

УДК 342:534.3 «1905-1917»

UDC 342:534.3 «1905-1917»

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ 1906-1917 гг.**FEATURES OF THE ORGANIZATION AND THE PROCESS OF ELECTIONS OF THE DEPUTIES OF THE STATE DUMA IN 1906-1917**

Верхогляд Александр Сергеевич
аспирант
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Verhoglyad Alexandr Sergeevich
postgraduate student
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

Статья посвящена анализу правового регулирования процесса выборов в Государственную Думу имперского периода с целью выявления его особенностей. Автор исследует условия участия в выборах и процедуру формирования высшего представительного органа государственной власти

This article analyzes the legal regulation of the process of elections to the State Duma of the imperial period in order to identify its characteristics. The author investigates the conditions for participation in the elections and the procedure of forming the highest representative body of authorities

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА, ДЕПУТАТ, ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ, ВЫБОРЫ, ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Keywords: STATE DUMA, DEPUTY, SELECTIVE ASSEMBLY, ELECTIONS, RIGHT TO VOTE

Появление нового представительного органа государственной власти — Государственной Думы в середине первого десятилетия XX в. стало важным этапом реформирования государственного строя в России. За прошедшие полтора века после Уложенной комиссии эпохи Екатерины II в России был накоплен значительный опыт организации и проведения выборов.

Новые социально-политические и экономические реалии способствовали появлению новых подходов к выборам. В начале XX в. в российском обществе получает широкое развитие идея народного представительства. В условиях нарастания общедемократических требований, в том числе создания высшего органа народного представительства со стороны разных социальных групп, государственная власть вынуждена была начать практическую реализацию этой идеи. 18 февраля 1905 г. Николай II подписал рескрипт, в котором предлагалось привлекать «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предложений»[1,36].

В ходе подготовки законопроекта о создании Государственной Думы, осуществленной комиссией под руководством министра внутренних дел

А.Г. Булыгина, главное внимание было уделено порядку ее формирования. В результате ряда совещаний под председательством императора, на которых обсуждался «булыгинский» проект, 6 августа 1905 г. были опубликованы три законодательных акта: Манифест об учреждении Государственной Думы, указ «Об учреждении Государственной Думы» и Положение о выборах в Государственную Думу.

Манифест был документом, направленным на разъяснение социально-политического значения принятых документов с точки зрения имперской власти. Государственная Дума учреждалась для предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений. Из Манифеста следует, что император подчеркивал сохранение самодержавия – Государственная Дума учреждалась со статусом совещательного органа.

Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. определяло порядок выборов в губерниях, областях и 26 городах Российской империи. Количество депутатов Государственной Думы по губерниям, областям и городам устанавливалось Расписанием, которое было приложением к закону. От губерний выбиралось от 2 до 16 депутатов, от городов — от 1 до 6. Так, например, Московская губерния давала 10 депутатов, Астраханская — 4, Курская — 11, Тамбовская — 12, Нижегородская — 7, Киевская — 16.

Избрание депутатов Государственной Думы по губерниям и областям осуществлялось губернским избирательным собранием. Оно состояло из председателя, должность которого замещал губернский предводитель дворянства, и из выборщиков, избираемых съездами: а) уездных землевладельцев; б) городских избирателей и в) уполномоченных от волостей и станиц[5]. Голосование по выборам Государственной Думы имело всесословный характер. При этом избиратели были не просто дифференцированы по 3 группам в целях определения квот.

Положение о выборах не предусматривало избирательных прав для следующих категорий: женщин; молодых людей в возрасте до 25 лет; учащихся учебных заведений; находящихся на действительной военной службе; кочевников; иностранцев. Кроме названных выше категорий, от участия в выборах были отстранены уголовные преступники и судимые за преступления, осуждение по которым предполагало лишение или ограничение прав состояния, либо увольнение со службы в том случае, когда эти лица судебными приговорами не оправданы. Даже давность совершения преступления или амнистия не влияли на восстановление права голоса. Более того, закон не предусматривал права голоса даже тех, кто когда-либо состоял под судом или следствием за такие преступления, как кража, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупка и принятие в заклад краденного имущества, а также обвиняемых в преступных деяниях, влекущих за собой отрешение от должности. Отметим, что это ограничение непосредственно противоречило принципу презумпции невиновности. От участия в избирании гласных были также отстранены лица, лишенные за пороки духовного сана, исключенные из дворянских собраний и осужденные за уклонение от отбывания обязательной военной службы. Очевидно, что в названных выше запретах отразились уже использовавшиеся ранее запреты на основе морально-этических критериев. Так, на городских выборах и ранее не получали избирательное право лица, отвечавшие требованиям имущественного ценза, но получавшие доходы от не одобряемых общественным мнением занятий (например, содержание трактиров, в которых продавался алкоголь).

