

И.В. Михеева*

Законодательный процесс в Российской империи:
к вопросу о министерской инициативе

В современном российском законодательстве не сформулировано понятие законодательного процесса, поэтому вопрос его определения является довольно спорным. Сам законодательный процесс направлен на принятие закона. Но понятие последнего также остается «за гранью» федерального законодательства. При этом неоднозначность подходов к пониманию и формальному определению закона и законодательного процесса (его стадий, субъектов и пр.) имеет давние исторические корни, порой очевидные терминологические и содержательные аналогии в истории правотворчества Российской империи.

Понятно, что на итоговую формулу принимаемого закона оказывают влияние множество социальных и политических сил. Между тем непосредственные участники законодательного процесса играют особую роль в нормативном оформлении интересов общества и государства. Кроме того, деятельность субъектов законотворчества имеет юридическое закрепление, динамику которого интересно рассмотреть в исторической ретроспективе.

Дореволюционная общая теории права (как и современная) различает несколько стадий законодательного процесса, первой из которых называется инициатива закона. Затем идет обсуждение, утверждение или санкция, обнародование. Участие конкретных уполномоченных органов было необходимо, чтобы тот или иной этап считался пройденным¹.

¹© Михеева И.В.

* Канд-т юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского филиала Государственного университета – Высшей школы экономики.

Исследователи обозначали основные «моменты» законотворческой деятельности и отмечали, что «движение законопроекта в каждом из этих моментов обставлено известными юридическими условиями, каждому из них соответствует деятельность различных установлений»² и «особое публичное полномочие»³. «Весь вопрос заключается в том: какие лица и учреждения играют деятельную роль в каждом из этих ... моментов; кому принадлежит право законодательной инициативы, право обсуждения закона; какие лица или учреждения обладают правом утверждения закона и обнародования его?»⁴

Роль министерств в законодательной деятельности проявлялась в форме участия министров в создании законов на разных этапах законотворческого процесса. Правда в свое время А.С. Тагер заметил, что законопроект может пройти законодательный путь, «если этот путь верно начат и притом определенными органами»⁵. Поэтому прежде можно обратиться к этапу «законодательного почина».

Сегодня Конституция РФ определяет исчерпывающий перечень органов государственной власти и должностных лиц, обладающих правом законодательной инициативы (в современном её понимании). Это Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительным) органы субъектов РФ. Министерства не названы. Между тем в дореволюционной России вопрос о круге субъектов законотворческой инициативы считался наиболее спорным в русском праве⁶. Особенно это касалось министерств.

Тагер А.С. Право законодательного почина и министры // Право. № 12. 1912. Ст. 1269.

² Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. С.-Петербург, 1875 г. Т.I. Гл.3

³ Ильин И. А. Теория права и государства. М, 2003.

⁴ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1909.

⁵ Тагер А.С. Указ. соч. Ст. 1269.

⁶ Алексеев А.Г. Законодательный почин по русскому государственному праву // Журнал Министерства юстиции. № 2. 1913.

Суть спора сводилась к возможности прямо или косвенно (через Императора) принять решение об инициировании того или иного законодательного акта, т.е. о самостоятельности и независимости министерств в реализации законодательной инициативы на разных этапах развития Российской империи.

Интересно, что большинство современных исследователей инициативу справедливо рассматривают в качестве «традиционно первой» стадии законодательного процесса. Отличают эту стадию тем, что она «приводит в действие механизм законотворческой деятельности парламента», выражает комплекс взаимных прав и обязанностей субъекта законодательной инициативы и законодательного органа. При этом отмечается, что «на субъекта законодательной инициативы возлагается обязанность представления законопроекта в строгом соответствии с установленными правилами»⁷.

Кроме того, в современной доктрине обозначается неоднозначность подходов к содержанию и этапам законодательной инициативы. В одном случае, это могут быть только действия, осуществляемые исключительно в рамках официального прохождения законопроекта в законодательном органе, где начало законодательной инициативы – внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа. Так называемая узкая трактовка законодательной инициативы. В другом случае в качестве начального этапа в содержание инициативы включается вся предварительная деятельность по подготовке проекта закона, поскольку «возбуждение вопроса об издании закона, выявление потребности в его принятии, его научная, экспертная, организационная подготовка, равно как и внесение законопроекта на рассмотрение законодательного органа, - есть деятельность, связанная с проявлением законодательной инициативы»⁸. Непосредственно внесение

С. 59.

