

ПЕРВЫЙ ПРОЕКТ НАКАЗА (РЕГЛАМЕНТА) ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИИ (1906—1917)

А. Ф. Саврасов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 декабря 2008 г.

Аннотация: в работе изучается анонимный проект Наказа, напечатанный в 1906 г. Делается вывод, что авторами проекта были С. А. Муромцев (впоследствии — председатель первой Государственной Думы) и М. Острогорский и что проект был написан незадолго до начала работы Думы. Приводится краткая характеристика проекта.

Ключевые слова: Государственная Дума России (1906—1917), парламентский регламент, парламентская процедура, Наказ Государственной Думы.

Abstract: an anonymous draft of Nakaz which was printed in 1906 is examined in the study. It is concluded that S. A. Muromtsev (later the Chairman of the first State Duma) and M. Ostrogorsky were the draft authors and the draft had been written not long before opening of the first Duma sessions. The main features of the draft are given.

Key words: State Duma of Russia (1906—1917), code of Standing Orders, parliamentary procedure, Nakaz of State Duma.

27 апреля 1906 г. начала свою работу первая Государственная Дума. С первых же дней молодой российский парламент столкнулся с серьезной проблемой отсутствия в нем принятых правил парламентского делопроизводства. При конструировании Думы предполагалось, что собственные правила парламентской процедуры она примет самостоятельно в процессе работы. В результате Дума была вынуждена много времени уделять процедурным вопросам, что замедляло и усложняло ее работу. В одном из первых заседаний Думы было принято решение о создании особой комиссии по разработке Наказа (регламента) Думы. Примерно через месяц, в конце мая, комиссия внесла в Думу первую часть Наказа, затем рассмотренную и принятую Думой. Кроме того, по определенным процедурным вопросам Дума принимала отдельные постановления.

В современных работах немного внимания уделяется периоду становления парламентского делопроизводства в Государственной Думе. История думского регламента начинается с 26 мая 1906 г., т.е. с момента внесения в Думу проекта первых трех глав Наказа. Создается впечатление, что до этого процедурная работа в Думе была бессистемной, не имела надлежащего источника и велась исключительно за счет указаний председателя Думы С. А. Муромцева, хорошего знатока зарубежного парламентского права. Такая позиция выражена в известной работе В. А. Демина о механизме функционирования Государственной Думы [1, с. 87], в научной биогра-

фии С. А. Муромцева, написанной Д. В. Ароновым [2, с. 148—149], и других исследованиях.

Между тем еще до начала работы Думы был написан (и отпечатан) проект Наказа, в котором затрагивались все области думского парламентского делопроизводства. Имеется в виду анонимный проект Наказа, напечатанный в 1906 г. в издательстве «Общественная польза» [3]. Этот проект, во многом еще черновой, никогда специально не изучался прежде всего потому, что вскоре был заменен разработанным на его основе проектом Наказа, напечатанным в книге Муромцева «Внутренний распорядок Государственной Думы» [4].

Однако именно с этого чернового проекта начинается история думского регламента. Именно он стал основным материалом для работы комиссии, составлявшей проект Наказа первой Думы [5, с. 255]. Многие положения проекта впоследствии без изменений вошли в Наказы Дум последующих созывов.

«Наказ Государственной Думы» (проект) представляет собой небольшую брошюру книжного формата объемом в 32 страницы. Какие-либо выходные данные, сведения об авторах отсутствуют. Следовательно, возникают вопросы: возможно ли определить время составления проекта и установить его автора (или авторов).

То, что проект был отпечатан в издательстве «Общественная польза», говорит, во-первых, о неофициальном характере издания, а, во-вторых, свидетельствует о политической симпатии его составителей, явно принадлежавших к «ос-

вободительному движению», т.е. оппозиционно-му к самодержавной власти. Очевидно, что брошюра не предназначалась для широкого распространения (отсутствуют признаки коммерческого характера — указание цены, тираж и т.д.). Издание явно было нацелено на ограниченный круг заинтересованных лиц. По степени завершенности работа представляет собой по сути напечатанный черновик.