Не были допущены к выборам также лица, находящиеся на государственной службе: губернаторы и вице-губернаторы, градоначальники и их помощники в случае выборов на подведомственных им местностях, а также полицейские чины — в губернии или городе, по которым производятся выборы. В соответствие со специальным разъяснением Правительствующего

Сената к полицейским чинам были отнесены служащие в канцеляриях полицейских учреждений: секретари, делопроизводители, регистраторы. Соответственно, они также не имели права голоса при выборах депутатов Государственной Думы.

Статья 22 Положения о выборах вводила равное избирательное право: «в каждом избирательном участке, съезде или собрании никто не может иметь более одного голоса». Однако в противоречие с этим правилом лица, соответствующие имущественными цензами одновременно по нескольким куриям, могли воспользоваться правом голоса несколько раз. Так, например, землевладелец мог принимать участие в уездном съезде и в городских выборах. Данное противоречие смягчалось запрещением участвовать одному кандидату в городских выборах одновременно по нескольким участкам и баллотироваться в депутаты Государственной Думы более, чем в одном избирательном собрании.

Организация выборов в высший представительный орган страны была основана на куриальной и многоступенчатой основе. Для этих выборов были сформированы три избирательные курии: землевладельческая, городская и крестьянская. Критерием отбора избирателей в землевладельческую и городскую курии выступало имущественное положение. Для участия в съезде уездных землевладельцев было необходимо владеть землей определенного размера, обложенной земским сбором, или другим недвижимым имуществом, не относящимся к торгово-промышленной категории (сельскохозяйственные предприятия, сады, виноградники и пр.), стоимостью по земской оценке не ниже 15 000 рублей. Владельцы недвижимости, оцененной не менее 1 500 рублей, имели право участвовать в съездах через своих уполномоченных.

Размер имущественного ценза для выборов Государственной Думы был перенесен из Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. Определяемый для каждого уезда индивидуально, он различался в зависимости от численности населения, уровня экономического развития

губерний, их географического положения в диапазоне от 25 до 800 десятин. В среднем по всем российским губерниям этот ценз составлял от 150 до 300 десятин.

Для избирателей землевладельческой и городской курий выборы организовывались по двухступенчатой схеме. Лица, имеющие право голоса, голосовали за выборщиков, которые затем образовывали избирательное собрание для выборов депутатов. Общее количество выборщиков в каждой губернии или области, а также их количественное распределение между уездами и съездами устанавливалось специальным расписанием. При определении количества выборщиков для распределения мест между куриями была положена общая совокупность уплачиваемых ими налогов. Для наделения правом голоса по крестьянской курии имущественный ценз не предусматривался. В отличие от Положения от 6 августа 1905 г., декабрьский закон наделил правом голоса всех крестьян, а не только их представителей. Для крестьянской курии были введены четырехступенчатые выборы.

Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. установило многоступенчатые выборы: для крупных землевладельцев и горожан – двухступенчатые, для мелких землевладельцев — трехступенчатые, для крестьян — четырехступенчатые. Количество ступеней прямо пропорционально определялось численностью курии. С одной стороны, многоступенчатость организации выборов была обоснована пространственной спецификой России. В то же время, существенный недостаток непрямых выборов заключался в естественном искажении результатов выборов на каждом этапе (при четырехступенчатых выборах накопление ошибки могло быть значительным), в возможном давлении на выборщиков со стороны местных властей. Последняя возможность определялась тем, что выборщиков значительно меньше, чем избирателей. Куриально-сословная организация и многоступенчатая система выборов делали неравным представительство основных социальных групп населения, а также искажали выбор отдельных

избирателей. Необходимо особо отметить, что предусмотренная для проведения выборов Государственной Думы система цензов была многосоставной и не сводилась лишь к имущественному цензу. Данный ценз не использовался для крестьян. Помимо этого, из категории избирателей исключались лица, соответствующие требованиям имущественного ценза, но совершившие какие-либо проступки или преступления, делавшие их, по мнению законодателя, недостойными избирательного права.

«Булыгинская» Дума на основе рассмотренных выше норм так и не была сформирована. Переход беспорядков в фазу вооруженного насилия осенью 1905 г. наряду с забастовками и мирными акциями протеста привел к срыву выборов депутатов Думы. 17 октября 1905 г. Николай II вынужден был издать Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», предоставлявший населению «основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Помимо установления основ гражданской свободы и наделения Думы законодательными полномочиями, этот акт предполагал «привлечь к участию в Думе, по мере возможности, те классы населения», которые до этого не участвовали в выборах.

