законодательства, поскольку таким путем восполнялись немалые пробелы в законе.

Среди субъектов законодательной инициативы в Российской империи также назывался Синод. И если Сенат представлял вопросы, требующие законодательного разрешения, в Государственный совет через министра юстиции, то Синод — через обер-прокурора. В обоих случаях, правда, требовалось разрешение Императора.

Кроме того, участниками законодательного процесса на первом этапе его реализации были Комитет министров и сами министры в соответствии со статьями 161 и 162 Учреждения министерств.

Как о субъекте почина в широком смысле правоведы упоминали и о населении. Кроме того, по статье 52 Основных законов и статье 136 Учреждения судебных установлений предусматривалось право представления «низших органов» о «встречных сомнениях в законах». В таком порядке, кстати, «низшими органами» мог возбуждаться вопрос и об издании нового закона [11, т. 2, с. 348]. Инициатива частных лиц, таким образом, не исключалась.

В действующей Конституции население Российской Федерации не рассматривается в качестве участника и субъекта такого этапа законодательного процесса, как законодательная инициатива. Что касается дореволюционного законодательства, то оно позволяло трактовать участие частных лиц в законодательной инициативе не так однозначно отрицательно. Возможно, с одной стороны, это было обусловлено отсутствием формально закрепленного в законодательном акте перечня субъектов законодательной инициативы, а с другой — наличием целого ряда специальных норм, регулирующих границы «допустимости» участия населения в инициации законодательного акта. Между тем именно это обстоятельство позволяет сегодня сделать оригинальный для логики политико-правового развития абсолютной монархии в России XIX века и со-

временного демократического государства вывод о сравнимости демократичности этапа законодательной инициативы в разных по форме правления и историческому временному этапу государствах.

Сегодня российская Конституция дает исчерпывающий перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. В Российской империи не было такого зафиксированного законодателем списка, хотя именно доктринальным толкованием субъектного состава законодательного процесса обуславливалось в Российской империи понимание законодательной инициативы («почина»).

Заметим, что вопрос о субъектах законодательной инициативы в XIX — начале XX века был одним из наиболее сложных в обсуждении учеными-правоведами. Множество подходов имело свою аргументацию. К тому же практика реализации законодательной инициативы несколько расходилась с законодательным оформлением данного института, а выяснение субъектов первоначального этапа законодательного процесса было тесно связано с определением содержания законодательной инициативы [подробно об этом см.: 12]. Во взглядах на существование частной инициативы также присутствовали различные точки зрения. С.А. Корф, например, к инициативе относил частные, сословные ходатайства, высказанные в печати мнения и др. [13, ст. 586]. А.Д. Градовский уточнял, что заявления печати об общественных нуждах и неудобствах законодательства не имеют официального значения инициативы закона [11, т. 1, с. 234]. При этом частная инициатива автором называется, но в формальное определение законодательной инициативы не включается.

Г.Ф. Шершеневич допускал возможность составления законопроектов частными лицами, которые входили в состав общественных институтов (юридических обществ, земских собраний), и предложения этих проектов в прессе, докладных записках, в петициях «большого числа граждан». При этом ученый-правовед считал, что инициированные таким образом законодательные акты тем не менее не смогут быть рассмотрены как законопроекты до тех пор, пока не будут представлены в законодательный орган тем, «кому дана законодательная инициатива» [14, т. 1, с. 236].

При наличии столь разных подходов возникает необходимость уточнить, кто подразумевался под частными лицами. Из определения законодательной инициативы, данное Г.Ф. Шершеневичем, следует, что к субъектам частной инициативы относятся, например, и «большое число граждан», и органы негосударственного управления (местного самоуправления) — земские собрания. Е.Н. Трубецкой, как и А.Д. Градовский, допускал инициативу, исходящую и от частных лиц (частная инициатива) и от официальных лиц и учреждений (официальная или правительственная инициатива). Хотя, к частной инициативе в России при самодержавии оба автора относились скептически, так как она сводилась

к праву подавать прошение на Высочайшее имя через Комиссию прошений. Несмотря на то, что в виде прошения можно было представить и законопроект, по их мнению, фактически это право сводилось к нулю. Отсутствие права у частных лиц подавать коллективные петиции как непосредственно на Высочайшее имя, так и в Думу, и в Государственный совет Е.Н. Трубецкой считал самым важным ограничением частной инициативы [15, с. 99].

