

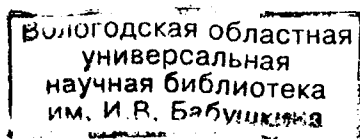
**Центральная избирательная комиссия Российской Федерации**  
**Научно-методический совет при Центральной избирательной комиссии**  
**Российской Федерации**  
**Российский общественный институт избирательного права**

**Выборы во Всероссийское  
Учредительное собрание в документах  
и воспоминаниях современников**

Под общей научной редакцией  
Ю.А. Веденеева и И.Б. Борисова

*К 119 1410495*

Москва  
2009



**Вступительная статья.**  
**Выборы во Всероссийское Учредительное собрание:**  
**исторический контекст, электоральная формула**  
**и социетальная катастрофа**

Основная проблема, поставленная историей выборов во Всероссийское Учредительное собрание, заключается в понимании того, является ли этот проект незавершенным или несостоявшимся. Вся последующая историография вопроса вращается вокруг этой темы. Авторы данного сборника в какой-то мере попытались ответить на этот вопрос, поставленный самой историей. Читателям судить – в какой мере им это удалось.

Цивилизационный разлом, пережитый Россией в 1917 году, разделил историю страны на две части. Одна из них – «дореволюционная» – навсегда осталась в прошлом – с присущими ей государственными институтами, политической системой, социальными группами, культурой и традициями. «То, чего больше не будет», по меткому выражению Ариадны Тырковой-Вильямс, безвозвратно погибло.

Роковой 1917 год заложил основы советского бюрократического административно-социального строя, новых государственных институтов, новой политической культуры, определивших на последующие 90 лет развитие не только построссийской (в ее советском и демократическом форматах), но и мировой истории. Неудивительно, что в электоральной истории России 1917 год занимает совершенно особое, уникальное место, поскольку сегодня, как и тогда, в поисках политических решений выхода из кризиса чрезвычайно важным представляется нахождение оптимального варианта избирательной системы.

На протяжении девяти месяцев – с марта по ноябрь 1917 года – осуществлялась наиболее масштабная в истории нашей страны реформа институтов государственной власти.

В России была предпринята попытка коренным образом перестроить систему властеотношений, чтобы на смену авторитарно-самодержавной политической практике пришло демократическое парламентское народное представительство.

Эти планы имели значительные шансы на успех, но, к сожалению, цепная реакция национальных кризисов, обострившиеся, особенно в период войны, социальные нужды народа, ожесточение межпартийной борьбы не дали шанса эво-

люционному решению общественных проблем<sup>1</sup>, и реформаторский, в том числе электоральный эксперимент 1917 года завершился политической катастрофой.

Все это, по нашему убеждению, нисколько не снижает, а напротив, усиливает востребованность нового прочтения и понимания электорального опыта подготовки и проведения выборов во Всероссийское Учредительное собрание, существование которого трагически завершилось 90 лет назад – 5 января 1918 года. И дело здесь не только в том, что негативный опыт – это тоже опыт, анализ которого позволяет избежать подобных ошибок в будущем.

Проблемы социально-политических и социокультурных трансформаций, с которыми столкнулись в 1917 году политики при подготовке избирательного законодательства и организации выборов, во многом актуальны и в наши дни.

Как применять различные избирательные системы (или, точнее, способы распределения мандатов на осуществление функций публичной политической власти по итогам демократических выборов)?

Какие из них наиболее оптимальны и в каких случаях? Каковы основы участия в выборах общественных организаций и, прежде всего, политических партий? Каковы особенности правового статуса избирателей и кандидатов? Как лучше организовать избирательный процесс? Каким образом в ходе выборов взаимодействуют институты государства и гражданского общества?

На эти и многие другие, не менее важные и сложные вопросы предстояло найти ответы в 1917 году и предстоит найти на современном этапе государственно-правового развития страны.

Споры и доводы, аргументы и решения, возникавшие в связи с избранием депутатов Учредительного собрания, составили уникальное наследие политико-правовой мысли и избирательной практики, к сожалению недостаточно оцененное и освоенное не очень любознательными потомками.

Данная хрестоматия отчасти восполняет этот пробел; она позволяет современным читателям и исследователям получить достаточно представительную и, надеемся, объективную картину наиболее масштабной и значимой избирательной кампании в истории России, проследить особенности политического участия широких слоев населения, предвыборной деятельности политических партий, функционирования системы избирательных комиссий в критический период отечественной истории.

Составители надеются, что публикуемые в книге разнообразные материалы и документы помогут тем, кто сегодня активно участвует в общественно-политической жизни Российской Федерации, лучше понять целый ряд базовых теоретических и практических представлений в области избирательных отношений<sup>2</sup> и в частности, важность превращения народовластия из формально-

<sup>1</sup> Колеров М.А., Плотников Н.С. Русская интеллигенция и национальная судьба // Из глубины: Сборник статей о русской революции. М., 1990. С. 5.

<sup>2</sup> Необходимо отметить, что нормы «Положения о выборах в Учредительное собрание» на протяжении десятилетий неизменно учитываются при разработке и совершенствовании избирательного законодательства нашей страны. Не стала исключением и последняя редакция Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». М., 2007. С. 15.

го атрибута государства в реальный политико-правовой институт и механизм, обеспечивающий социальную легитимность, непрерывность и преемственность осуществления власти.

Ценный исторический опыт отечественного выборного представительства – выборы органов местного самоуправления (земств и городов), Государственной думы Российской империи, Всероссийского Учредительного собрания – позволяют лучше понять сущность и смысл демократического избирательного процесса в ситуации перехода к новым формам политических взаимоотношений между государством и обществом, что весьма актуально и сегодня, спустя 100 лет после проведения первых выборов в Государственную думу и 90 лет после избрания депутатского корпуса Учредительного собрания<sup>1</sup>.

Важным уроком выборов 1917 года представляется и судьба самого Учредительного собрания как политического института.

Преобладавшие в обществе надежды на разрешение национального кризиса мирным, цивилизованным путем при посредстве всенародно избранного представительного собрания были грубо перечеркнуты одной из политических групп – большевиками – в силу личных убеждений ее лидера – В.И. Ленина. Роспуск Учредительного собрания привел к полной деградации государственно-общественных институтов, норм и ценностей<sup>2</sup>.