Кто же из либеральных общественных деятелей в 1906 г. занимался составлением проекта Наказа? Ответ можно найти в свидетельствах современников. Из воспоминаний общественно-го деятеля того времени М. М. Винавера известно, что уже в апреле 1905 г. С. А. Муромцев, видный юрист и впоследствии будущий председатель Думы, специально изучал зарубежную парламентскую процедуру. «Знаете что, — сказал Винаверу Муромцев, — конституция-то у нас будет, а вот когда будет конституция, и парламент будет собран, люди съедутся, и никто не будет знать, куда сесть, куда встать. Не смейтесь, пожалуйста, если скажу вам, что я пишу уже инструкцию для нашего будущего парламента и для этого изучаю все иностранные регламенты» [6, с. 252].

Упорная и систематическая работа принесла свои плоды — вскоре С. А. Муромцев стал признанным авторитетом в области парламентского права. В марте 1906 г. ЦК Конституционно-демократической партии, членом которой он был, поручил ему (вместе с Милюковым и Струве) составить популярную брошюру по парламентской процедуре и проект Наказа Думы [7, с. 60]. К этому времени часть проекта Наказа Думы у него уже была готова. В конце марта Муромцев встретился с другим членом партии кадетов М. Я. Острогорским, избранным, как и Муромцев, депутатом Думы. М. Я. Острогорский также серьезно занимался вопросами парламентского права и уже успел составить свой проект Наказа [8, с. 286]. Оба проекта были подвергнуты совместному обсуждению и ко времени открытия первой Государственной Думы были сведены в один [9, с. 7]. По воспоминаниям М. М. Ковалевского, бывшего в первой Думе председателем комиссии по Наказу, они работали с проектом Наказа, выработанным Муромцевым, к которому Острогорский сделал свои поправки [10, с. 367].

Идет ли тут речь именно об этом проекте? На этот вопрос следует ответить утвердительно. Если сравнить анонимный проект с проектом комиссии по Наказу первой Думы, напечатанным в работе Муромцева [4], то можно отметить не только сходство по структуре, но и то, что часть статей этого проекта буквально совпадает с

соответствующими частями проекта комиссии по Наказу. Итак, можно констатировать, что авторами первого проекта Наказа Государственной Думы были С. А. Муромцев и М. Я. Острогорский. Возможно, что определенный вклад в его составление внесли и другие лица, принадлежавшие к кругу кадетской партии.

Что же касается времени издания проекта, то несомненно, что он был напечатан до 2 мая 1906 г. В этот день первая Дума приняла правила о порядке прекращения прений. В проекте был изложен другой порядок, довольно плохо продуманный. Попытка его применения в Думе была неудачной.

Кроме того, система выборов высших должностных лиц в проекте текстуально совпадает с предложением Кокошкина, внесенным им 29 апреля 1906 г. Это предложение не было принято Думой, но наличие его в проекте говорит о том, что его авторы надеялись на иной результат.

Таким образом, можно предположить, что проект Наказа был составлен Муромцевым и Острогорским незадолго до начала деятельности первой Думы, а отпечатан — накануне или в первые дни работы Думы. Издание предназначалось депутатам первой Думы и прочим заинтересованным лицам, особенно членам комиссии по Наказу.

Подготовленный Муромцевым и Острогорским проект Наказа Государственной Думы состоял из 11 глав и 185 параграфов (статей). Структура проекта имела большое сходство с регламентом французской палаты депутатов. Значительное число норм было взято оттуда же. В этом отразились, кроме прочего, политические симпатии составителей проекта.

Проект касался различных областей деятельности Думы. В первой главе (§ 1—35) регулировались вопросы, возникающие в начале работы Думы нового созыва, т.е. открытие Думы, выборы должностных лиц и проверка правильности избрания депутатов.

Вторая глава проекта, не имевшая названия, определяла порядок формирования и деятельности думских комиссий (§ 41—70).