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

⁸ Там же.

законопроекта в законодательный орган является в данном понимании её завершающим этапом. Это широкое понимание.

По словам А.И. Абрамовой, подход с точки зрения широкого понимания инициативы впервые был сформирован Н.Г. Мишиным в нач. 60-х гг. XX века.

Думается, что это не совсем так, вернее, совсем не так. Исследование законодательной инициативы в исторической ретроспективе дает возможность утверждать, что динамика российской государственности сохраняет цикличность прогрессивного движения права в течение веков. Двойственность понимания содержания, субъектов, темпоральных характеристик начала и окончания законодательной инициативы содержалась еще в трудах ученых дореволюционной России, вызвала споры в определении начала её проявления, субъектов её реализации. Как следствие доктрина XIX – начала XX века давала разное наполнение содержания инициативы, как узкое, так и широкое.

На неоднозначность содержания законодательной инициативы указывал С.А. Корф, формулируя два подхода. Первый – это «возбуждение самого вопроса о недостатке, пробеле, устарелости закона, т.е. о необходимости издания нового закона». В данном понимании к инициативе автор относит частные, сословные ходатайства, высказанные в печати мнения и др.

Второй – это «принудительный момент, когда законодательные или законсовещательные органы, т.е. органы, подготовляющие проект закона для санкции, обязаны начать свою деятельность». Примером такого понимания законодательной инициативы автор считает «Высочайшее соизволение на внесение министром представления в Государственный совет, ... внесение конституционным министром законопроекта в парламент»⁹.

В.В. Сокольский обращает внимание на понимание законодательной инициативы, как «возбуждение законодательного вопроса» в «обширном» и «тесном» смысле. В

⁹ Корф С.А. Инициатива закона в русском праве // Право, 1902, № 12. Ст. 586.

первом случае это обращенное к законодательной власти заявление о необходимости издания нового или отмены старого закона. Во втором – решение о том, что данный вопрос может быть обсужден законодательным органом. При этом автором указывалось на право реализовывать законодательную инициативу в широком смысле сенату, синоду и министерствам. Остальные не могли обращаться к верховной власти по возбуждению законодательных вопросов, а лишь предварительно к своему начальству. В узком смысле законодательной инициативы её субъектом, по мнению, В.В.Сокольского был исключительно император. Законопроекты составлялись и вносились в государственный совет исключительно по Высочайшему велению государя¹⁰. Как видим, у В.В.Сокольского законодательная инициатива в узком и в широком понимании предполагала официальный характер деятельности уполномоченных субъектов законодательной деятельности: либо одного монарха, либо кроме монарха еще органов государственного управления - министерств, синода, сената. Похоже, данная позиция представляет два смысла узкого понимания законодательной инициативы С.А.Корфа.

Исследуя процесс создания законодательных актов в Российской империи, А.С. Алексеев, как и В.В.Сокольский (в «тесном» смысле) обращает внимание на единственно возможного и признаваемого субъекта законодательной инициативы - Государя. Автор исходит из содержания ст. 49 Основных Законов, в соответствии с которой все законопроекты, составлены «или по Высочайшему усмотрению и непосредственному велению, или ... по необходимости Правительствующего Сената, Синода или министерств пояснить, дополнить действующий закон или составить новый, которые в свою очередь тоже «должны были восходить ... на Высочайшее благоусмотрение». Таким образом, получалось, что законопроект в любом случае исходит от императора. А.С.Алексеев ограничивает законотворческую инициативу, как *распоряжение управомоченного органа о создании закона* (в

¹⁰ Сокольский В.В. Русское государственное право. Одесса, 1890. С. 67-72.

данном случае Императора), от *представления о новом законе* по поводу «недостатка закона» или «важного его неудобства», что законотворческой инициативой, по мнению автора, не является. Соответственно из списка субъектов законодательной инициативы автором исключены министерства, Сенат, Синод, которые могли лишь делать представления о новом законе. Такое понимание законотворческой инициативы не включало не только обозначение факта необходимости урегулировать те или иные общественные отношения, но и в некоторых случаях предварительную деятельность по созданию законопроекта (если, например, она осуществлялась не с согласия монарха)¹¹.