Октябрьский Манифест стал отправной точкой реформирования российского законодательства о выборах. Для разработки нового закона была сформирована комиссия под председательством С.Ю. Витте [3]. Результатом деятельности этой комиссии стали Именной Высочайший Указ «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г. и «Учреждение Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г. Указанные документы составили правовую основу выборов в I и II Государственные Думы, начавших работать, соответственно, 27 апреля 1906 г. и 20 февраля 1907 г. Очевидно, что под натиском массовых выступлений населения и требований политической оппозиции избирательное законодательство о выборах в

Государственную Думу было радикально изменено. В результате Государственная Дума обрела полномочия не только представительного, но и законодательного органа.

Указ от 11 декабря 1905 г. внес в законодательство о выборах Государственной Думы глубокие изменения. Новацией было введение четырех избирательных курий: землевладельческой, городской, крестьянской и рабочей, а точнее, выделение особой рабочей курии. Организация выборов по куриям имела отпечаток сословного представительства, с характерной для него классификацией избирателей на основании имущественного ценза. В то же время, появление рабочей курии дало возможность для избрания депутатов из рабочих.

Право участия в съездах уездных землевладельцев, помимо собственников земли, декабрьским указом было предоставлено управляющим и арендаторам имений, размеры которых соответствовали указанному цензу. Право выборов уполномоченных получили все владельцы обложенной земскими сборами земли и другой недвижимости, вне зависимости от размера этой собственности. По действовавшему ранее закону такое право имели лишь собственники земли или недвижимого имущества стоимостью не менее 1/10 установленного ценза. Эта новация значительно усилила воздействие мелких собственников на результаты голосования по землевладельческой курии.

К избирателям городской курии были причислены не только лица, соответствующие имущественному цензу, но также те, кто снимал на свое имя в границах городов уезда отдельную квартиру, а также пенсионеры, получающие пенсии от государства, городов, земств, сословий, железнодорожных компаний»[6]. Разрешение на участие в выборах всех квартиранимателей максимально приблизило избирательное право городской курии ко всеобщему, особенно в больших городах с высокими имущественными стандартами. Эта мера предоставила избирательное право практически всем проживавшим в городах работникам умственного труда.

Декабрьский закон увеличил количество городских избирателей по сравнению с законом от 6 августа более чем в 10 раз.

Впервые ряд категорий рабочих, не являвшихся собственниками, получили право участия в избрании выборщиков в губернские и городские избирательные собрания. Данное право было предоставлено рабочим отраслей, требовавших наиболее высокой квалификации. В то же время, необходимо отметить, что эффективность использования избирательного права рабочими была существенно снижена в результате использования некорректной многоступенчатой системы избрания. Избирательное право предоставлялось рабочим не как физическим лицам, а как сотрудникам предприятия. Выборы производились отдельно по каждому предприятию. Один уполномоченный от рабочих избирался на предприятиях с численностью от 50 до 1000 человек. На каждую тысячу рабочих выбирался один уполномоченный. Таким образом, голоса 50 рабочих небольшого предприятия фактически приравнивались к голосам рабочих крупного завода с численностью персонала до 2000 человек. В уполномоченные могли быть выбраны рабочие возрастом более 25 лет и работающие на том предприятии, в котором проходят выборы, не менее 6 месяцев. Рабочие участвовали в выборах в соответствии с законодательством в такой ничтожной степени, которая нивелировала их реальное присутствие в Думе. Тем не менее, рабочим, не снимавшим в городе отдельных квартир на свое имя, впервые была предоставлена возможность представительства в высшем законодательном органе.

Как и ранее, распределение депутатских мест между куриями осуществлялось на основе общей совокупности налогов. Общая совокупность выборщиков в губерниях Европейской России и в Области Войска Донского классифицировалась следующим образом: на землевладельцев приходилось 32,6%; на городских выборщиков — 22,5%; крестьян и казаков — 42,2%; на представителей рабочих — 2,7%. В губернских и областных избирательных

собраниях Кавказа землевладельцы получили 25,7% голосов; горожане — 21,3%; крестьяне и казаки — 54%; представительство рабочих предусмотрено не было[4]. Это не было особой региональной политикой, а объяснялось отсутствием промышленного производства.

Законодательство того периода делало акцент на антимонопольном характере политического представительства: распределение выборщиков по куриям было осуществлено таким образом, чтобы представители ни одной курии не могли провести в губернском собрании своих кандидатов в депутаты Думы самостоятельно, без договоренностей с другими куриями. Такой механизм избирательного процесса содействовал активизации взаимодействия различных социальных групп и стабилизации социально-политической ситуации в стране.