Считалось, что русское право не признавало за частным лицом права петиций. Устанавливалось только право ходатайствовать о чем-либо перед монархом. Кроме того, в монархической России XIX века предусматривалось право обращения частных лиц в Комиссию прошений с инициацией принятия новых законов, правда, быстро «ушедшее» из законодательного регулирования. Сегодня граждане не имеют законодательно закрепленного непосредственного права обращения с законодательной инициативой в законодательные органы. Интересно, что современное российское законодательство с 2006 года не предусматривает ходатайство вообще как вид обращений граждан.

Итак, сегодня при множественности субъектов законодательной инициативы (Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ) граждане Российской Федерации напрямую в законодательном процессе не участвуют. Что в дореволюционной России?

В рамках ответа на данный вопрос, рассматривая содержание и субъектов законодательной инициативы в дореволюционной России, нельзя забывать, что общественно-политическое развитие России в течение более чем ста лет — в XIX и начале XX века — обуславливало и динамику законодательства, изменение процедур его формирования. Соответственно со временем трансформировалось содержание законодательной инициативы, изменялся состав ее субъектов, их полномочия и пр. В связи с этим динамика субъектного состава законодательной инициативы, прежде всего частных лиц, предопределяет разную на различных исторических этапах признаваемую возможность участия этих лиц в реализации первой стадии законодательного процесса. Попробуем проследить динамику участия частных лиц в законодательной инициативе в Российской империи.

Образование Государственного совета 1 января 1810 года в рамках учреждения при нем Комиссии по принятию прошений узаконило право частных лиц обращаться через эту Комиссию с проектами законов к Верховной власти [16]. Если комиссия находила поданные проекты заслуживающими внимания, они направлялись министрам «по их принадлежности». Министры в свою очередь поручали рассмотрение полученных проектов особым комитетам или комиссиям, которые для этих целей и учреждались при министерствах. Эти комиссии и могли дать «движение» заслуживающим того про-

ектам (ст. 112, 113 Учреждения Государственного совета).

Затем в царствование Николая I в 1835 году Комиссия прошений была выделена в самостоятельное учреждение и передана в распоряжение Государя императора, сохранив возможность для частных лиц обращаться с проектами законов. В законе специально было подчеркнуто, что Комиссия прошений состоит в непосредственном ведении Императора [17]. В соответствии со статьей 60 Учреждения Комиссия прошений испрашивала Высочайшее повеление на внесение проектов, признанных Комиссией заслуживающих внимания, в Государственный совет. Кроме того, дореформенное законодательство признавало за органами самоуправления (сословными, земскими, городскими) также ограниченное право ходатайства о местных и сословных нуждах (чаще всего это хозяйственные нужды).

В 1884 году Комиссия прошений была упразднена, а прошения и жалобы, приносимые на Высочайшее имя, поступали согласно Временным правилам «О порядке принятия и направления прошений и жалоб, на Высочайшее имя приносимых» от 9 июня 1884 года (ст. 1) к командующему Императорской квартирой, при которой образовывалась специальная канцелярия. Комиссия прошений была заменена таким образом Канцелярией прошений. 21 марта 1890 года временные правила были утверждены и получили статус постоянных. 26 февраля 1895 года вновь появилось самостоятельное учреждение — Канцелярия прошений, на высочайшее имя приносимых. Во главе нее стоял главноуправляющий, который непосредственно подчинялся монарху.

Частные лица могли ходатайствовать о принятии той или иной законодательной меры путем подачи всеподданнейших прошений через Канцелярию Его Величества по принятию прошений. Доклады о подобных прошениях зависели от главноуправляющего этой Канцелярией, поскольку он решал, заслуживали они внимания или нет. Такой способ обращений через прошения трудно назвать законодательной инициативой (починком закона).