Третья глава содержала нормы, регулировавшие производство дел в общем собрании Думы (§ 71—90). Она состояла из трех разделов: 1) порядок направления распорядительных дел; 2) порядок производства по поступившим законопроектам и 3) порядок производства по другим делам (бюджету, постановлениям Думы).

В четвертой главе проекта («О сношениях Государственной Думы с Императорским Величеством, с Государственным Советом, с Министрами и Главноуправляющими отдельными частями», § 91—94) определялся порядок взаи-

моотношений Думы с субъектами высшей государственной власти Российской империи. Здесь основная роль поручалась председателю Думы. Так, в § 91 говорилось, что «Всепопданнейший адрес Думы представляется Императорскому Величеству Председателем оной, к коему присоединяется депутация из Членов Думы, в количестве и составе, устанавливаемых ею в каждом случае».

Самой большой по объему среди глав проекта была пятая глава «Порядок заседаний Государственной Думы», § 95—147). Глава делилась на девять частей: 1) назначение и открытие заседания; 2) порядок рассмотрения дел; 3) порядок суждений; 4) прекращение суждений; 5) постановка вопросов; 6) порядок голосования; 7) способы голосования; 8) назначение закрытого заседания Государственной Думы и 9) о протоколах заседаний. Особое значение придавалось регулированию процесса ведения и прекращения прений, так как в это время в парламентах Западной Европы расцвел пышным цветом своеобразный вид парламентской борьбы — обструкция. Создатели проекта старались предотвратить возможность появления обструкции в Думе. Но предложенный ими порядок оказался излишне жестким, и первая Дума его отклонила.

Шестая глава («О вопросах и запросах Министров», § 148—152) имела очень важное значение, потому что касалась способов осуществления Думой ее функции контроля над действиями администрации. Проект Наказа заботился о том, чтобы обстоятельства прохождения запроса в Думе получали должное освещение в прессе. Идея этих положений, без сомнения, состояла в апелляции к общественному мнению с целью оказать на министра нечто вроде морального давления.

Следующая, седьмая, глава (§ 153—164) регулировала порядок деятельности думского Совещания (президиума), предусмотренного в ст. 12 «Учреждения Государственной Думы».

Восьмая глава проекта («О Канцелярии, Приставе Думы и его Помощниках») состояла всего из одного параграфа (165). В нем говорилось, что правила, определяющие обязанности канцелярии Думы, ее пристава и подведомственных ему лиц, составляются Совещанием и представляются им на усмотрение общего собрания Думы. Таким же образом устанавливались правила о порядке составления, издания и рассылки стенографических отчетов заседаний Думы.

Девятая глава проекта, не имевшая названия, также состояла из одного параграфа (166) — «Устройство в Государственной Думе хозяйственной и медицинской части, Библиотеки и Архива определяется правилами, которые составляются Совещанием и представляют(ся) им на усмотрение общего собрания Думы».

Предпоследняя, десятая, глава (§ 167—180) касалась вопросов, связанных с личным положением депутатов Думы, в частности с порядком выдачи им денежного жалованья.

Одиннадцатая, последняя, глава проекта Наказа («Пересмотр Наказа», § 181—185) определяла порядок изменения и пересмотра Наказа Государственной Думы.

Часть статей в проекте отсутствовала. Это было вызвано различными причинами. Отсутствовал текст § 1—10, в которых устанавливался порядок открытия Думы. Скорее всего, такой пробел был сделан сознательно. На момент составления проекта процедуру открытия Думы определяли специальные правила, составленные еще 18 сентября 1905 г., и авторы проекта, возможно, хотели посмотреть сначала, как сложится практика. Отсутствовал также текст § 49—52, в которых предполагалось изложить порядок формирования думских комиссий. Вполне возможно, что по этому вопросу между авторами проекта возникли разногласия. В проекте были намечены несколько способов образования комиссий, без их подробной детализации.

