

Иван РЯБУХИН

## ЗАПРОСНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (юридические основы и внутридумская регламентация)

*Внутридумская регламентация запросной деятельности позволила создать механизм контроля правительства при помощи депутатских заявлений. Несмотря на отсутствие в законодательстве положения об ответственности министров, депутаты имели возможность оказывать влияние на проводимую политику не только при помощи контроля и принятия бюджета, но и путём запросной деятельности.*

*The parliamentary regulation of inquiry's activity has allowed creating of the mechanism of control of state policy by means of deputy applications. Thus, despite lacking of responsibility of ministers in the legislation, deputies had an opportunity to influence to a government policy not only by means of acceptance and control of the budget, but also by inquiry's activity.*

### **Ключевые слова:**

*Государственная дума Российской империи, формы парламентской активности, регламентация запросной деятельности, депутатский запрос; State Duma of Russian Empire, forms of parliamentary activity, regulation of inquiry's activity, deputy's inquiry.*

В современной Государственной Думе, согласно ст. 13 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» существует право депутатского запроса. Это является не только признаком демократического режима в современной России, но некоей данью традиции. Подобным правом обладала и дореволюционная Дума, с которой так часто проводят параллели современные парламентарии.

Правовые основы запросной деятельности в нижней палате отечественного парламента в начале XX в. регламентировались следующими актами: Учреждением Государственной думы от 6 августа 1905 г., Учреждением Государственной думы от 20 февраля 1906 г. и Основными государственными законами Российской империи от 23 апреля 1906 г.

Можно выделить два вида запроса: запросы о действиях, которые представляются незаконными (ст. 33), и депутатские заявления, требующие разъяснений от министров относительно тех или иных мероприятий по законам, ранее принятым или рассматриваемым народным представительством (ст. 40). Последняя статья давала министру право не выступать с разъяснениями, если они, «по соображениям государственного порядка, не подлежат оглашению».

Внутридумская организация запросной деятельности прошла сложную эволюцию от хаотичного и несистемного рассмотрения до специально выделенных заседаний. Депутаты Думы первого созыва предпочитали шаги для упорядочивания запросной деятельности. В конце мая – начале июня 1906 г. Государственная дума приняла ряд внутренних постановлений, касавшихся запросной деятельности. Однако и современники, и сами народные представители отмечали довольно низкую организацию запросной деятельности вследствие недостаточной точности формулировок запросов; их большого количества и несистемного внесения, отвлекавшего Думу от «основной законодательной работы»; принятия запросов после короткого обсуждения, без рассмотрения всех нюансов и проверки правдивости представляемых данных.

**РЯБУХИН**

*Иван Владимирович – аспирант Пермского государственного университета*

Государственная дума второго созыва постаралась учесть ошибки в деятельности депутатов предыдущего созыва. Связано это было как с тактикой «бережения Думы», так и с желанием направить работу в конструктивное русло<sup>1</sup>. В частности, была создана комиссия по запросам. Однако и в Думе второго созыва запросная деятельность чаще всего формировалась явочным порядком, и вопрос оставался нерешённым до его постановления на 11 заседании. Современники своеобразно отзывались об организации запросной практики этого периода. Например, профессор В.И. Герье назвал запросы средством для «осады правительства» и кадетским способом «приводить в замешательство врага» (в данном случае под врагом подразумевалось правительство. — *И.Р.*) А.И. Каминка и В.Д. Набоков, наоборот, признавали, что только в Думе данного созыва организация запросной деятельности позволила более или менее эффективно использовать данное право.

Во время работы Думы первого и второго созывов неоднократно отмечалась необходимость рассмотрения запросов на отдельно отведённых заседаниях, однако данной практики стали придерживаться только думцы третьего созыва относительно тех запросов, которые, по мнению депутатов, представляли наибольшую важность. Так было с запросами, которые касались Финляндии. Для их обсуждения было назначено специальное вечернее заседание 5 мая 1908 г.<sup>2</sup>

Необходимо отметить, что в запросной практике Думы первого и второго созывов были и уникальные для всей истории существования Государственной думы случаи. Так, в связи с Белостокским погромом на место была направлена группа депутатов, отчёт которой был приложен к запросу на имя министра внутренних дел П.А. Столыпина<sup>3</sup>. В свою очередь, в Думе второго созыва во время рассмотрения ряда запросов министры давали разъяснения по рассматриваемому

народным представительством вопросу ещё до принятия запроса, прямо во время обсуждения.