А.Д.Градовский, также как и А.С. Алексеев, признает право Сената, Синода и министерств «сделать возбуждение законодательного вопроса» только по разрешению императора. Но это не мешает автору, в отличие от А.С. Алексеева, признать данные органы субъектами законодательной инициативы, что говорит о том, что законодательная инициатива в концепции данного ученого имеет более широкое содержание. Интересно утверждение А.Д.Градовского, что «законодательное учреждение - Государственный совет - не пользуется этим правом», поскольку его роль сводится лишь к рассмотрению уже возбужденных законодательных вопросов¹².

Большинством дореволюционных ученых собственно инициатива понималась, как только тот акт, который имеет юридические последствия в виде обсуждения проекта в законодательном порядке. Таким образом, в качестве предмета законодательной инициативы признавался только оформленный законопроект, а самой законодательной инициативой считалось внесение оформленного законопроекта в уполномоченный (законодательный) орган. На этом фоне понимание законотворческой инициативы не включало обозначение факта необходимости урегулировать те или иные общественные отношения.

¹¹ Алексеев А.С. Русское государственное право. Конспект лекций. М., 1895. С. 252.

¹² Градовский А. Д. Указ. соч. Т. I. Гл. 3.

Многозначность используемых в спорах о содержании первой стадии законодательного процесса в Российской империи терминов исследователи пытались преодолеть через «дробление» стадии законодательной инициативы на этапы, за счет выделения качественных характеристик различных проявлений инициативы. Так Н.М.Коркунов считал обязательным различать фактическое возбуждение законодательных вопросов и собственно право почина. К возбуждению законодательных вопросов он относит: 1) «возможность говорить, писать, печатать о необходимости нового закона», что обозначается «общим понятием свободы слова»; 2) возможность «обращаться к органам власти с заявлением о том же», что по мнению автора, включается «в содержание права петиций или ходатайств»; 3) наконец, право законодательного почина, как особое самостоятельное право, которое принадлежит, по его мнению, тому, кто может потребовать, чтобы возбужденный им законодательный вопрос был обсужден законодательным учреждением. Таким образом, Н.М.Коркунов разделяет «фактическое возбуждение законодательных вопросов» и «собственно право почина». Последнему соответствует обязанность обсудить возбужденный законодательный вопрос, что и определяет в понимании автора законодательную инициативу¹³. Т.е. в данном случае законодательная инициатива отождествляется с правом почина и не включает возбуждение законодательных вопросов в контексте «свободы слова» и «права петиций или ходатайств». Налицо узкая трактовка.

На фоне научных споров по поводу содержания и субъектов законодательной инициативы следует обратить внимание, что на протяжении XIX века, а затем начала XX века общественно-политическое развитие России обуславливало динамику законодательства и процедуры его формирования. Соответственно трансформировалось и содержание законодательной инициативы, изменялся состав субъектов её реализации, полномочия этих субъектов.

¹³ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том II. Особенная часть (издание 2-е, переработанное). СПб., 1897. С. 102.

При создании министерств в начале XIX века М.М. Сперанский отождествлял исполнительную власть с державной и считал, что «из державной власти истекает определенный порядок исполнительный», заключающийся в «образовании» ряда подчиненных органов управления.¹⁴ На начальном этапе создания министерской системы вопрос о том, кому принадлежит инициатива был затронут лишь косвенно. В Образовании Госсовета от 1 января 1811 г. (§ 33), посвященном описанию делопроизводства департаментов Госсовета, устанавливалось, что правительственная инициатива в делах законодательных осуществляется по общему правилу министрами и в случаях «особенных» по непосредственному Величайшему повелению. В Общем учреждении министерств от 25 июня 1811 г. (§ 220) говорилось *о возможности министров «представлять» о необходимости нового закона или отмене прежнего.* Позднее при составлении основных законов М.М.Сперанский снова возвращается к вопросу о законодательной инициативе. Но четкое обоснование или принципиальное разграничение инициативы, например, монарха и министров снова отсутствует: законопроект возникает безразлично или по «непосредственному» повелению монарха, или «приемля начало от общего течения дел» в высших административных учреждениях¹⁵. С одной стороны, это выражало общую идею о «принадлежности власти управления во всем пространстве» монарху. С другой стороны, это давало возможность правоведам считать министров субъектами законодательной инициативы, а министрам самостоятельно пользоваться своим правом. Во всяком случае, до 1857 года.

Дело в том, что 15 мая 1857 года был издан именной указ (ПСЗ. Т.32. № 31845), объявленный всем министрам и главноуправляющим отдельными частями и вошедший в полное собрание законов. Он содержал специальное пояснение

¹⁴ Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.) Москва, 1905. С. 35, 40, 87.