Итак, к началу работы первой Думы был уже подготовлен проект ее регламента. Однако с самого начала практика внесла в проект серьезные изменения. Сначала было отвергнуто предложение о выборах президиума Думы, содержавшееся в заявлении Кокошкина, внесенного ко второму заседанию Думы (29 апреля 1906 г.). Текст предложения дословно совпадал с соответствующими статьями (§ 11—19) проекта Наказа. Затем 2 мая Дума приняла правила о сокращении и прекращении прений, существенно отличавшиеся от правил, изложенных в проекте. Проверка полномочий депутатов была проведена по правилам, принятым Думой 8 мая. Эти правила также, как и заявление Кокошкина, были заимствованы из проекта Наказа (§ 20—35).

В проекте Наказа (§ 148—152) излагался порядок осуществления Думой функции контроля администрации (в развитие ст. 40 и 58—60 «Учреждения Думы»). Предусматривались две формы такого контроля — запросы и вопросы. Практика внесла значительные изменения в эту часть проекта. В проекте были положения, в которых устанавливался срок для ответа министра на вопрос и оказывалось давление на него путем апелляции к общественному мнению (§ 148, 151, 152). Их полная непрактичность стала явной уже во время работы первой Думы и поэтому в последующих редакциях Наказа они не встречаются.

«Мертвой буквой» стало правило § 91 проекта, определявшее порядок представления императору думского ответного адреса. В соответствии с

ним первая Дума избрала депутацию для вручения адреса, но Николай II отказался ее принять. Тем не менее уже после роспуска Думы это правило было вновь включено Муромцевым в его проект Наказа, но с добавлением, что адрес может доставляться «иным путем» [4, с. 53].

Проект Наказа Муромцева и Острогорского разрабатывался не на основе практического опыта работы Думы. Содержавшиеся в нем правила были заимствованы составителями из регламентов иностранных парламентов. Например, из регламента французской палаты депутатов были заимствованы институты предварительного вопроса и перехода к очередным делам; порядок прохождения законопроекта в Думе (сначала в комиссии, затем в общем собрании); двукратное постатейное обсуждение законопроекта; институт спешности (неотложности) рассмотрения законопроекта и жесткая процедура пересмотра регламента. В проекте предусматривалось создание комиссии законодательных предположений (аналог комиссии законодательной инициативы во французской палате депутатов) для рассмотрения депутатских законопроектов. Впрочем, при обсуждении проекта Наказа в Думе эта комиссия была исключена из опасения, что она только замедлит рассмотрение законопроектов думской инициативы [11, с. 754]. Были заимствованы даже такие детали, как число отделов (11) и численность комиссий, избираемых отделами (кратное числу отделов); способ голосования (путем сидения и вставания) и др. Процедура прекращения прений и дисциплинарные меры, применяемые при нарушении порядка, также имели сходные черты с регламентом палаты депутатов. В проекте Наказа были использованы также нормы и правовые институты из регламентов представительных учреждений Англии, Германии, Австро-Венгрии и других стран.

При этом учитывалось различное положение парламентских учреждений в системе государственной власти России и стран Запада. Как известно, права Думы в области законодательства и парламентского контроля были ограничены по сравнению с западными парламентами. Поэтому требовалось применить эти правила к российским реалиям, согласовать их с законами, определявшими место Думы в государственном механизме страны. При этом составители проекта Наказа старались толковать положения законов о Думе в расширительном смысле. Они были твердо убеждены, что Дума не просто является высшим законодательным органом государства; она должна обладать высшей законодательной властью, разделяя ее с Императором.

После роспуска первой Думы (9 июля 1907 г.) ее бывший председатель С. А. Муромцев обратил свой вынужденный досуг на сбор и систематизацию материалов по внутреннему распорядку Думы. В результате на свет появилась книга, в которую вошли ценные материалы по истории Думы, в том числе и проект, подготовленный в комиссии по Наказу с комментариями Муромцева [4]. Если сравнить проект, подготовленный до Думы (проект Муромцева и Острогорского), и проект, опубликованный в книге, нетрудно заметить изменения, вызванные практикой Думы и отмеченные нами выше.

