

Законодательство о выборах в I и II Государственные Думы Российской империи

Первое представительное учреждение (в современном понимании данного термина) в России появилось значительно позднее, чем во многих государствах Европы и Америки. Вместе с тем, те 12 лет, в течение которых Государственная Дума действовала, оставили глубокий след в истории нашей страны. История ее создания и функционирования, уникальность каждого из созывов, особенности избирательного законодательства по-прежнему привлекают внимание исследователей. Тем более, что изучение исторического опыта создания выборного законодательства и его последующей эволюции, может способствовать поиску путей оптимизации законодательства действующего.

В течение нескольких десятилетий изучение истории дореволюционной Думы носило скорее академический характер, с возрождением же в стране парламентских институтов оно приобрело и большое практическое значение [1]. Особую ценность приобрели при этом, по мнению некоторых авторов, идеи, «координирующие построение государственных и правовых институтов на основе политико-правового опыта и менталитета русского народа» [2].

Разработка законодательства о выборах в Государственную Думу началась рядом закрытых обсуждений в различных совещательных комиссиях с участием царя, членов правительства, Сената и приближенных правоведов. Результатом их работы стало принятие 6 августа 1905 года «Положения о выборах в Государственную Думу», к которому 18 сентября того же года добавились «Правила о применении положения о выборах в Государственную Думу».

Избирательная система была создана куриальной. Для каждой курии правительство установило определенные нормы представительства.

Были созданы три курии: землевладельческая, городская и крестьянская. Для участия в выборах по землевладельческой курии устанавливался земельный (от 100 до 650 дес. земли в зависимости от местности) или имущественный (недвижимая собственность не менее 15 тыс руб.) ценз. Землевладельцы, не имевшие



А.В. Козин

*Старший прокурор второго апелляционного отдела
уголовно-судебного управления прокуратуры
Нижегородской области,
младший советник юстиции,
соискатель научной степени «кандидат юридических
наук», с 2005 по 2008 гг. аспирант кафедры
теории и истории государства и права
ННГУ им. Н.И. Лобачевского*

цензовых участков, выбирали своих уполномоченных на предварительном съезде. Уездный избирательный съезд землевладельцев выбирал выборщиков. В городском избирательном съезде принимали участие представители городской буржуазии, для которых устанавливался довольно значительный имущественный ценз. Для крестьян (кроме Сибири и Польши) ценза не требовалось, но устанавливалась сложная четырехступенчатая система выборов: сельские сходы выбирали десятидворников, те на волостных сходах – уполномоченных, а последние на уездных съездах – уполномоченных от волостей (у казаков – от станиц) выборщиков.

Выборщики губернии, избранные всеми куриями, собирались на губернское избирательное собрание, где каждая курия выбирала установленное законом число членов Государственной думы. Крупные города получили право выбирать членов в Думу от городской буржуазии непосредственно на городских избирательных собраниях [3].

Таким образом, выборы не должны были быть равными и всеобщими. Государственная дума объявлялась законосовещательной, ее ведению подлежали все предметы, требующие издания законов и штатов, государственная роспись, сметы министерств, отчеты контроля и т.д., но законосовещательная инициатива Думы была сильно ограничена.

Надо сказать, что неприятие избирательного закона 6 августа 1905 года выразили не только социал-демократы и эсеры, но и представители более умеренного политического сектора. По словам П.Н. Милюкова: «Отношение к ней как было, так и осталось, безусловно, отрицательным» [4].

Как отмечает в своем исследовании А.В. Костылев: «Законы 6 августа 1905 года означали шаг вперед по пути реформирования политической системы России, но шаг недостаточно решительный и запоздалый. Общество уже переросло идеи законосовещательного представительства и стремилось к законодательному народному представительству на основе демократических выборов. Булыгинская Дума повсюду бойкотировалась» [5].