¹⁵ Нольде Б.Э. Законодательный почин по русскому праву // Право. 1911. № 44. Ст. 2417-2418.

относительно министров и главноуправляющих отдельными частями, которые могли входить с законодательными представлениями в Государственный Совет «не иначе как испросив на то предварительное Высочайшее разрешение»¹⁶. Этим положением дополнялось и Учреждение министерств (ст. 198)¹⁷. Поводом послужило представление министра внутренних дел С.С.Ланского об отмене сроков пребывания за границей русских подданных, внесенного в Государственный совет помимо ведения Государя.

Составитель кодификационного издания Учреждения Госсовета 1886 года продолжил статью 132 по изданию 1857 года: «В делах, поступающих от разных министерств, государственный секретарь наблюдает, чтоб действие государственного совета не было затрудняемо ...» словами: «... проектами об изменении или отмене действующих законов, если на внесение сих проектов в государственный совете не было предварительно испрошено Высочайшее разрешение». Это дополнение из ст. 140 изд. 1886 г. перешло в издания 1892 и 1901 гг.

Данный Указ видоизменил «старую формулу нашего государственного права» – законодательный почин принадлежит власти управления, и придал ей несколько иной вид: законодательный почин принадлежит верховной власти¹⁸. Значимость данного Указа определялась несколькими факторами. Во-первых, подчеркивалась доминанта монархической власти в законотворчестве относительно министров, указывалось на право монарха не просто контролировать, а позволять, «соизволять» законотворческую деятельность своих советников – министров. Во-вторых, создавались процессуальные нормы, регламентирующие не просто нормотворческие, законотворческие полномочия

¹⁶ Шингарев А.И. Законодательная инициатива членов Государственной Думы и Государственного Совета // Русская мысль. 1912. № 9. С. 2.

¹⁷ Коркунов М.Н. Указ. соч. С. 106-107.

¹⁸ Нольде Б.Э. Указ. соч. Ст. 2417-2418.

министров, но процедуру их реализации, где важное место отводилось монарху.

Отказ от признания доминирующего положения министров в инициации законодательных норм предполагал повышение значимости монаршей составляющей державной власти и мог на том этапе привести к стабильности в государственном управлении империей. А обязанность испрашивать министров Высочайшего соизволения для внесения ими законодательных инициатив делала акцент на исключительной важности роли монарха в законотворчестве. Подтверждалось его право «разрешать» или «не разрешать» формулировать ту или иную норму, создавать тот или иной государственно-правовой режим.

Надо сказать, что нечетко очерченные нормотворческие полномочия министров, с одной стороны, необходимость управлять, создавать правовые режимы во вверенной министрам сфере управления, с другой, приводило к тому, что министр выходил за рамки своей компетенции, определяемой в то время не столько законодательной нормой, сколько общими принципами функционирования имперского государства. Превышению законотворческих полномочий министров способствовала неопределенность только еще формируемых материальных и процессуальных основ законодательной деятельности, и как следствие многозначность толкования норм основных законов, формулирующих законотворческие полномочия органов государственной власти.

Указ 15 мая 1857 г. к тому же предопределил окончание первого периода в развитии теоретического понимания и практического наполнения содержания законодательной инициативы и выделения её субъектов в контексте интересующего нас вопроса министерского нормотворчества. Для этого периода характерно то, что до 1857 г. право законодательной инициативы принадлежало государственному совету, сенату, синоду. Среди субъектов выделялись и

министры, которые имели возможность реализовывать его самостоятельно¹⁹.

После указа 15 мая 1857 г., когда было издано Высочайшее повеление, вошедшее в Свод Законов Российской империи как дополнение к статье 198 Учреждения Министерств (по изд. Свода законов 1857 года), а в издании I тома 1892 года составило самостоятельную 162 статью, начинается второй этап развития законодательной инициативы, когда для проявления её министрами требовалось Высочайшее разрешение (ПСЗ. Т. 32. № 31845). Интересно, что С.А.Корф считал позицию М.М.Сперанского о «необходимости объединения в абсолютии права почина законов в руках монарха» убедительной и верной, а порядок реализации законодательной инициативы до 1857 г. предлагал считать «теоретическим недоразумением».