Изучение истории подготовки и проведения выборов во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года со всем присущим ей многообразием фактов, событий, тенденций – как позитивных, так и негативных – представляется важной составляющей комплексного осмысления функционирования и развития института выборов в нашей стране в прошлом и настоящем.

\*\*\*

Отметим основные вехи электоральной истории России в 1917 году.

Участие в мировой войне (1914–1918 гг.) чрезвычайно негативно отразилось на хозяйственной и общественно-политической жизни Российской империи. Помимо военных неудач, власти столкнулись с серьезными хозяйственно-экономическими трудностями (в частности, столица и крупные промышленные центры испытывали дефицит продовольствия).

В годы войны произошла консолидация либерально-демократической оппозиции: партий и их фракций в Государственной думе и Государственном совете, земских, городских и других организаций. В Думе возник влиятельный Прогрессивный блок, добивавшийся от царя создания ответственного правительства и либеральных реформ.

В конце февраля 1917 г. жители Петрограда, солдаты столичного гарнизона и моряки Балтийского флота открыто выступили против самодержавия. Восстание было поддержано провинцией. Дискредитировавшая себя романов-

<sup>1</sup> См.: 100-летие выборов Государственной Думы: история и современность. Материалы научно-практической конференции 3 марта 2006 года // Журнал о выборах. Специальный выпуск. 2006.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 12.

ская монархия не сумела оказать революционерам практически никакого серьезного сопротивления<sup>1</sup>.

Вопрос о власти приобрел большую актуальность уже в первые дни Февральской революции.

Среди реально существовавших властных институтов лишь Государственная дума пользовалась некоторым доверием восставшего населения. Днем 27 февраля 1917 г. здание Таврического дворца было переполнено солдатами, жителями Петрограда. Раздавались призывы к членам Думы взять в свои руки исполнительную власть. Реагируя на стихийно развивающиеся события, члены Думы сформировали исполнительную комиссию, призванную решать вопросы об организации власти. Так возник Временный комитет Государственной думы под руководством ее председателя – М.В. Родзянко.

В те же часы и в том же здании был создан Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов, состоящий из выборных представителей промышленных предприятий и воинских частей, ставший политической альтернативой будущему демократическому переустройству.

Утром 2 марта 1917 г., после некоторых колебаний, под давлением сложившихся обстоятельств, непрерывно получая тревожные сообщения от представителей Государственной думы, военных, членов императорской семьи, начальника петроградской полиции, Николай II принял решение об отречении от престола.

В тот же день около 10 часов вечера в Пскове, в салоне-вагоне императорского поезда начались переговоры Николая II с представителями Государственного совета и Государственной думы – А.И. Гучковым и В.В. Шульгиным. В ходе переговоров депутаты вновь предложили царю в целях сохранения монархии «передать власть другому лицу». В 23 часа 40 минут царем был подписан и передан делегатам документ, в котором, в частности, говорилось:

«В дни великой борьбы с внешним врагом, стремящимся почти три года поработить нашу родину, Господу Богу угодно было ниспослать России новое тяжкое испытание. Начавшиеся внутренние народные волнения грозят бедственно отразиться на дальнейшем ведении упорной войны. Судьба России, честь героической Нашей армии, благо народа, все будущее дорогого Нашего отечества требуют доведения войны во что бы то ни стало до победного конца... В эти решительные дни в жизни России почли Мы долгом совести облегчить народу Нашему тесное единение и сплочение всех сил народных для скорейшего достижения победы и в согласии с Государственной думою признали Мы за благо отречься от престола государства Российского и сложить с себя верховную власть... Мы передаем наследие Наше брату Нашему великому князю Михаилу Александровичу и, благословляя его на вступление на престол государства Российского, заповедуем брату Нашему править делами государственными в полном и ненарушимом единении с представителями народа в законодательных учреждениях на тех началах, кои будут ими установлены, принеся в том ненарушимую присягу во имя горячо любимой родины. Призываем всех верных сынов отечества к исполнению своего святого долга перед ним, – повиновением царю в тяжелую минуту всенародных

<sup>1</sup> Политические партии России: История и современность / Под ред. А.И. Зевелева и др. М., 2000. С. 82.

испытаний и помочь ему вместе с представителями народа вывести государство Российское на путь победы, благоденствия и славы. Да поможет Господь Бог России»<sup>1</sup>.

Одновременно царем были написаны указы о назначении Г.Е. Львова председателем Совета министров, а великого князя Николая Николаевича старшего верховным главнокомандующим. По совету Гучкова и Шульгина документ об отречении был обозначен тремя часами дня, а указы – двумя часами, чтобы обеспечить легитимность правительства, якобы назначенного царем до его отречения от престола.

Еще до получения манифеста об отречении царя Временный комитет Государственной думы назначил Временное правительство – верховный орган исполнительной власти, созданный на переходный период, – до того, как будут легитимированы новые исполнительные и законодательные структуры.

Восставшие массы активно вмешивались в процесс учреждения нового правительства. В ночь со 2 на 3 марта 1917 г. офицеры восставших частей потребовали от Временного правительства «ясно и точно высказаться о своем намерении дать народу самому избрать форму правления в лице Учредительного собрания, которое может быть создано только после установления полного спокойствия в стране, необходимого для правильности выбора»<sup>2</sup>.

Ответом на требования восставших стала декларация от 2 марта 1917 г., в которой, в числе своих первоочередных задач, Временное правительство назвало немедленную подготовку «к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны»<sup>3</sup>. На тех же принципах планировалось провести выборы в органы местного самоуправления.

В первой половине дня 3 марта 1917 г. великий князь Михаил Александрович отказался от принятия верховной власти «в пользу» Учредительного собрания и подписал следующий акт: «Одушевленный единою со всем народом мыслью, что выше всего благо Родины нашей, принял я твердое решение в том случае воспринять верховную власть, если таковая будет воля великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием чрез представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства Российского. Посему, призывая благословение Божие, прошу всех граждан державы Российской подчиниться Временному правительству, по почину Государственной думы возникшему и облеченному всею полнотою власти, впредь до того, как созданное в возможно кратчайший срок на основе всеобщего, равного и тайного голосования Учредительное собрание своим решением об образе правления выразит волю народа»<sup>4</sup>.