Более того, революционное движение, приближаясь к своему пику, осенью 1905 года только набирало обороты: «Москва после 10 октября бастовала в сущности целиком... Положение было совершенно критическим. Петербург был без уличного транспорта и железнодорожного сообщения даже с Петергофом, частично без освещения и телефонов. Бастовали аптеки, почта, типографии, в том числе и государствен-

ная, так что важнейшие политические документы негде было напечатать, наконец, забастовал Государственный банк. 14 октября во дворе Академии художеств состоялся многотысячный революционный митинг». [6] Начавшаяся в октябре 1905 года в Москве забастовка охватила всю страну и переросла во Всероссийскую октябрьскую политическую стачку. 12–18 октября в различных отраслях промышленности бастовало свыше двух миллионов человек.

Критическая ситуация требовала кардинальных решений, и таковым стало провозглашение 17 октября 1905 года Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка». Обнародование «Манифеста свобод», по утверждениям современников, стало для них «беспримерной сенсацией» [7]. Николай II обещал объединить деятельность правительства и возложить на него выполнение своей «непреклонной» воли: во первых даровать населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности», свободу совести, слова, собраний и союзов; во вторых, привлечь к выборам в Государственную Думу более широкие слои населения, ранее избирательных прав не получивших и в третьих, «установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы» и обеспечить ее депутатам возможность действительного участия в надзоре за законностью действий поставленных от императора властей [8].

Обещание настолько кардинальной для тогдашней России демократизации законодательства вызвало эйфорию среди прогрессивных слоев общества. Манифест 17 октября «Об усовершенствовании государственного порядка» возлагал на правительство решение вопросов о предоставлении населению России демократических свобод, расширении избирательного права. Первые шаги кабинета С.Ю. Витте действительно свидетельствовали о намерении идти по пути реализации Манифеста: именованным Высочайшим Указом от 24 ноября 1905 г. «О временных правилах о повременных изданиях» была отменена «предварительная общая и духовная цензура» периодических изданий, «выходящих в городах Империи» и прессе предоставлялись достаточно широкие права [9].

Однако, несмотря на то, что в «многочисленных телеграммах городских дум, организаций крупного капитала, поступавших на имя председателя Совета министров, представители имущих классов выражали свое удовлетворение уступками, обещанными в манифесте 17 октября», в столицах и некоторых других

городах империи Манифест не дал желанного успокоения [10]. Высшей точкой революции 1905 года было Декабрьское восстание в Москве и других городах. В Ростове–на–Дону боевые в течение 8 дней (13–20 декабря) вели бой с правительственными войсками. В Екатеринославе начавшаяся 8 декабря стачка переросла в восстание, которое продолжалось вплоть до конца декабря.

13 декабря 1905 года начались баррикадные бои в Сормове, 14 декабря боевая дружина рабочих захватила нижегородский железнодорожный вокзал [11]. В таких условиях Правительство было вынуждено пойти на дальнейшие уступки. «Высочайший Указ об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г. появился в момент наивысшего подъема революционного движения. Николай II вынужден был пойти на дальнейшую демократизацию избирательного законодательства и существенно расширить состав российского электората. «Указ» от 11 декабря начинался следующими словами: «Манифестом, 17 Октября сего года изданным, Мы возвестили о непреклонной воле Нашей, не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь к участию в ней, в мере возможности, те классы населения, кои избирательными правами не пользовались, предоставив дальнейшее развитие общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку» [12].

Положением, в соответствии с которым проходили выборы и в I и во II Государственные думы, были существенно расширены избирательные права подданных путем установления четвертой курии рабочих. В выборах по рабочей курии участвовали рабочие предприятия, где имелось не менее 50 работников. Некоторые исследователи считают, что по измененному 11 декабря 1905 года Положению у рабочего класса оказывалось не меньше, а может быть даже и больше избирательных возможностей, чем у многих других социальных групп Российской империи [13].

В выборах по крестьянской курии участвовали крестьяне–домовладельцы. В выборах по землевладельческой курии участвовали владельцы определенного количества земли или иной недвижимости (кроме торгово–промышленных заведений). В выборах по городской курии участвовали владельцы городской недвижимости и торгово–промышленных заведений, квартиросъемщики и служащие. Таким образом, цензовая система и сословный принцип были сохранены, хотя и подверглись определенной

демократизации: выборы «и по новому положению, изданному 11 декабря, оставались неравными, не–прямыми и к тому же неодновременными» [14].