Именно с 1857 г., по мнению С.А.Корфа, можно говорить о выделении двух значений законодательного почина – узкого и широкого. В узком понимании право инициативы носила «принудительный характер» и принадлежало исключительно одному монарху. В широком смысле почин принадлежал, прежде всего, Госсовету (ст. 1, 4, 23, 45 Учреждения Госсовета). Это т.н. «поручения госсовету», которыми совет мог поручать разработку закона министрам. Во-вторых, сенату (ст. 201 Учреждения правительствующего сената); в-третьих, синоду. Сенат представлял подобные вопросы в госсовет через министра юстиции, синод же через обер-прокурора, и в обоих случаях требовалось разрешение императора. В-четвертых, комитету министров. В-пятых, самим министрам (ст. 161 и 162 Учреждения министерств).

Не смотря на указание явной доминанты монарха в проявлении правительственной инициативы, фактически почин сосредоточился исключительно в руках министров, широко пользовавшихся своим правом личных докладов государю²⁰.

При подходах широкого и узкого понимания законодательной инициативы и соответственно разного состава

¹⁹ Манифест от 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств», § 220 // ПСЗ 1., т. XXXI, № 24686.

²⁰ Корф С.А. Русское государственное право. Ч.1., М., 1915. 253-254.

её субъектов можно обратить внимание на то, что в XIX веке в рамках абсолютной монархии законодательный порядок отличался по содержанию и субъектам от порядка начала XX века, когда был создан представительный орган законодательной государственной власти. Позднее, в 1910-1913 гг. вопросы узкого и широкого понимания законотворческой инициативы разрабатывался А.С.Тагером, Н.И. Лазаревским, Н.Э. Нольде и др.

Поскольку в законодательстве Российской империи начала XX века использовался термин «почин», который затем был заменен на термин «внесение законопроектов», то снова возникал вопрос о соотношении права почина и права внесения законопроектов в законодательное учреждение – тождестве или различии. Н.Э. Нольде пришел к выводу о том, что под правом почина «разумеется право внести на рассмотрение законодательной власти проект нового закона, право, возлагающее на законодательные учреждения обязанность проект обсудить в установленных формах». Осуществление почина автор рассматривал как акт власти, который вверяется всегда определенным органам единоличным, избирательным или всенародным... Соответствующая праву инициативы обязанность обсуждения законопроекта делает все работу законодательных органов зависящей от того, кто и как осуществляет это право»²¹.

Мысль о том, что внесение законопроекта есть акт, последующий за инициативой и совершаемый в силу поручения со стороны того субъекта законодательства, от которого исходит инициатива по данному вопросу, т.е. также разграничивал почин и внесение законопроекта, аргументировал А.С.Тагер.

П.И.Люблинский также рассматривал соотношение права «почина» и «внесения законопроектов» российским законодательством. Но в отличие от Н.Э. Нольде и Н.И. Лазаревского, которые отождествляли эти понятия, П.И.Люблинский обратил внимание на различие почина и внесения проекта в законодательный орган. Кроме того автор

²¹ Нольде Б.Э. Указ. соч. Ст. 2480, 2482.

считал, что «почин, как акт одного из факторов (субъекта) законодательной системы, отличается от предварительного возбуждения вопроса об отмене или изменении действующего или издании нового закона». Последнее принадлежит как министрам (ст. 160 и 162 Учреждения министерств), так и любым 30 членам Государственной думы и Государственного совета (ст. 54 Учреждения Госсовета и ст. 55 Учреждения Госдумы). Автор ссылаясь на работу Palme, который и «предложил различать по нашему праву инициативу в узком и широком смысле»²².

П.И.Люблинский указал, что «в нашем законодательстве для определения понятия, соответствующего понятию инициативы закона, употребляются три различных термина, и, что еще важнее, в каждом из трех случаев указываются различные органы, которым принадлежат различные функции»²³.

Таким образом, П.И.Люблинский увидел в определении коллег три понятия: 1. почин, право которого принадлежало на 1913 г., по его мнению, монарху, Государственной Думе и Госсовету; 2. возбуждение предположения об отмене или изменении действующего или издании нового закона, принадлежащее министрам и тридцати членам законодательных палат; 3. внесение законопроекта, принадлежащее министрам и комиссиям Государственной думы и Государственного совета.

Определяя соотношение этих понятий, автор выводит содержание определения инициативы «как сложного юридического института», который слагается из «трех моментов»: возбуждение предположения о необходимости нового закона; санкции этого предположения властью, имеющей право почина; внесение законопроекта в законодательном порядке, в силу поручения, данного этой

²² Люблинский П.И. К вопросу об инициативе законов по русскому праву// Право, 1913. № 22. Ст. 1375; Palme. Die russische Verfassung. Berlin. 1910. S. 97-99.