Но среди прошений на императорское имя ни во временном, ни в постоянном положении не упоминались «прошения с приложением проектов», в связи с чем делались предположения о том, что представление проектов через Канцелярию прошений, подаваемых на Высочайшее имя, можно было считать отмененным [18, с. 106]. Об этом же говорил и Н.М. Коркунов. Он утверждал, что в новой действующей редакции правил о прошениях, на Высочайшее имя приносимых, 1890 года, так же как и во Временных правилах при преобразовании Комиссии прошений в 1884 году, о прошениях-проектах не упоминается. По его словам, «...это уничтожение права частных лиц представлять верховной власти законопроекты прошло у нас совершенно незамеченным» [19, с. 107].

С этим не соглашался С.А. Корф. Он считал, что, несмотря на отсутствие нормы, позволяющей част-

ным лицам подавать на Высочайшее имя законопроект, подобный проект может быть принят Главноуправляющим и представлен на благоусмотрение Императора. Поскольку все зависело от личного усмотрения главноуправляющего Собственной Его Величества Канцелярии по принятию прошений принять то или другое ходатайство частного лица, то и перечень предметов ходатайств имел только примерный смысл. Кроме того, С.А. Корф обращал внимание на то, что при существовании пункта положения Комиссии прошений о возможности частных прошений о принятии законодательной нормы, «у подданных не было закрепленного за ними права требовать» рассмотрения и представления монарху их проектов. Поэтому «никакого изменения в данном случае в правах подданных не произошло, никто не может возбранить любому русскому подданному обратиться на Высочайшее имя с ходатайством об издании новых или изменении уже существующих законов» [13, ст. 592].

А.С. Корф приводит слова представления в Государственный совет Главноуправляющего Канцелярией Его Императорского Величества по принятию прошений, на Высочайшее имя приносимых, где указывается, что «непоминовение в законе особо о прошениях с представлением проектов» обусловлено, прежде всего, немногочисленностью таких прошений. Но в тех редких случаях, когда представленные в прошениях проекты окажутся достойными внимания, все будет зависеть от усмотрения заведующего приемом всеподданнейших прошений «повергать эти прошения на Высочайшее воззрение Монарха» или нет.

Таким образом, частные лица могли ходатайствовать путем подачи всеподданнейших прошений через Канцелярию Его Величества по принятию прошений. Доклады о подобных прошениях зависели от главноуправляющего этой Канцелярией, поскольку он решал, заслуживали они внимания или нет. Такой способ обращений через прошения трудно назвать законодательной инициативой (починком закона).

Что касается нормы, которая бы закрепила за лицами частную инициативу, то ученые указывали на статью 542, прим. Устава Торгового, где говорилось: «Занимающиеся страхованием имеют право входить с представлениями о тех изменениях или дополнениях, изложенных в сем (VI) разделе правил, которые в видах общей пользы или по местным обстоятельствам окажутся необходимыми». А.С. Корф делает вывод о наличии права законодательной инициативы (прямой или косвенной) у разных субъектов, включая и частных лиц. Учитывая то, что право Российской империи формировалось под воздействием обычая с большой доминантой управленческого усмотрения, точка зрения С.А. Корфа имела под собой вполне допускаемую в то время аргументацию.

Уже в 1905 году Именной высочайший указ от 18 февраля, данный Сенату, предоставил право петиций, включая возбуждение вопросов об из-

дании новых законов населению: «В неустанном попечении об усовершенствовании государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния империи Российской признали Мы за благо облегчить всем нашим верноподданным... возможность непосредственно быть Нами услышанными...» [20]. По этому Указу Совет министров, председателем которого был монарх, должен был обсуждать поступающие на имя Государя предложения частных лиц и учреждений «по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния». Правда, действовал этот порядок очень короткое время. 6 августа 1905 года этот Указ был отменен. Было установлено, что предложения по совершенствованию законодательства «имеют восходить порядком в учреждении Государственной Думы установленном» [21]. Инициатива отдельных лиц и групп населения вновь исчезла из норм русского права. И вновь было признано только право официальной инициативы.