Императорским Указом от 11 декабря 1905 г. было предусмотрено сохранение действовавшей системы цензов: сословный, имущественный, половой, возрастной, ценз оседлости. Различий между активным и пассивным избирательным правом российское законодательство того периода не предусматривало. В то же время, существовали дополнительные требования, специфичные именно для выборов в Государственную Думу: знание русского языка для депутатов Государственной Думы и минимально необходимый шестимесячный срок работы на предприятии для уполномоченных от рабочих. При том, что выборы не были всеобщими и имели неравный цензовый характер, ни одна социальная группа не была полностью исключена из избирательного процесса. Необходимо помнить, что само понятие «всеобщие выборы» с тех пор существенно изменилось. Так, Н.М. Коркунов характеризовал избирательное право как общее, если ограничения касались лишь «подданства, непорочности по суду, совершеннолетия и пола». Очевидно, что содержание понятия «общие выборы» в начале XX века было значительно более узким, чем в настоящее время. Отметим, что нигде, в том числе в странах развитой демократии избирательное право не возникало сразу

как всеобщее, равное и прямое. Имея на определенном этапе цензовый характер и не являясь всеобщим в современном смысле этого термина, в тот период избирательное право оценивалось как таковое. Безусловно, подобный период переживала и Россия в начале XX в.

В целом, нормативная база формирования и деятельности Государственной Думы, адекватно отражала спектр политических настроений населения России в условиях реформирования государственного строя. Сочетание куриально-цензового принципа и широкого для своего времени избирательного права являлось своеобразным компромиссом между обществом и верховной властью. Это сочетание определило возможность достаточно полного представительства в высшем законодательном органе всех социальных групп, за исключением рабочих.

Деятельность I и II Государственной Думы вызвала серьезное беспокойство верховной власти. Требования ряда депутатских фракций, по мнению императора и его окружения, были радикальными и угрожающими существующему строю. 3 июня 1907 г. был обнародован Высочайший Манифест «О роспуске Государственной Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу»[7]. Манифест обвинял II Государственную Думу в заговоре «против государства и царской власти», провозглашал ее роспуск, объявлял о созыве новой Думы 1 ноября 1907 г. и об изменении избирательного законодательства.

По новому закону были выбраны депутаты III и IV Государственные Думы. В соответствии с п. 1 выборы в Государственную Думу осуществлялись на уровне губерний, областей и городов. В отличие от ранее действовавшего закона, новое Положение сократило количество городов, имевших право самостоятельного представительства с 26 до 7, оставив его лишь Москве, Петербургу, Одессе, Риге, Варшаве, Лодзи и Киеву. Существенно сократилось также общая численность депутатов Государственной Думы: с 524 до 442. По

мнению верховной власти, это должно было сделать представительное учреждение более лояльным императору и системе исполнительной власти.

Сохраняя многоступенчатую схему выборов, Положение от 3 июня 1907 г. несколько изменило организацию избирательных съездов. Выборы осуществлялись губернским избирательным собранием, создаваемым из выборщиков, избираемых в каждом уезде: съездом землевладельцев, съездами городских избирателей, съездом уполномоченных от волостей, съездом уполномоченных от казачьих станиц в губерниях, где они существовали. Таким образом, в рамках данной схемы все население государства было разделено на несколько куриий. Положение вводило от каждой курии фиксированное количество депутатов Государственной Думы. Землевладельцам было гарантировано 233 места (56,8 %), крупным городским предпринимателям — 72 места (17,6 %), мелким городским собственникам — 40 мест (9,8 %), крестьянам и казакам — 56 мест (13,7 %), рабочим — 6 мест (1,5 %)[2,305]. Можно предположить, что избирательное законодательство в целом и избирательный процесс были реорганизованы в политических целях. Эта реорганизация обеспечивала преобладание в Государственной Думе тех социальных групп, которые рассматривались в качестве лояльных императорской власти.

Таким образом, порядок формирования Государственной Думы включал в себя нормативные механизмы поддержания социально-политической стабильности в российском обществе. Выборщики по куриям распределялись так, чтобы исключить возможность формирования состава представительного органа самостоятельно представителями какой-либо одной курии, не заключая договоренностей с представителями других куриий. Данный механизм регулирования чрезвычайно интересен, поскольку он создавал условия для обязательного взаимодействия представителей различных куриий, для которых были характерны сословные и имущественные противоречия

Литература

1. Верт Н. История советского государства 1900–1991 гг. М., 1994.
2. Давыдович А.М. Самодержавие в эпоху империализма. М., 1975.
3. РГВИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д.21. Л.2.
4. РГВИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 57. Л. 5.
5. 3 ПСЗ. Т. XXV. № 26662.
6. 3 ПСЗ. Т. XXV. № 27029. Раздел II..
7. 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 29240.

References

1. Vert N. Istorija sovetskogo gosudarstva 1900–1991 gg. M., 1994.
2. Davydovich A.M. Samoderzhavie v jepohu imperializma. M., 1975.
3. RGVIA. F. 1544. Op. 1. D.21. L.2.
4. RGVIA. F. 1544. Op. 1. D. 57. L. 5.
5. 3 PSZ. T. XXV. № 26662.
6. 3 PSZ. T. XXV. № 27029. Razdel II..
7. 3 PSZ. T. XXVI. № 29240.