²³ Люблинский П.И. Указ. соч. Ст. 1378.

властью. Каждой из названных стадий соответствуют различные органы с разным характером полномочий²⁴.

«Возбуждение предположений» о необходимости нового закона осуществлялось, по мнению П.И.Люблинского, перед той властью, которая обладала правом почина. Министры - перед Государем (ст. 160 и 162 Учреждения Министерств). В этом случае не создается обязанности для законодательных учреждений рассмотреть предположение, а речь идет о рассмотрении вопроса о желательности законопроекта. Статья 63 Наказа Государственной думы строго разграничивает такое рассмотрение от чтения законопроектов. В этом случае также не предполагалось внесение законопроекта в техническом смысле. Для предположений министров в законе употреблялся термин «главные основания проектов», а для предположений Госдумы и Госсовета – «проект основных предположений предлагаемого изменения в закон или нового закона» (ст. 55 Учреждения Госдумы и ст. 54 Учреждения Госсовета).

«Санкция основных предположений властью, имеющей право почина» по отношению к монарху выражалась в разрешении министру (ст. 162 Учреждения министерств), которое давалось монархом, иногда в Высочайшем повелении (ст. 31 п. 7 Учреждения Государственной думы, ст. 3 и 4 закона от 4 июня 1910 г.). По отношению к Государственной думе и Государственному совету «санкция» выражалась в «признании желательности» нового закона. Такое признание имело свою закрепленную процедуру. Например, предварительное извещение министров не позднее как за месяц (ст. 56 Учреждения Государственного совета). Данная санкция и придавала воле министров или членов палаты значение «формальной воли» одного из законодательных субъектов.

«Разработка проекта и внесение его в законодательные учреждения» возлагалось на министров и главноуправляющих, а при отказе их на комиссии палат, по инициативе которых вносились законопроекты. Правом преимущественной разработки проектов пользовались министры. Закон говорил, что думские комиссии образуются в случае отказа

²⁴ Там же. Ст. 1375-1378

министра от разработки нежелательного, на его взгляд проекта. Но на практике допускалось расширение права разработки законопроекта в сторону комиссий Государственной Думы, которые создавались иногда параллельно работающей над проектом министерской комиссии. По мнению П.И.Люблинского, разработка и внесение законопроекта производится не в силу самостоятельной власти министров или комиссий палат, а по поручению Государственной думы (ГД) и Государственного совета (ГС). И в этом случае Высочайшего разрешения министру на создание законопроекта не требовалось. Автор четко показал, что законодательная инициатива сложный институт, требующий «совместной деятельности целого ряда органов»²⁵. На первом этапе возбуждения вопроса о принятии новой законодательной нормы – это министры, 30 членов ГД, 30 членов ГС. На втором этапе санкционирования предположения законодательным органом – монарх, ГД, ГС. На этапе внесения проекта – министры, Министры и комиссии ГД, министры и комиссии ГС.

Пытаясь объединить позиции исследователей, П.И.Люблинский считал, что множественность законодательной инициативы неоправданна. Законодательной инициативой в целом не является какой-то отдельный её элемент. Это сложный юридический акт, состоящий из трех стадий, где участвуют различные органы. (ст. 1382-1383) При этом автор негативно оценивал деятельность министров, называя её вспомогательной. Он также считал, что участие административной власти в законодательном процессе осложняет порядок осуществления законодательной инициативы, нарушает юридическое единство законодательного акта.

В современном контексте с таким выводом согласиться трудно. Но в конце 1900 года в журнале «Право» В.М.Устинов обращал внимание на колоссальное развитие министерской системы, что «значительно переросло намерения и ожидания её первоначальных творцов». При этом развитие шло в ущерб Сената и Государственного Совета. В результате министры получили «исключительное, преобладающее влияние на

²⁵ Там же. Ст. 1379-1380.

законодательство»²⁶. Таким образом, второй период подходил к концу с очевидной характеристикой доминирующего влияния министров на законотворческую деятельность и устойчивой позицией их как субъектов законодательной инициативы, которая получила развитие на новом этапе развития российского государства как ограниченной монархии.