Выборы предполагались двухступенчатые, отдельные по губерниям и областям и по крупным городам. Губернии, при этом, были основным типом избирательного округа. Особыми округами стали располагавшиеся на окраинах империи административно–территориальные единицы, где русские составляли меньшинство населения (Польша, Грузия и т.д.). Система выборов там отличалась тем, что для русского населения были созданы отдельные округа, дабы национальные области могли быть представлены не только «инородцами». Кроме того, отдельными избирательными округами стали 26 крупнейших городов империи, в том числе и Нижний Новгород.

Число выборщиков, участвующих в собраниях по губерниям и областям, было установлено специальным списком по каждой административной единице отдельно. Для собраний выборщиков по городам устанавливалась единая квота: по 160 человек в столицах и по 80 человек в остальных городах [15].

Что касается членов Государственной думы, избираемых выборщиками на собраниях, то их число было определено отдельным списком по каждой губернии, области, городу. Всего в списке значилось 412 мандатов, в том числе 28 от городов. Число депутатов между округами распределялось в соответствии с количеством населения. 1 депутат приходился на 250 тысяч населения в центральных губерниях и на 350 тысяч в окраинных губерниях и областях. Избирательных прав лишались лица моложе 25 лет, женщины, учащиеся, душевнобольные, военные, полицейские и некоторые другие категории населения («бродячие инородцы», например).

Вместе с тем, к началу выборов в Государственную Думу, императором и правительством в сторону реакции был пересмотрен ряд обещаний, заложенных в Манифест 17 октября. Так, 20 февраля 1906 года был издан Манифест о преобразовании Государственного совета во вторую, фактически верхнюю, палату, получившую законодательные полномочия, равные думским. Система выборов в государственный совет обеспечивала преобладание в нем крупных землевладельцев и соответственно ее консервативность. Таким образом, в законодательство включались консервативные противовесы его же наиболее демократических положений. В тот же день 20 февраля 1906 года был издан и Высочайший Указ о составе и устройстве Государственной Думы, про–

долживший эту тенденцию. Указом была несколько затруднена думская законодательная инициатива, так как уже именно председатель Государственного совета вносил на усмотрение императора принятые обоими органами законопроекты [16].

Таким образом, к концу февраля 1906 года разработка законодательства о выборах в Государственную Думу была практически завершена: к этому времени было принято более двух десятков различных регулирующих производство выборов акты. Не считая Основных законов Российской империи, Указ об утверждении которых был подписан Николаем II 23 апреля 1906, т.е. за четыре дня до начала работы I Государственной Думы, в период уже начавшихся выборов был принят еще один законодательный акт, имевший важное значение для осуществления законности на них – именней Высочайший Указ Правительствующему Сенату от 8 марта 1906 г. «О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный Совет и Государственную Думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений». Данный указ вошел в Уложение о наказаниях и Устав Уголовного Судопроизводства.

Правилами устанавливалась уголовная ответственность за совершение деяний, направленных на воспрепятствование выборам, осуществлению избирательных прав граждан и деятельности Государственного Совета и Государственной Думы. Уголовно наказуемыми были, в числе прочих, такие деяния, как воспрепятствование избирателю или выборщику угрозой, насилием над личностью, злоупотреблением властью или отлучением от общения свободно осуществлять право выборов в Государственный Совет или Государственную Думу, воспрепятствование занятиям предвыборных собраний, собраний по выборам в Государственный Совет или Государственную Думу и выборных комиссий угрозами, насилием над личностью, злоупотреблением властью, повреждением помещения, предназначенного для собрания или умышленные злоупотребления при отбирании или счете голосов при выборах в Государственный Совет или Государственную Думу. Были также указаны квалифицирующие признаки преступлений: если они совершены «несколькими лицами или же служащим в правительственном или общественном установлении, при исполнении служебных обязанностей по наблюдению за правильностью выборов»; или «несколькими вооруженными лицами» [17]. Санкции при этом варьировались от заключения

в тюрьму на срок от четырех месяцев с возможным присоединением к тюремному заключению удаления от должности до ссылки в каторжные работы на срок до десяти лет и лишения всех прав состояния. При этом статьей 11 Положения предусматривалось, что дела об указанных в нем «преступных деяниях, учиненных служащими, возбуждаются в общем порядке судопроизводства, с преданием виновных участия их начальства» [18]. Введение подобных мер уголовно-правового характера создавало дополнительные гарантии того, что выборы будут проходить в соответствии с законом.