Окончательно организация запросной деятельности была сконструирована в Думе третьего созыва. Уже на шестом заседании 15 ноября 1907 г. была избрана комиссия по запросам. В компетенцию комиссии входили: проверка соответствия поданного запроса действующему законодательству; придание чёткой формулировки запросу; проверка фактов, изложенных в запросе; передача запроса в другую комиссию, если он касался узкоспециального вопроса (например, в продовольственную комиссию был передан запрос № 2, касавшийся мероприятий правительства в связи с дороговизной продуктов в городах); решение о принятии запроса на заседании комиссии и постановка его в повестку дня общего заседания Думы.

Спешный порядок подачи запроса сохранялся, но если при подаче запроса спешность не заявлялась, он автоматически передавался в комиссию, минуя общее обсуждение в Думе.

Организация запросной деятельности в Думе третьего созыва вызывала претензии со стороны оппозиционных фракций. Депутатов-кадетов, например, не устраивали сроки ответов министров, которые могли быть поставлены в повестку дня через три года и два месяца после внесения запроса. По их мнению, депутатское заявление при таком положении дел теряло свою актуальность. Кроме того, некоторые ответы министров на запросы так и не были рассмотрены Думой до конца её полномочий в 1912 г.

Таким образом, в период существования Государственной думы первого — третьего созывов сложились следующие варианты реализации запросной деятельности. Первый путь — это подача спешного запроса в виде заявления председателю с соответствующей пометкой о срочности, после чего он ставился в повестку текущего или ближайшего заседания. Затем следовала защита запроса в общем собрании членов Думы. Зачастую эту функцию брала на себя фракция — инициатор запроса, представляя из числа подписавших депутатов лучшего оратора (например, М.М. Винавера у кадетов в первом созыве). После защиты следовало обсуждение депутатами представленной информации, причём де-

<sup>1</sup> Каминка А.И., Набоков В.Д. Вторая Государственная Дума. — СПб., 1907, стр. 232; Герье В.И. Вторая Государственная Дума. — СПб., 1908, стр. 111.

<sup>2</sup> Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчёты. 1908 год. Сессия первая. Ч.2. — СПб., 1908, стб. 2913–2962.

<sup>3</sup> ГАРФ, ф. 102. Особый отдел. Оп. 236 за 1906 г., д. 360, л. 191–247; ГАРФ, ф. 102. Особый отдел. Оп. 236 за 1906 г., д. 360, приложение 1; ГАРФ, ф. 102. Особый отдел. Оп. 236 за 1906 г., д. 360, приложение 2.

баты могли растягиваться на довольно продолжительное время. Затем Дума либо принимала, либо отклоняла запрос. Принятая редакция передавалась министру, и ему предлагалось ответить в течение месяца на поставленные в запросе вопросы. Больше всего спешных запросов приняла Дума первого созыва — 122 из 222 рассмотренных заявлений; в Думе второго созыва их количество составляло 4 из 37, а третьего — 20 из 199.

Второй путь организации запросной деятельности был связан с обсуждением запроса в комиссии. В данном случае практика Думы первого и второго созывов расходилась с практикой Думы третьего и четвертого созывов. Дело в том, что во время работы Думы первого и второго созывов большинство запросов проходили через общее собрание членов Думы, которые либо отклоняли спешность и передавали запрос в комиссию, либо принимали её. В Думе третьего и четвертого созывов запрос, не имеющий отметки о спешности, по умолчанию поступал в комиссию.

В остальном практика всех думских созывов была идентичной. Комиссия рассматривала запрос на предмет соответствия законодательству, вносила свои поправки, иногда проверяла и собирала доказательный материал, после чего принимала или отклоняла запрос на своём заседании. Вынесенный на общее заседание Думы запрос вновь защищался, но не инициаторами, а уже комиссией. Инициаторы, в свою очередь, могли не согласиться с представленной редакцией и пробаллотировать свою изначальную. Однако чаще принимался отредактированный комиссией вариант запроса, который уже и направлялся министру.

Количество запросов, внесённых в комиссию, было следующим: в Думе первого созыва — 96, второго — 25, третьего — 179. Стоит отметить ещё один общий момент в запросной практике всех созывов. При рассмотрении запроса на общем собрании, каким бы образом он ни вносился, каждый депутат, независимо от того, являлся он инициатором запроса или нет, мог предложить свои поправки к формулировке, и они обязательно баллотировались председателем.