Данная оценка содержания и субъектной стороны законотворческой инициативы связана с учреждением Государственной Думы. Это историческое событие предопределила в некоторой степени и начало третьего периода динамики законодательной инициативы, когда с изменением в 1905 году законодательного порядка наряду с правительственной появилась парламентская инициатива. При этом законодательная инициатива основных законов была предоставлена только императору (ст. 8 и 107 Основных законов), ему же принадлежал «почин» законов относительно Финляндии (закон от 17 июня 1910 г., ст.32 и 34 Учреждения Государственной думы, дополн. 1910 г. и ст. 43 Учреждения Государственного совета дополн. 1910 г.). Что касается остальных законов, то считалось, что с инициативой могли выступать как монарх, так и государственная дума, государственный совет, министры (ст. 107 Основных законов, ст. 32 и 34 Учреждения Госдумы, ст. 43 Учреждения Госсовета).²⁷

В Российской империи, по словам дореволюционных ученых-правоведов, законодательная инициатива правительства получила «в высшей степени своеобразную юридическую постановку»²⁸. В соответствии со ст. 8 Основных Законов законодательный почин по всем предметам власти принадлежит монарху. При этом не говорится о полномочиях министров. Учреждение Государственной думы, наоборот, говорит о внесении законопроектов в Государственную Думу министрами

²⁶ Устинов В.М. О поручениях Государственного Совета // Право, 1900. № 52. Ст. 2478.

²⁷ Корф С.А. Русское государственное право... С.255-257.

²⁸ Исход министерского кризиса с юридической точки зрения // Право, 1909. № 20. Ст. 1244. (анонимный автор)

и т.д. и умалчивает об инициативе монарха. И теоретически, основываясь на толковании Основных законов и принятых на их основании учреждений, получалось, что Учреждение Государственной думы не предоставляло министрам права законодательной инициативы, а только определяло порядок внесения в Думу правительственных законопроектов, исходящих de jure всегда от монарха. Т.е. министры вносят законопроекты от имени Государя.

Но практика законотворчества приносит свои коррективы. По общепринятому правилу мировой практики правотворчества, в результате стремления ограничить компетенцию представительного органа, как правило, расширяется компетенция не главы государства, а подчиненных ему органов²⁹. И в Российской империи к министрам постепенно перешло право, определяемое по основным законам как прерогативу монарха. И перешло не фактически, как в европейских конституционных монархиях, а юридически, что выразилось в привнесении законопроектов российскими министрами от своего имени³⁰.

К этому третьему периоду можно в полной мере отнести характерные особенности законодательного порядка, предусмотренного Учреждением Государственной думы от 6 августа еще 1905 года. Одной из них было «исключительное влияние министров на ход работы», поскольку именно на них возлагалась разработка законопроекта, что создавало своего рода монополию на составление законопроекта³¹.

Министры выходили за слабо определенные рамки своей компетенции, что создавало повод для недовольства монархом законотворческой конкуренцией министров, а также способствовало продвижению правовой действительности государственного управления по направлению к «своеобразному министерскому кризису», который отчасти разрешился с принятием Высочайшего рескрипта 27 апреля 1909 г. на имя председателя совета министров статс-секретаря

²⁹ Исход министерского кризиса Ст. 1245.

³⁰ Там же.

³¹ Нольде Б.Э. Указ соч. Ст. 2424.

П.А.Столыпина. В этом рескрипте монарх объявлял о *неутверждении* законопроекта о штате морского генерального штаба, внесенного в Государственную Думу министерством внутренних дел и одобренного как Думой, так и Государственным Советом.

Исходя из сути сложившейся в ходе неутверждения монархом министерского законопроекта ситуации, исследователи делали вывод о том, что «отныне политика, проводимая объединенным кабинетом, отнюдь не может считаться исчерпывающим проявлением правительственной политики в широком смысле слова³². Первоначально то, что вносили министры, подразумевал монарх. Но законодательная практика исключила министров, как советников и исполнителей воли монарха, из единого организма субъектов законодательного процесса, создавая прецедент для формирования самостоятельных законодательных компетенций каждой из ветвей власти, отдельно для монарха и для министров. Двадцать седьмое апреля 1909 г. стало, таким образом, окончанием третьего этапа.