Таким образом, «после падения самодержавия идея Учредительного собрания объективно составляла основу легитимности любого политического режима,

<sup>1</sup> Февральская революция 1917 года: Сборник документов и материалов. М., 1996. С. 142–143.

<sup>2</sup> Там же. С. 139.

<sup>3</sup> Там же. С. 141.

<sup>4</sup> Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 126–127.

способного возникнуть в переходный период. Она, по крайней мере теоретически, закладывала основу договорной модели перехода к новому государственному устройству и создавала тем самым инструмент достижения компромисса между политическими партиями; обеспечивала пусть не юридическую, но идеологическую преемственность между различными периодами российской истории и стадиями революционного процесса; легитимировала (путем демократических выборов) новые институты государственной власти как внутри страны, так и вне ее... Создалась основа выхода из острого политического кризиса (связанного с войной и революцией) мирным путем, то есть без гражданской войны и террора»<sup>1</sup>.

Таким образом, в России впервые были созданы политико-правовые основы для формирования на выборной основе Учредительного собрания (или Конституанты).

Созыв Учредительного собрания входил в «программу-минимум» РСДРП (б), принятую в 1903 г., программу Партии социалистов-революционеров, ряда национальных социал-демократических партий. До созыва Государственной думы задача достижения Учредительного собрания выдвигалась и Конституционно-демократической партией.

В 1917 г. «большинством населения России 1917 г. Учредительное собрание воспринималось как Творец, как верховный вершитель судеб страны, революции, народа, даже отдельного человека»<sup>2</sup>.

На начальном этапе революции лозунг созыва Учредительного собрания, основанного на началах универсальной триады демократического избирательного процесса – всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном способе голосования, объединил разнородные политические силы и движения, подавляющее большинство российских общественных деятелей, участников многочисленных манифестаций, митингов и сходов.

В этих условиях способ избрания членов Собрания и соответствующие ему процедурные вопросы становились определяющими при решении задач государственного устройства.

25 мая приступило к работе созданное Временным правительством Особое совещание для изготовления проекта «Положения о выборах в Учредительное собрание».

Первоначально в его заседаниях участвовало более 60 человек; к концу июля – до 82-х, а к сентябрю численность Совещания составляла не менее 110 назначенных и приглашенных членов<sup>3</sup>. Особая роль в нем отводилась специалистам – известным юристам, имеющим опыт работы над проектами государственных законов. Среди них – В.В. Водовозов, В.М. Гессен, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский, В.А. Маклаков, Б.Э. Нольде и др.

Помимо представителей юридического профессионального сообщества, в состав Совещания вошли делегаты национальных групп и отдельных регионов,

<sup>1</sup>Медушевский А.Н. Учредительное собрание и конституционные альтернативы России в 1917 году // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1 (62). С. 5.

<sup>2</sup>Протасов Л.Г. Люди Учредительного собрания: портрет в интерьере эпохи. М., 2008. С. 4–5.

<sup>3</sup>Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения. Л., 1976. С. 125.

армии и флота, «думских» и «внедумских» партий и различных общественно-политических и профессиональных организаций (Советов крестьянских депутатов, Советов рабочих и солдатских депутатов, Совета Всероссийских кооперативных съездов, Лиги равноправия женщин, Совета Союза казачьих войск и др.).

Постановлением Временного правительства председателем Совещания был назначен известный правовед Ф.Ф. Кокошкин.

Деятельность Совещания проходила гласно: результаты его трудов публиковались в периодическом издании – «Известиях Особого совещания», отдельными выпусками печатался «Стенографический отчет» о прениях, издавались различные законопроектные и подготовительные материалы, многие газеты освещали ход разработки Совещанием проекта «Положения о выборах».

\*\*\*

Для более детальной проработки вопросов, связанных с подготовкой «Положения о выборах в Учредительное собрание», Особое совещание образовало несколько комиссий: об условиях осуществления активного и пассивного избирательного права, о системах избирательного права, о технической подготовке выборов, об избирательных списках и их обжаловании, о выборах в армии и флоте, о выборах на окраинах и др. По обозначенным проблемам комиссии готовили доклады, которые выносились на рассмотрение общего состава Совещания.

Создатели избирательного законодательства были едины во мнении, что выборы должны быть всеобщими, равными, прямыми. Но сама система выборов (пропорциональная или мажоритарная), способ их проведения в действующей армии, на флоте, в удаленных регионах страны вызывали много споров.

Принципиальнейшим (или «коренным», как назвал его А.С. Зарудный) вопросом общественной дискуссии явился вопрос выбора избирательной системы и ее базовой электоральной формулы.

К началу работы Совещания (в марте–апреле 1917 г.) многие партии уже высказались за внедрение наиболее передовой в это время – пропорциональной избирательной системы. Однако такой подход вызывал и немало критических откликов. Окончательное решение оставалось за Особым совещанием, которое по вопросу о системах избирательного права образовало комиссию под председательством В.М. Гессена и товарища председателя А.Я. Гальперна. В ее состав входило более 20 человек, среди которых были как известные правоведы, так и представители различных партий, общественных организаций и национальных групп.

Противники пропорциональных выборов (В.В. Водовозов, В.М. Гессен, В.А. Мякотин и др.) полагали, что «при малокультурности населения России, при слабом развитии партийности в стране и политической безграмотности масс единственно приемлемою должна быть признана одноименная мажоритарная система, основными достоинствами которой являются, прежде всего, техническая простота и дешевизна выборов..., а также доступность ее для понимания



даже наименее сознательных частей населения»<sup>1</sup>.

В.В. Водовозов и его сторонники указывали, что мажоритарная система обеспечивает более тесную связь между избирателями и народными представителями, позволяет избирателю самому называть кандидатов в депутаты. Кроме того, эта система способствует консолидации партий, в то время как пропорциональная система стимулирует процесс дробления общественных организаций.