Конкретизировались положения избирательного законодательства в различных подзаконных актах и решениях Правительствующего Сената. Так, Министерством внутренних дел был разработан Свод главнейших указаний, преподанных Министром Внутренних Дел по применению Высочайше утвержденного 6 августа 1905 года Положения о выборах в Государственную Думу (по 25 сентября 1905 года), которым регламентировались особенности участия в выборах крестьян, священнослужителей и некоторых других категорий российских подданных, а также различные инструкции (например, Инструкция о порядке составления дополнительных списков лиц, имеющих участков в выборах в Государственную Думу и производства сих выборов, утвержденная Министром Внутренних дел 17 декабря 1905 года) [19, 20].

Большое значение имели определения Сената по вопросам, касающимся осуществления законности на выборах. Так, например, в определении Правительствующего Сената от 26 октября 1905 года разъяснялось, могут ли заинтересованными лицами быть поданы в порядке ст.ст. 34 и 45 Положения о выборах в Государственную Думу жалобы на нарушения только их собственных избирательных прав либо «могут быть приносимы такие жалобы и на неправильности, допущенные по отношению к другим лицам». Как было разъяснено Сенатом, жалобы могут подаваться на нарушения, допущенные по отношению к любым лицам, имеющим избирательные права, по тем же участкам, съездам или собраниям, к которым принадлежат и жалобщики [21].

Отвечая на вопрос о том, подлежат ли избирательные списки до производства выборов обозрению губернской комиссии либо комиссия их проверяет в силу закона и при отсутствии жалоб и заявлений вслед за опубликованием списков, Сенат в своем определении от 2 ноября 1905 года разъяснил, что уездные комиссии не обязаны проверять наличие избиратель-

ного права у каждого избирателя в отдельности, но в случае выявления комиссией нарушений порядка составления и опубликования списков, уездная комиссия принимает меры к их устранению [22].

Таким образом, за небольшой период времени законодательная база для выборов в первую Государственную Думу была сформирована.

По тем же правилам прошли выборы и в Думу второго созыва. Они также были отмечены многочисленными разъяснениями Сената по вопросам действующего избирательного законодательства. Однако, как считают некоторые авторы, цель последних состояла уже не столько в разъяснении запутанных правовых вопросов, сколько в устранении от участия в выборах наиболее оппозиционных избирателей. Так, например, было «разъяснено», что крестьяне, купившие землю с помощью кредита Крестьянского банка и еще не выплатившие долг, не являются полноправными обладателями необходимого земельного ценза и потому должны быть исключены из избирательных списков мелких землевладельцев [23].

Политико-правовой опыт, полученный в результате создания Государственной Думы, действительно велик. Его отличает глобальность произведенных преобразований, их системообразующий характер, а также большое влияние различных факторов на принятие политических решений (революция, давление общественности, противостояние либерального и консервативного лагерей в правящей верхушке).

Осознавая необходимость идти на уступки перед либеральной частью общественности и будучи в условиях разгоравшейся революции, неповоротливый бюрократический аппарат Российской империи вынужден был форсировать подготовку избирательно-

го законодательства. История разработки и принятия законов о выборах в дореволюционную Государственную Думу уникальна еще и тем, что до этого у отечественного законодателя такого опыта практически не имелось: «В избирательной кампании в I Думу, стартовавшей в декабре 1905 года, все для обывателя и для власти было впервые» [24].