После 1909 года можно говорить о четвертом этапе формирования законотворческой инициативы в контексте полномочий министров и соотношения этих полномочий с правотворческими компетенционными характеристиками монарха и представительных законодательных учреждений. На этом этапе формируются самостоятельные полномочия министров в системе исполнительной власти, которые действуют как по поручению монарха, так и по поручению Государственной думы и Государственного совета. При этом внесение министрами законопроекта в Госдуму и Госсовет являлось необходимым условием рассмотрения его. Хотя Госдумой данная позиция оспаривалась возможностью создания комиссия для подготовки законопроекта и внесения для рассмотрения и обсуждения в палатах самим законодательным органом параллельно министру (в случае, например, не отказа, а задержки подготовки проекта министром).

³² Там же. Ст. 1247.

Развитие теории и практики законодательной инициативы по структуре, содержанию, субъектному составу позволяет сделать некоторые выводы.

Первое. История учит нас оценивать законотворческую инициативу как «сложный юридический институт», который складывается из трех элементов: возбуждение предположения о необходимости закона; санкция предположения властью; внесение законопроекта в законодательный орган. Это в свою очередь дает нам современное понимание инициативы в узком и широком смысле, а также предоставляет возможность обозначить субъектов законотворческой инициативы на разных этапах исторического развития правотворческой деятельности государства. Перечисленные более ста лет назад элементы сегодня легли в основу таких «этапов» законопроектной деятельности Правительства РФ, как: «принятие решения о необходимости правового регулирования тех или иных общественных отношений; разработки концепции законопроекта; разработка и согласование законопроекта; представление согласованного проекта федерального закона в Правительство РФ; направление законопроекта и документов к нему в Государственную Думу»³³.

Второе. Исследование характеристик законодательного процесса позволяет выделить четыре этапа развития инициативы в контексте законодательных полномочий министров: I. этап создания министерств, формирования границ министерских нормотворческих полномочий и выделения законотворческих полномочий министров, этап т.н. «теоретического недоразумения»³⁴ самостоятельности министров (1802-1857 гг.); II. этап формального закрепления презумпции единства монарха и министров в законодательной деятельности при доминанте монарха, а затем постепенной трансформации содержания этой презумпции (1857-1905 гг.); III. этап появления парламентской инициативы наряду с правительственной, проявления «исключительного влияния

³³ См.: Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М., 2008.

³⁴ Корф С.А. Русское государственное право... С. 253.

министров на ход законотворческой работы (1906-1909 гг.)³⁵; IV. этап формирования самостоятельных полномочий министров в системе исполнительной власти, которые реализуются как по поручению монарха, так и по поручению Государственной думы и Государственного совета (с 1909 г.). Современная законопроектная деятельность федеральных министерств официально имеет одну форму реализации - через Правительство РФ, которое Конституцией РФ наделено широкими полномочиями, очень сходными по содержанию с дореволюционными полномочиями министров: «разработка и внесение законопроектов в Государственную Думу, подготовка заключений, официальных отзывов и поправок Правительства РФ на законопроекты, внесенные иными субъектами права законодательной инициативы, отстаивание позиции Правительства РФ в палатах Федерального Собрания и др.»³⁶

Третье. Динамика исторического развития законотворчества выявляет цикличность проявления проблем, в том числе связанных, в том числе, и с министерской составляющей законодательной инициативы. Так, до сегодняшнего дня отсутствует законодательное определение понятий «законодательный процесс» и «законодательная инициатива». Вместе с пониманием инициативы в узком и широком смысле, сформулированным русскими правоведом еще в XIX веке, сохранились и проблемы определения продолжительности этой стадии законодательной деятельности. Только в Российской империи ученых интересовало, когда она начинается (с внесения предположения о законе или самого законопроекта), а современных – когда заканчивается (принятием решения о направлении законопроекта на предварительное рассмотрение вспомогательными подразделениями законодательного органа или включением законопроекта в повестку дня очередной сессии законодательного органа)³⁷. Наконец, созданная в 1857 и

³⁵ Нольде Б.Э. Указ соч. Ст. 2424.

³⁶ См.: Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Указ. соч.

³⁷ См.: Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования //

отмененная в 1909 году презумпция «идеально единого правительства» сегодня вновь дает о себе знать в виде проблемы дуализма исполнительной власти и соотношения полномочий президента и правительства в сфере исполнительной власти, вопроса о необходимости презумпции единства президента и подотчетных ему многофункциональных органов исполнительной власти.

Мы соглашаемся, что история не терпит сослагательного наклонения. Но почему иногда так трудно принять её повелительный характер, ведь поучать и побуждать к действию тех, кто в историю еще не вошел – её назначение!