«Мажоритаристы» опасались, что партийный характер выборов, неизбежный при пропорциональной системе, фактически сведет на нет свободу выбора граждан. Они подчеркивали, что «при выборах по пропорциональной системе избирателя не спрашивают, кого он хочет выбирать, ему задается другой вопрос – к какой партии он желает принадлежать или за какую партию он желает подать свой голос. Такой вопрос понятен в странах, прошедших продолжительную парламентскую школу, но не у нас, где подавляющее большинство населения имеет в лучшем случае весьма отдаленное представление о партийных программах»<sup>2</sup>.

В свою очередь, другие члены Совещания, отстаивая идею голосования по пропорциональной системе (численно они преобладали на Совещании), привели немало доводов в пользу своей точки зрения.

Они указывали, что избирательная система призвана способствовать наиболее точному отражению в выборном органе политических сил, действующих в стране. В то время как при мажоритарной системе голоса меньшинства игнорируются, пропорциональная система позволяет максимально полно учесть все поданные голоса.

После того, как были выслушаны доводы и возражения сторонников различных избирательных систем, состоялось голосование. Пропорциональная система была принята большинством голосов участников Совещания (16:4).

Затем образованная Совещанием комиссия обсудила тип конкретной избирательной системы. Подавляющим большинством голосов был отвергнут вариант, предполагающий многомандатное списочное голосование в рамках единого округа, охватывающего всю территорию страны.

Рассмотрев характеристики систем списочного голосования, комиссия рекомендовала использовать систему связанных списков, при которой избиратель голосует за какой-либо официально зарегистрированный список кандидатов целиком, не имея возможности отвода неприемлемых кандидатур или голосования за отдельных кандидатов из разных списков.

Для распределения депутатских мест между кандидатскими списками была предложена система Виктора д'Ондта (общее число голосов, полученных каждым из списков, последовательно делится на 1, 2, 3, 4 и т.д.; полученные частные располагаются в порядке убывания, наибольшее частное, стоящее на месте, соответствующем числу депутатских мандатов от округа, является избирательным знаменателем; число депутатских мест для каждого списка определяется путем деления общего числа голосов, поданных за список, на указанный избиратель-

<sup>1</sup> Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в. / Под общ. ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С. 680.

<sup>2</sup> Объяснительная записка к Положению о выборах в Учредительное собрание Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание. Пг., 1917. С. 44–45.

ный знаменатель).

1–2 июня 1917 г. Совещание заслушало доклады членов комиссии, в которых суммировался ход дискуссий по проблеме выбора избирательной системы, указывались основные доводы в поддержку того или иного мнения.

Член Совещания М.С. Аджемов предложил использовать обе основные избирательные системы: «Для России одну систему невозможно провести..., – говорил он, – в России нужна, имея в виду разнохарактерность условий, вместе и пропорциональная, и мажоритарная. Там, где население – в большом округе – в силу исторических или иных причин представляется разнохарактерным, разнонациональным, там нужна непременно пропорциональная система выборов... Если же перейти к общерусской картине, то здесь я считаю, что мажоритарная система является единственно возможной»<sup>1</sup>.

Идея Аджемова (с определенными оговорками) была поддержана С.А. Котляревским, Э.Э. Понтовичем, П.П. Гронским и некоторыми другими участниками Совещания.

В результате голосования среди членов Особого совещания большинством 27 против 9 была принята пропорциональная избирательная система.

Как можно оценивать это решение? Безусловно, позиция «пропорционалистов» представляется более сильной, в первую очередь, по соображениям партийной стратегии.

Партия социалистов-революционеров, стремившаяся к доминированию на политическом ландшафте России, естественно, желала получить большинство в Учредительном собрании. Но и другие партии видели в пропорциональном представительстве шанс образовать свои фракции в Конституанте, в то время как при мажоритарной системе с ее принципом «победитель получает все», они могли оказаться вовсе непредставленными.

На это обстоятельство указывал, в частности, авторитетный юрист К.К. Арсеньев: «Огромное, высокоценное преимущество пропорциональной системы – сравнительно благоприятное положение, создаваемое ею для меньшинства... Дать голос по возможности всем течениям, существующим в стране, упрочить за ними такую роль, которая соответствовала бы, приблизительно, их распространенности и углубленности в среде народа – такова задача избирательной системы»<sup>2</sup>.

«При всех очевидных издержках пропорциональная система выгодно отличается от мажоритарной тем, что ее использование способствует формированию единого политического пространства в рамках страны или региона»<sup>3</sup>, – указывают современные исследователи, и это обстоятельство также было весьма актуальным в 1917 году.

Помимо этих соображений, имелось и много других.

<sup>1</sup> Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в. / Под общ. ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С. 692.

<sup>2</sup> Арсеньев К.К. Учредительное собрание и петроградские районные выборы. Две стороны медали // Вестник Европы. 1917. Апрель–май–июнь. С. 668.

<sup>3</sup> Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М., 2007. С. 36.

Мажоритарная система потребовала бы создания большого количества одномандатных округов и соответствующих им избирательных комиссий, тогда как в 1917 г. избирательный округ, в основном, соответствовал губернии (области). Кроме того, мажоритарная система, как правило, предусматривает перебаллотировку (если выборы признаны несостоявшимися или недействительными), что представлялось нежелательным в условиях 1917 года.

Существенные разногласия возникли и по вопросу о возрастном цензе. Представители кадетов предлагали ограничить его 21 годом, Петроградский Совет настаивал на снижении ценза до 20 лет, а большевики предложили предоставлять избирательные права с 18-летнего возраста. Немало трений возникало и по поводу лишения избирательных прав отдельных категорий населения, в частности, дезертиров, членов бывшей императорской фамилии.

\*\*\*

Работа Особого совещания завершилась 2 сентября 1917 г. С августа она шла параллельно с деятельностью Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии.

7 августа 1917 г. приступила к работе Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия («Всевыборы») – исторический прообраз современного коллегиального органа – Центральной избирательной комиссии Российской Федерации<sup>1</sup>. Председателем Всероссийской избирательной комиссии стал член Конституционно-демократической партии, профессор Н.Н. Авинов<sup>2</sup>. Комиссия состояла из представителей наиболее влиятельных партий. В ее состав входили М.М. Винавер, В.М. Гессен, В.Д. Набоков, Б.Э. Нольде (товарищ председателя), В.А. Маклаков (кадеты), И.В. Яшунский, Л.М. Брамсон (товарищ председателя), Э.Э. Понтович (народные социалисты), М.В. Вишняк, Г.И. Лордкипанидзе, М.С. Фокеев (эсеры), В.В. Гомбарг, В.Н. Крохмаль (меньшевики), И.М. Гродзицкий (прогрессист), А.Г. Лелюхин (партия центра).