Тем не менее некоторые части проекта Муромцева и Острогорского вошли в проект комиссии практически без изменений, даже редакционных (например, отдел «Порядок суждений» V главы «Порядок заседаний Государственной Думы» прежнего проекта (глава VI проекта комиссии по Наказу)).

Недолгий срок существования Думы и ее роспуск не повлияли на убеждения Муромцева — в проекте, опубликованном в книге (современники называли его «Наказом Муромцева»), он не только не изменил свою прежнюю позицию, но и ввел в текст регламента главу «Порядок парламентского исследования», отсутствовавшую в прежнем проекте. Единственный параграф этой главы (142) гласил: «Порядок действия комиссий, учреждаемых для исследования каких-либо событий и, в частности, незаконных действий должностных лиц, определяется каждый раз особо, постановлениями Г. Думы» [9, с. 72]. Напомним, что в царском манифесте о роспуске Думы одной из причин роспуска называлось то, что депутаты «обратились к расследованию действий поставленных от нас властей». Эта, а также некоторые другие новеллы позволяют считать «Наказ Муромцева» самым либеральным проектом думского регламента.

В Думах следующих созывов развитие Наказа все-таки пошло по пути компромисса с административной властью и удаления из текста Наказа наиболее радикальных его положений, иногда даже в ущерб парламентским правам Думы. Такова была линия, которую стал проводить со второй Думы В. А. Маклаков, ставший председателем комиссии по Наказу и бессменным ее докладчиком. Однако и в Наказе, составленном Маклаковым и принятом затем третьей, а впоследствии и четвертой Думой, сохранились многие нормы и парламентские институты, впервые появившиеся накануне открытия первой Думы, в черновом проекте Наказа Муромцева и Острогорского.

ЛИТЕРАТУРА

1. Демин В. А. Государственная Дума России (1906—1917) : механизм функционирования / В. А. Демин. — М. : РОССПЭН, 1996. — 214 с.
2. Аронов Д. В. Научная и общественная деятельность С. А. Муромцева / Д. В. Аронов. — Орел, 2001. — 241 с.
3. Наказ Государственной Думы : проект. — СПб. : Общественная польза, 1906. — 32 с.
4. Внутренний распорядок Государственной Думы / [сост. С. Муромцев]. — М., 1907. — 82 с.
5. Яшунский И. [Рецензия] / И. Яшунский // Журнал министерства юстиции. — 1908. — № 10. — С. 254—262. — Рец. на кн. : Пиленко А. Русские парламентские прецеденты / А. Пиленко. — СПб., 1907. — Вып. I. — 127 с. ; СПб., 1908. — Вып. II. — 176 с.
6. Винавер М. М. Муромцев — адвокат и председатель Думы / М. М. Винавер // Сергей Андреевич Муромцев : сборник статей. — М., 1911. — С. 250—273.
7. Протоколы ЦК Конституционно-демократической партии : в 6 т. Т. I : 1905—1911 гг. — М. : Прогресс-Академия, 1994. — 527 с.
8. Набоков В. Д. Первый председатель Государственной Думы / В. Д. Набоков // Сергей Андреевич Муромцев : сборник статей. — М., 1911. — С. 281—296.
9. Деятельность М. Я. Острогорского в первой Государственной Думе. — СПб. : Типогр.-лит. Р. С. Вольпина, 1906. — 72 с.
10. Ковалевский М. М. Моя жизнь : воспоминания / М. М. Ковалевский. — М., 2005. — 781 с.
11. Россия. Государственная Дума первого созыва. Сессия первая : стеногр. отчеты. — СПб., 1906. — Т. I. — 866 с.

Воронежский государственный университет
Саврасов А. Ф., соискатель
e_pir@mail.ru
Тел.: 8-950-767-49-27

Voronezh State University
Savrasov A. F., Post-graduate Student
e_pir@mail.ru
Tel.: 8-950-767-49-27