Итак, история российского правотворчества позволяет выделить несколько периодов в развитии частной законодательной инициативы. Первый из них — 1810—1835 годы — связан с созданием Государственного совета в 1810 году и формированием в его структуре Комиссии прошений. Он характеризовался тем, что частные лица получили закрепленное в законодательстве право обращаться через эту Комиссию прошений с проектами законов к Верховной власти. Второй период — 1835—1884 годы — выделяется на фоне обособления Комиссии прошений в самостоятельную структуру под непосредственным подчинением Государя Императора с сохранением прежних полномочий и функций в контексте реализации частными лицами права обращаться с проектами законов. Третий период — с 9 июня 1884 по 18 февраля 1905 года — период сужения компетенции Канцелярии прошений, на высочайшее имя приносимых, формального ограничения (неупоминания в нормативных документах) права частных лиц на привнесение проектов законов. При этом возможность частного обращения сохранялась на основе сложившихся традиций и усмотрения должностных лиц, обладающих официально правом законодательной инициативы. Четвертый период — 18 февраля — 6 августа 1905 года — период официального расширения законодательных полномочий населения, путем нормативного закрепления права частных лиц обращаться с прошениями с проектами законов к Верховной власти. И, наконец, пятый период — после 6 августа 1905 года — период официальной передачи законодательной инициативы Государственной Думе при строгом ограничении субъектного состава.

Таким образом, на фоне исследования динамики законодательной инициативы можно не только утверждать, что в Российской империи в XIX — начале XX века были основания считать частных лиц субъектами законодательной инициативы (почина), но и выделять этапы в динамике законодательного

закрепления этого права, которое то «уходило», то «возвращалось» в той или иной форме.

Анализ отечественного законодательства позволяет говорить о большей доли демократичности законотворчества (на этапе законодательной инициативы), реализуемого в Российской империи на протяжении XIX — начала XX века, по сравнению с современной правовой реальностью. Более того, в век глобальной информатизации и высокой информированности населения привносятся новеллы по введению публичных консультаций в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм, по созданию концепции «русской общественной инициативы» и пр. [22]. При всей прогрессивности они все же не могут заменить четкого нормативного закрепления права гражданина быть одним из официальных субъектов законодательной инициативы хотя бы в одной из широкого диапазона форм такого участия (частное ходатайство, прошение, обращение, представление, коллективная петиция). Форм, которые предлагает история.

Примечания

1. Ткаченко В.Г. Федеральное Собрание Российской Федерации в законодательном процессе: содержание, проблемы и перспективы // Право и политика. 2001. № 2.
2. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000.
3. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001.
4. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. О.Е. Кутафин. М., 2002.
5. Дюрягин И.Л., Пиголкин А.С. Правотворчество в советском государстве. М., 1974.
6. Любимов А.П. Парламентское право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002.
7. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
8. Шувалов И. И. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты // Журнал русского права. 2004. № 4 (88).
9. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета «О сокращении делопроизводства и переписки по гражданскому управлению» от 28 января 1852 г. // ПСЗ 2. Т. 27. Ч. 1. № 25944.
10. Учреждение Правительствующего Сената. Изд. 1892 г. // Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Т. 1. Ч. 2. Кн. 4. Ст. 201.
11. Градовский А.Д. Начала русского государственно-го права: в 3 т. СПб., 1875.
12. Михеева И.В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX — начале XX века: монография / науч. ред. Н.А. Власенко. М., 2012.
13. Корф С. А. Инициатива закона в русском праве // Право. 1902. № 12.
14. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: в 4 т. М., 1910.
15. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1909.