Проект «Положения о выборах в Учредительное собрание» разрабатывался и принимался не целиком, а по отдельным разделам или главам. 20 июля 1917 г. Временное правительство утвердило главы I–V первого раздела «Положения», 11 сентября – главы VI–X первого раздела, второй раздел «Положения» и Наказ о применении раздела первого «Положения о выборах в Учредительное собрание» – инструкцию по вопросам применения избирательного законодательства. Наконец, 23 сентября 1917 г. были утверждены третий, заключительный раздел «Положения», инструкция по его применению и расписание числа членов Учредительного собрания по отдельным избирательным округам.

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». М., 2007. С. 15–16.

<sup>2</sup> Авинов Николай Николаевич (1881–1937) – общественный и земский деятель, правовед. Кадет, профессор, преподавал в Московском университете. В 1917 г. товарищ министра внутренних дел во втором составе Временного правительства. После ликвидации Всероссийской избирательной комиссии преподавал финансовое дело в Московском коммерческом институте. Участвовал в деятельности Национального центра. В период НЭПа возглавлял топливный кооператив. Расстрелян в декабре 1937 г.

Создатели «Положения о выборах в Учредительное собрание» полагали, что в достаточной мере учли специфику регионов и политического развития России, менталитет ее граждан, их надежды и устремления. Новый закон соответствовал уровню передового избирательного законодательства своего времени и даже превосходил его по некоторым положениям.

Современный исследователь отмечает: «Рассуждения по поводу закона о выборах во Всероссийское Учредительное собрание кажутся праздными: все равно ведь избирательная демократия в 1917 году не сработала. Однако этот исторический экскурс позволяет видеть в избирательной реформе 1917 года плод разумного компромисса, возобладавшего над узкопартийными интересами и амбициями»<sup>1</sup>.

Авторы проекта ответственно подошли к своим обязанностям. Они особенно настаивали «на соблюдении всех формальностей процедуры по организации выборов. В особенности требовали..., чтобы списки избирателей были составлены не какими-нибудь «самочинными органами народной власти», возникшими на местах, но правильно избранными новыми демократическими органами самоуправления»<sup>2</sup>.

В результате выборы членов Учредительного собрания и, соответственно, его созыв откладывались до завершения выборного формирования новых органов местного самоуправления – городских дум, волостных и уездных земств<sup>3</sup>.

Сначала выборы в Собрание были назначены на 17 сентября, а его открытие – на 30 сентября. Но затем выборы были перенесены на 12–14 ноября 1917 г., а созыв – на 28 ноября.

«Положение о выборах в Учредительное собрание» было призвано впервые в отечественной истории реализовать демократические принципы избирательного права. Статья 1 «Положения» гласила: «Учредительное собрание образуется из членов, избранных населением на основе всеобщего, без различия пола, и равногo избирательного права посредством прямых выборов и тайного голосования с применением начала пропорционального представительства»<sup>4</sup>.

Голосовать на выборах и избираться в Собрание могли граждане, достигшие 20-летнего возраста.

<sup>1</sup> Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 77.

<sup>2</sup> Цит. по: Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. М., 1991. С. 357.

<sup>3</sup> Весной 1917 г. началась подготовка избирательного законодательства по выборам депутатов новых органов местного самоуправления. 15 апреля и 3 мая 1917 г. были опубликованы законодательные акты, регламентирующие порядок избрания городских дум, а 21 мая 1917 г. – «Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных», постановление «О волостном земском управлении» и «Наказ о производстве выборов волостных земских гласных». Данными актами отменялись сословные и имущественные ограничения, присущие прежнему городскому и земскому выборному законодательству. Выборы стали всеобщими, равными и прямыми с тайным голосованием. Городские и земские гласные избирались по пропорциональной системе связанных списков. Активным и пассивным избирательным правом наделялись российские граждане «обоего пола всех национальностей и вероисповеданий», достигшие 20 лет. От участия в выборах отстранялись лица недееспособные, осужденные по приговору суда и монашествующее духовенство. Выборы органов местного самоуправления начались летом–осенью 1917 г., к октябрю муниципальные выборы завершились в 650 городах из 798 г., в большинстве губерний выборы в волостные земства еще не были завершены к концу осени 1917 г.

<sup>4</sup> Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 136.

Впервые в России были отменены цензы: имущественный, грамотности, оседлости, а также ограничения по национальному и религиозному признакам.

Более того, законодательством предусматривался ряд мер, направленных на создание благоприятных условий для избирателей, представляющих «нерусское» население: «Группа, заявившая список, вправе одновременно с заявлением списка потребовать, чтобы в соответствующую избирательную записку был включен перевод текста на другой, указанный группой язык»<sup>1</sup>.

Состав избирателей был существенно расширен. Впервые в истории России женщины были наделены активным и пассивным избирательными правами, получили возможность непосредственно участвовать в выборах, в то время как в подавляющем числе государств они были лишены этого права. Уникальным явлением было предоставление избирательных прав военнослужащим.

Права участия в выборах лишались глухонемые, умалишенные, находившиеся под опекой, осужденные к лишению свободы, каторжным работам, ссылке и т.п. наказаниям, несостоятельные должники, военнослужащие-дезертиры, члены царской семьи.

В выборах могли участвовать лишь граждане, чьи имена были зарегистрированы с соблюдением установленных правил – внесены в списки избирателей. Такие списки велись отдельно по каждому участку. Постановлением Временного правительства от 11 сентября 1917 г. их составление возлагалось на городские управы и комиссии, ведавшие выборами волостных земств и органов поселкового самоуправления<sup>2</sup>.

В избирательном списке в алфавитном порядке обозначались фамилии (или прозвища), имена, отчества, возраст, местожительство и, в некоторых случаях, род занятий граждан обоего пола, в возрасте от двадцати лет, имеющих право участия в выборах и проживающих на территории участка ко дню начала составления избирательного списка. Никто не мог быть включен в несколько избирательных списков.