Вторая часть организации запросной деятельности касалась ответов министров. Данная сторона деятельности регламентировалась, прежде всего, Учреждением Го-

сударственной думы от 20 февраля 1906 г. Исходя из ст. 40 Учреждения, министр или главноуправляющий могли «отказаться от сообщения Думе разъяснений по таким предметам, кои по соображениям государственного порядка не подлежат оглашению». Статья 59 оставляла за министром право не уложиться в месячный срок, если он извещал «о причинах, по коим лишён возможности сообщить требуемые сведения и разъяснения». Так, И.Л. Горемыкин отказался дать разъяснения Думе первого созыва на запрос по поводу печатания антидумских телеграмм в «Правительственном вестнике», мотивировав свой отказ тем, что данный вопрос «не касается ведения Государственной Думы»<sup>1</sup>.

Реакция на представленные разъяснения министров определялась вышеупомянутой ст. 60 Учреждения Государственной думы. Однако для того чтобы передать председателю Государственного совета для поднесения императору заключения Думы о неудовлетворительности представленного ответа, требовалось большинство в две трети голосов. Но, например, в Думе первого созыва получить необходимое количество голосов не всегда представлялось возможным. Поэтому она пошла по третьему пути, принимая после заслушанных разъяснений формулу перехода к очередным делам примерно следующего содержания: «Признавая разъяснения такого министра неудовлетворительными, Дума переходит к очередным делам»<sup>2</sup>.

О подготовке министрами ответов на запросы достаточно полно свидетельствуют материалы особого отдела Департамента полиции за 1906 г., в которых содержатся сведения о том, как готовились разъяснения П.А. Столыпиным. Со времени его руководства министерством внутренних дел особый отдел Департамента полиции начал выполнять несвойственную для него функцию — подготовку материалов для думских выступлений министра по запросам. Делопроизводительная цепочка выстраивалась следующим образом: думские данные — официальные сведения — анализ всех полученных сообщений — составление отчёта — передача последнего директору департамента полиции и после его

<sup>1</sup> Государственная Дума. Стенографические отчёты. 1906 год. Сессия первая. Т.2. — СПб., 1906, стр. 1704.

<sup>2</sup> Там же, стр. 915, 1198, 1868 и др.

одобрения – министру. Непосредственным руководителем работы по запросам являлся директор Департамента полиции, который действовал согласно распоряжениям министра внутренних дел. Сам П.А. Столыпин не оставлял без внимания депутатские запросы: об этом свидетельствуют его резолюции следующего содержания: «Это понадобится для опровержения»<sup>1</sup> или «Кажется, есть об этом запрос в Думе»<sup>2</sup>.

Опосредованно депутатские запросы способствовали налаживанию механизма контроля низших чиновников по отношению к высшим и централизации власти. Связано это было с тем, что любой запрос, касающийся действий администрации, требовал от министра немедленной реакции, которая проявлялась в получении сведений с мест. Последние фактически являлись отчётами за предпринятые действия в тот или иной период времени. Поскольку предугадать реакцию началь-

ства было довольно сложно, каждая телеграмма, справка или даже отчёт оправдывали деятельность местных властей со ссылкой на циркуляры самого министерства.

Однако до Думы доходило относительно небольшое количество разъяснений. Так, в Думе первого созыва было представлено 57 ответов министров и главноуправляющих, второго – 7, третьего – 50.

Проведённый анализ юридических основ и организации запросной деятельности в Думе показывает, что Учреждение Думы от 20 февраля 1906 г. определяло только внешнюю сторону этой деятельности. Её же внутридумская регламентация позволила создать механизм контроля деятельности правительства при помощи депутатских заявлений. Таким образом, несмотря на отсутствие в законодательстве положения об ответственности министров, депутаты имели возможность оказывать влияние на проводимую правительством политику не только при помощи бюджетных рычагов, но и путём запросной деятельности.

<sup>1</sup> ГАРФ, ф.102. Особый отдел. Оп. 236 за 1906 г., д. 360, л. 65.

<sup>2</sup> ГАРФ, ф.102. Особый отдел. Оп. 236 за 1906 г., д. 360, л. 66.