16. Манифест «Образование Государственного совета» от 1 января 1810 г. // ПСЗ 1. Т. 31. № 24064.
17. Учреждение Комиссии прошений // Свод законов Российской империи. Т. I. Ч. II. Кн. 5. 1857.
18. Сокольский В.В. Русское государственное право. Одесса, 1890.
19. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II: Особенная часть. 2-е изд., перераб. СПб., 1897.
20. Именной высочайший указ, данный Сенату, от 18 февраля 1905 года «О возложении на Совет Министров, сверх дел, ему ныне подведомственных, рассмотрения и обсуждения поступающих на Высочайшее имя от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния» // ПСЗ РИ 3. Т. 25. Ч. 2. № 25853.
21. Именной высочайший указ, данный Сенату, от 6 августа 1905 года «Об отмене Высочайшего указа 18 февраля 1905 года о возложении на Совет Министров, сверх дел, ему ныне подведомственных, рассмотрения и обсуждения поступающих на Высочайшее имя от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния» // ПСЗРИ 3. Т. 25. Ч. 2. № 26657.
22. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2338.
9. Royally approved decision of the State Council or the Russian empire «On the reduction of paperwork and correspondence concerning civil administration» of January 28th, 1852 // The complete collection of laws of the Russian empire. The second meeting. Vol. 27. Ch. 1. № 25944.
10. The Establishment of the Senate. Ed. 1892 // Code of laws of the Russian empire. St. Petersburg, 1912. Vol. 1. Ch. 2. Bk. 4. Art. 201.
11. Gradovsky A.D. Origins of the Russian civil law: in 3 v. St. Petersburg, 1875.
12. Mikheeva I.V. Lawmaking of ministries of Russian empire in XIX — the beginning of XX century: monograph / scient. ed. N.A. Vlasenko. Moscow, 2012.
13. Korf S.A. Initiative of the law in Russian law // Right. 1902. № 12.
14. Shershenevitch G.F. General theory of law: in 4 vol. Moscow, 1910.
15. Trubetskoy E.N. Lectures on encyclopedia of law. Moscow, 1909.
16. Manifest of the «Establishment of the State Council» of January the 1st, 1810 // The complete collection of laws of the Russian empire. The first meeting. Vol. 31. № 24064.
17. The establishment of the Commission of petitions // Code of laws of the Russian empire. 1857. Vol. I. Ch. II. Bk. 5.
18. Sokolsky V.V. Russian state law. Odessa, 1890.
19. Korkunov N.M. Russian state law. Vol. II: Special part. 2-e ed., rev. St. Petersburg, 1897.
20. The Highest nominal decree of the monarch registered supreme superior decree submitted to the Senate «On the occasion of the Council of Ministers, in excess of Affairs, it is now subordinate, review and comment received on the Highest name from individuals and institutions species and assumptions concerning questions of improvement of state beautification and improvement of people's welfare» of February 18th, 1905 // The complete collection of laws of the Russian empire. The third meeting. V. 25. Ch. 2. № 25853.
21. The Highest nominal decree of the monarch registered supreme superior decree submitted to the Senate «About cancellation of the Highest Nominal Decree of the Monarch of February 18th, 1905 on the assigning to the Council on Ministries, in excess of Affairs, it is now subordinate, reviews and comments receiving on the Highest Name from individuals and institutions, concerning questions of perfection of state beautification and improvement of people's welfare» of August 6th, 1905 // The complete collection of laws of the Russian empire. The second meeting. Vol. 25. Ch. 2. № 26657.
22. On the main directions of improvement of the system of state management: the decree of the President of the Russian Federation from May 7th, 2012, № 601 // Collection of legislative acts of the RF. 2012. № 19, art. 2338.

Notes

1. Tkachenko V.G. The Federal Assembly of the Russian Federation in the legislative process: contents, problems and prospects // Law and policy. 2001. № 2.
2. Constitutional law. Encyclopedic dictionary / resp. editor S.A. Avakyan. Moscow, 2000.
3. Legal encyclopedia / resp. ed. by B.N. Topornin. Moscow, 2001.
4. Legal dictionary / editor-in-chief O.E. Kutafin. Moscow, 2002.
5. Duryagin I.L., Pigolkin A.S. Legislating in the soviet state. Moscow, 1974.
6. Lyubimov A.P. Parliamentary law in Russia: textbook. 3 ed., rev. and supplementary. Moscow, 2002.
7. Mishin A.A. Constitutional (state) law of foreign countries: textbook. 8 ed. rev. and supplementary. Moscow, 2001.
8. Shuvalov I.I. Legislative activity of the government of Russia: the content and priorities // Journal of the Russian law. 2004. № 4 (88).