После завершения этой работы управы должны были «объявить их во всеобщее сведение». Избиратели могли ознакомиться с этими документами в помещениях городских, уездных, волостных земских управ.

Поскольку перепись избирателей проходила в обстановке активной миграции населения, предусматривались меры по обеспечению избирательных прав переселенцев, беженцев – всех тех, кто прибыл в «пределы избирательного участка» уже после составления списков.

Эти лица в срок не позднее пяти дней после окончания составления списка имели право подать в местные органы власти заявление и на его основании зарегистрироваться в качестве избирателей.

В течение десяти дней после обнаружения избирательного списка изби-

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 147.

<sup>2</sup> Одновременно было издано постановление «Всевыборов», в котором подчеркивалось, что «ответственность за полноту и правильность составления списков лежит всецело на волостной управе, каковой закон вменяет в обязанность составление означенных списков» (Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. № 3–4 (19 сентября 1917 г.). Стлб. 45).

ратели имели возможность заявить протест, подать жалобу в связи с неправильно или неполно указанными данными, уточнить содержание списка. Городская (поселковая, земская) управа обязывалась рассмотреть заявления и уведомить граждан о своем решении.

\*\*\*

«Положением о выборах в Учредительное собрание» была создана многоуровневая система избирательных комиссий.

Ее низшим звеном являлись участковые избирательные комиссии в составе четырех человек (председатель, секретарь, два члена), дополненных представителями от каждой группы избирателей, заявившей кандидатский список. «Положение» предусматривало, что они будут избраны соответственно – городской, поселковой или волостной управой, но, поскольку деятельность органов местного самоуправления налаживалась с большим трудом, своим постановлением от 15 августа 1917 г. Временное правительство разрешило формировать участковые комиссии соответственно городским и волостным избирательным комиссиям.

Участковые комиссии производили прием избирательных записок во время голосования, первоначальный подсчет голосов, поданных в данном избирательном участке.

В состав уездных по делам о выборах в Учредительное собрание комиссий согласно «Положению» входили следующие должностные лица: административный судья (председатель), два мировых судьи, избранные мировым съездом (или заменяющим его учреждением), два члена, избранные уездной земской управой, и два, избранные управой уездного города. После регистрации избирательных списков в состав уездной комиссии имели право войти на правах членов представители групп населения, выдвинувшие кандидатов (по одному от каждой группы).

Подразумевалось, что к осени 1917 г. на местах уже будут выбраны новые уездные земства и приступят к работе новые судьи. В действительности, в состав комиссии входили представители «старых» земств и городской избирательной комиссии уездного города. В регионах, где до 1917 г. не было земств и они не успели сформироваться, в комиссию входили представители общественных организаций. Вместо административного судьи, на основании постановления Временного правительства, комиссии возглавляли «уездные члены окружного суда» или местные мировые судьи.

В городах с численностью более 50 тыс. населения «Положение» предписывало создать городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, осуществляющие свои полномочия под председательством судьи, избранного окружным судом. В состав комиссии входили два мировых судьи и четыре члена, избранные городской управой, представители групп избирателей, зарегистрировавших своих кандидатов.

Как было указано выше, выборы в Учредительное собрание производились по многомандатным округам, в большинстве случаев совпадающим территориально с губерниями, областями, другими крупными административно-

территориальными единицами страны.

Для осуществления организационно-надзорных мероприятий, необходимых для производства выборов в установленном порядке, формировались окружные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии.

Согласно «Положению», окружную комиссию должен был возглавить председатель нового губернского (областного) земского собрания или на правах его заместителя – заместитель председателя окружного суда по административному отделению.

Поскольку в большинстве регионов новые земства не были сформированы, постановление Временного правительства от 9 августа 1917 г. предписывало назначить председателя окружной комиссии решением губернского исполнительного комитета общественных организаций или заменяющего его учреждения.

Этим же постановлением определялось, что один член комиссии должен быть назначен существующей губернской земской управой (там, где ее состав был обновлен) или губернской организацией, ведающей выборами в волостные земства, а другой – решением губернского исполнительного комитета общественных организаций.

Два члена окружной комиссии избирались городской управой губернского города. После регистрации избирательных списков в состав комиссии могли войти представители групп населения, выдвинувших кандидатов (по одному от каждой группы).

В компетенцию окружных по делам о выборах в Учредительное собрание комиссий входило наблюдение за своевременным образованием и деятельностью уездных и городских по делам о выборах в Учредительное собрание комиссий; утверждение границ избирательных участков по представлениям уездных и городских избирательных комиссий, рассмотрение всех подаваемых заявлений о нарушениях при установлении границ избирательных участков, определение и обнародование дня, когда городские (поселковые, волостные земские) управы должны приступить к составлению списков избирателей, наблюдение за своевременным составлением этих списков и тем, чтобы граждане имели к ним доступ.

Окружные комиссии принимали и рассматривали кандидатские списки, присваивали им номера, обеспечивали обнародование списков, направляли данные списки уездным и городским по делам о выборах в Учредительное собрание комиссиям, городским (поселковым, волостным земским) управам и участковым избирательным комиссиям. Они же обеспечивали наличие на избирательных участках необходимых атрибутов избирательного процесса: конвертов, бюллетеней для голосования («избирательных записок») и т.п., обеспечивали законность подсчета голосов по округу, определяли результаты выборов и объявляли их во всеобщее сведение.

Высшим звеном системы избирательных комиссий, учреждением, на которое было возложено руководство подготовкой к выборам, была Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия, которой поручалось: «1) общее наблюдение за ходом выборов в Учредительное собрание и обсужде-

ние мер, необходимых для ускорения этих выборов; 2) выработка утверждаемых Временным правительством общих инструкций в дополнение и развитие как... «Положения [о выборах]», так и Наказа о применении сего «Положения»; 3) составление списка лиц, избранных в члены Учредительного собрания, и 4) принятие мер к разработке статистических и иных данных по выборам в Учредительное собрание»<sup>1</sup>.

Формирование окружных, уездных, а позднее и участковых избирательных комиссий началось в августе 1917 года. 11 августа «Всевыборы» направили губернским комиссарам (главам исполнительной власти в регионах) циркулярную телеграмму, в которой содержалось требование предоставить сведения об образовании окружных комиссий и о ходе работ по подготовке к выборам. 18 августа 1917 г. Всевыборы вновь предписали местным органам власти незамедлительно образовать уездные, городские и участковые избирательные комиссии.