В настоящий момент вопросы взаимодействия ветвей власти весьма актуальны: кризисы, порождаемые противостоянием парламентского большинства и исполнительной властью, заканчиваются порою большими потрясениями для политической жизни государств (недавние примеры Украина, Италия, бюджетный кризис в США, чуть было не вызвавший технический дефолт). Вотумы недоверия правительству и роспуск парламента меры чрезвычайные, надолго выводящие из строя либо власть исполнительную, либо власть законодательную.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости изучения опыта конституционного законодательства различных государств, в том числе и законодательства избирательного. Так, например, отдельные исследователи даже считают, что в некоторых вопросах современное отечественное законодательство о выборах отстает от выборной практики, существовавшей в дореволюционной России [25]. И действительно, изучение правотворческого опыта прошлых лет может оказаться полезным, ибо создает возможности для переосмысления эффективности и целостности законодательства действующего, позволяет установить законы развития правотворческого процесса и влияние законодательства на политическую жизнь общества и государства. ■

Литература:

1. Патрикеева О.А. Общественность и выборы в I и II Государственные Думы Российской империи: Автореферат дис. ... к.ист.н. СПб., 2007. С. 3.
2. Андрейченко А.С. Консервативное правопонимание в России XIX–XX в.: Автореферат дис. ... к.ю.н. Ростов-н/Д, 2006. С. 3.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд. 1–е. СПб., 1908. Ст. 26662. С. 645–651.
4. Милюков П.Н. Воспоминания. М.: Политиздат, 1991. С. 206.
5. Костылев А.В. Выборы в I Государственную Думу. Дис. ... к.ист.н. СПб., 2005. 317 с. РГБ ОД, 61:05–7/876. С. 137.
6. Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. М.: Политиздат, 1991. С. 207–210.
7. Милюков П.Н. Воспоминания. М.: Политиздат, 1991. С. 206.
8. Манифест об усовершенствовании государственного порядка. 17 октября 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXV. Отд. I. Ст. 26803. СПб., 1908.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. N 26963.
10. Сидельников С.М. Образование и деятельность I Государственной думы. М., 1962. С. 47.
11. Макаров И.А. Нижегородские прокуроры: 272 года на страже закона. Н. Новгород. С. 132.

12. Указ об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений 11 декабря 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXV. Отд. I. Ст. 27029. СПб., 1908.
13. Думское избирательное право в России // Юрист 1999. N 2. Кудинов О.А. Конституционные реформы в России в XIX – начале XX в. М., 2000. С. 59.
14. Сидельников С.М. Образование и деятельность I Государственной думы. М., 1962. С. 71.
15. Дмитриев Ю.А. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы в России от новгородского веча до Федерального Собрания. М: Манускрипт, 1995. с. 63.
16. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI, N 27423; Собрание узаконений 21 февраля 1906 г. N 38. Ст. 196/
17. Положение о выборах в Государственную Думу с разъяснениями Правительствующего Сената и Министра внутренних дел. СПб., 1907.
18. Положение о выборах в Государственную Думу с разъяснениями Правительствующего Сената и Министра внутренних дел. СПб., 1907.
19. Производство Нижегородской губернской по делам о выборах в Государственную Думу комиссии по переписке о введении в действие Положения л выборах в Государственную Думу. ЦАНО. Ф. 628. Оп. 654. Д. 1. Л. 12.
20. Производство Нижегородской губернской по делам о выборах в Государственную Думу комиссии по переписке о введении в действие Положения л выборах в Государственную Думу. ЦАНО. Ф. 628. Оп. 654. Д. 1. Л. 52.
21. Производство Нижегородской уездной по делам о выборах в Государственную Думу: циркулярные предписания губернатора и председателя окружного суда с приложением печатных разъяснений Сената о выборах в Государственную Думу. ЦАНО. Ф. 629. Оп. 670. Д. 1. Л. 49–50.
22. Производство Нижегородской уездной по делам о выборах в Государственную Думу: циркулярные предписания губернатора и председателя окружного суда с приложением печатных разъяснений Сената о выборах в Государственную Думу. ЦАНО. Ф. 629. Оп. 670. Д. 1. Л. 54.
23. Патрикеева О.А. Общественность и выборы в I и II Государственные Думы Российской империи: Автореферат дис. ... к.ист.н. СПб., 2007. С. 41.
24. Государственная Дума в России. 1906–1917. Сост. И.В. Лукьянов и др. СПб., 2006. С. 89.
25. Селунская Н.Б., Бородкин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н. Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996. С. 17.