Анализ состава избирательных комиссий показывает, что в них входили люди, пользующиеся авторитетом среди населения, обладающие опытом практической работы в органах местного управления – учителя, врачи, священники, судьи, служащие городских, земских и волостных учреждений. Участвуя в работе по организации выборов в Учредительное собрание, эти лица стремились содействовать становлению демократического строя.

Судя по данным анкеты «Всевыборов», лишь 10 процентов членов сельских и волостных избирательных комиссий указало свою партийность (в большинстве случаев – принадлежность к партии эсеров). Тем не менее, их участие в организации выборов свидетельствует о том, что эти люди, как минимум, поддерживали идею Учредительного собрания.

Всего по стране предполагалось создать около 112 тыс. избирательных участков (столько же комиссий), 652 уездных и 127 городских комиссий.

В целом, как отмечают современные авторы, «профессиональный порядок формирования состава избирательных комиссий, по замыслу организаторов, был призван гарантировать не только их независимость, но также законность выборов и представительность избираемого органа. Как показало дальнейшее развитие событий, это оказалось вовсе не лишним. Даже силовой захват большевиками власти в столицах не смог нарушить работу системы избирательных комиссий по всей стране»<sup>2</sup>. Как указывалось выше, для выборов в Учредительное собрание применялась пропорциональная система связанных списков. Политические партии, общественные организации, группы избирателей имели право зарегистрировать списки своих кандидатов для голосования по данному округу.

Список следовало представить в окружную избирательную комиссию не позднее, чем за 30 дней до выборов. Каждый список должен быть заверен подписями не менее ста избирателей данного округа; в нем указывались фамилии, имена, отчества, место жительства каждого кандидата. К списку прилагались заявления о согласии баллотироваться в округе и по данному списку. Каждый избира-

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 140.

<sup>2</sup> Иванченко А.В., Курицын В.М. Российское народовластие: уроки истории. М., 2005. С. 16.



тель мог подписать лишь один избирательный список.

Кандидат мог баллотироваться в нескольких округах (не более пяти), но в округе внесение одного лица в разные списки не допускалось.

В случае избрания в нескольких округах кандидат сам определял тот, в котором он «принял избрание».

\*\*\*

Законодательство 1917 г. установило, что голосование осуществляется тайным способом, путем подачи избирательных записок (бюллетеней). Каждому избирательному списку соответствовал отдельный бюллетень. Он содержал номер списка, название выдвинувшей его партии или иной общественной организации, фамилии, имена, отчества и адреса зарегистрированных кандидатов. «Положение о выборах» гласило, что «избирательные записки должны быть по внешнему виду однообразны. Образец избирательных записок устанавливается по данному избирательному округу окружной по делам о выборах в Учредительное собрание комиссией и объявляется ею во всеобщее сведение не позднее, чем за тридцать пять дней до дня выборов»<sup>1</sup>.

Помимо избирательных бюллетеней, каждому избирателю предварительно выдавалось именное удостоверение, по предъявлении которого он допускался к голосованию.

В помещении, где проводились выборы, устанавливались закрытые кабины. Здесь запрещалась агитация, не допускалось присутствие вооруженных лиц, а также пьяных. Для голосования отводилось три дня. Каждый избиратель должен был проголосовать лично. Предъявив именное удостоверение одному из членов комиссии, он получал стандартный непрозрачный конверт, не содержащий никаких отметок, заверенный печатью избирательной комиссии, после чего направлялся в другое помещение, где находилась закрытая кабина или иное место, оборудованное таким образом, чтобы скрыть действия голосующего. Там он должен был вложить в конверт избирательный бюллетень с тем кандидатским списком, которому отдавал свой голос. Затем заклеенный конверт передавался председателю участковой избирательной комиссии. Последний в присутствии ее членов опускал конверт в опечатанный ящик. По окончании голосования ящики с бюллетенями опечатывались и хранились в этом же помещении, под охраной.

При подсчете голосов прежде всего определялось общее количество конвертов. Затем они вскрывались и подсчитывались бюллетени. Не отвечающие установленным правилам – содержащие помарки, подчистки или другие знаки либо подписанные избирателями – признавались недействительными. Если в конверте обнаруживалось более одного бюллетеня, все они также признавались недействительными.

Общий подсчет голосов производился окружной избирательной комиссией, которая определяла поименный состав членов Учредительного собрания в своем округе.

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 147.

Особый раздел «Положения о выборах» допускал некоторые исключения из общего порядка ведения избирательной кампании. В ряде округов: Аму-Дарьинском, Архангельском, Закаспийском, Камчатском, округе КВЖД (Китайско-Восточной железной дороги), Олонецком, Ордынском, Прикаспийском, Якутском, а также в русских армейских подразделениях, действовавших во Франции и на Балканском полуострове, – выборы должны были пройти по мажоритарной системе. На окраинах России разрешалось в случае необходимости проводить голосование посредством баллотировки шарами или другими заменяющими их знаками. Допускалось продление сроков голосования.

«Положение» содержало также особые правила о порядке выборов в действующих армии и флоте. Все эти меры должны были обеспечить подлинно демократический характер выборов, дать возможность проявить свободное волеизъявление наибольшему числу избирателей.

Мероприятия по подготовке к выборам депутатов Всероссийского Учредительного собрания начались в конце лета 1917 г. Подразделение страны на избирательные округа устанавливалось «Положением о выборах» (Раздел первый, гл. 1), опубликованным 20 июля 1917 г. Общая численность округов составляла 81: 73 гражданских и 8 воинских, в которых предстояло избрать 820 членов Собрания. Количество избирателей в округах сильно варьировало. Например, Закавказье было выделено в единый округ, где проживало около 7,5 млн. человек.

На селе предстоящие выборы вызывали определенные опасения. В обстановке нарастающей анархии, роста преступности и осеннего бездорожья деревенские жители (особенно женщины) с большой неохотой соглашались покинуть свои дома и отправиться в волостной центр для голосования<sup>1</sup>. Непокойно было и в городах. Угроза массового абсентеизма избирателей становилась все более реальной. Неудивительно, что общественные организации, прежде всего Советы крестьянских депутатов, пытались найти пути решения данной проблемы. Например, с помощью увеличения числа избирательных участков, применения передвижных урн, позволяющих охватить как можно большее число сельских избирателей.

Несмотря на обоснованность предложений, «Всевыборы» не поддержали данные инициативы. Отвечая на многочисленные запросы с мест, председатель Всероссийской избирательной комиссии Н.Н. Авинов подчеркивал, что утвержденное Временным правительством «Положение о выборах» не допускает передвижных урн.

Непростым был и вопрос об организации помещений для голосования. В городах, как правило, использовались те же здания, где ранее производились выборы в городские думы: театры, клубы, народные дома, учебные заведения, казармы.

Одновременно с формированием комиссий готовились списки избирателей.

<sup>1</sup> О тревожных настроениях в деревне осенью 1917 г. писал в своем дневнике И.А. Бунин, приводя, в частности, слова пожилого крестьянина, боявшегося идти на выборы: «Меня, батюшка, на аркане туда не притащишь, там мне старую голову проломают, если я не туда, куда хочется им, этот квиток пожелаю просунуть. Пропала, батюшка, Россия, помяни мое слово, пропала...» (Бунин И.А. Окаянные дни. М., 1990. С. 128).

Эта работа несколько облегчалась там, где недавно состоялись городские или земские выборы и уже имелись подготовленные для них списки. Обнародование списков вызвало рост числа обращений граждан в избирательные комиссии (особенно в городах).

Подготовка к выборам требовала больших затрат. 10 сентября 1917 г. правительство выделило 6 млн. рублей на первоочередные мероприятия по организации и производству выборов, чтобы профинансировать расходы по составлению избирательных списков, обеспечить организационно-хозяйственные нужды избирательных комиссий всех уровней. Деньги поступали в регионы медленно, их повсеместно не хватало.

В целом по стране предстояло напечатать миллионы конвертов и избирательных бюллетеней, удостоверений на право голосования, сотни тысяч бланков отчетности, других документов.

Заготовка «выборной» печатной продукции находилась в ведении министерства внутренних дел. Этим ведомством был установлен порядок спешного, внеочередного обслуживания материалов «выборного производства» бумажными и конвертными фабриками, типографиями, железными дорогами. Промышленники были обязаны «в первую очередь исполнять заказы, связанные с выборами (исключая военные заказы).

Довольно скоро, однако, выяснилось, что заказы не будут выполнены вовремя. Отчасти этому мешала забастовка рабочих писчебумажных фабрик в августе–сентябре. Правда, стачечный комитет соглашался выделять бумагу исключительно для нужд выборов в Учредительное собрание<sup>1</sup>.

Ящики для избирательных бюллетеней изготовлялись на местах или представлялись уездными и волостными земствами.

\*\*\*

Практически все основные партии России – от кадетов до большевиков – активно включились в борьбу за голоса избирателей. Помимо крупных партий, свои списки регистрировали региональные общественные и церковные группы, национальные и другие организации. В результате в подавляющем числе избирательных округов конкурировало несколько избирательных списков; в среднем на округ приходилось девять списков.

Всего по 73 гражданским округам было выдвинуто 5000 кандидатов. Среди них – 589 большевиков, 27 социал-демократов-интернационалистов, 596 меньшевиков-оборонцев, 92 меньшевика из организации «Единство», 210 эсеров, 513 эсеров в совместных с крестьянскими Советами списках, 15 эсеров-оборонцев, 427 народных социалистов, 137 народных социалистов совместно с кооператорами, 134 национальных социал-демократа, 31 национальный эсер, 73 прочих социалиста.

Таким образом, в списки были внесены 1438 кандидатов социал-демократических и 1566 народнических. Социалисты составили 63 процента

<sup>1</sup>Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 92.

кандидатского корпуса. «Правые», по терминологии и классификации «Всевыборов», – это 179 кандидатов от Союза земельных собственников, 198 – от православной церкви, 80 – от торгово-промышленников, 15 земле- и домовладельцев. К третьей группе относились 642 кадета, 385 национал-демократов, 17 радикальных демократов, 30 казаков. Наконец, 189 «неопределенных» в большинстве принадлежали к местным спискам<sup>1</sup>.

Избирательное законодательство 1917 г. позволяло организациям, участвующим в выборах, объединять свои списки двумя способами: либо выдвигая общие кандидатские списки разных избирательных объединений – полное соединение, либо объявляя о блокировании (не позднее 15 дней до выборов). При частичном соединении голоса подавались отдельно за каждый список, но по результатам голосования данные по объединению суммировались. Метод полного соединения наиболее часто применяли эсеры центра и Советы крестьянских депутатов, ими было создано до 40 общих списков между собой и другими группами; большевики (участвовали в 14 общих списках), кооператоры и меньшевики-интернационалисты создали по 11 общих списков. К блоковому соединению чаще других прибегали кадеты и кооператоры (по 15 блоков с разными группами).

Активисты политических организаций стремились донести до населения смысл происходящего, показать важность выборов, рассказать о задачах предстоящего Собрания. Избирательная кампания 1917 г. стала беспрецедентной в российской истории по объему использованных агитационных материалов – плакатов, афиш, транспарантов, листовок. На протяжении осени 1917 г. в России было издано большое количество разных видов печатной продукции, так или иначе связанной с выборами (книги, брошюры, памфлеты, листовки, оттиски, сборники документов и комментарии к ним); кроме того, ход кампании освещали многочисленные газеты и журналы.

Возможности партий издавать и распространять предвыборную агитационную литературу зависели от многих факторов, среди которых решающую роль играло наличие денежных средств. По данным исследователей и свидетельствам очевидцев, наиболее массовыми и красочными были предвыборные плакаты и листовки эсеров. Они буквально «заваливали места разной литературой, воззваниями, плакатами, газетами и т.п., в гор. Александрове почти на всех домах и видных местах были наклеены десятки всевозможных художественных плакатов с лозунгами: «В борьбе обрешь ты право свое», «Голосуйте за Партию социалистов-революционеров» и т.д.»<sup>2</sup>. Показательно письмо председателя Добринской волостной управы Боровского уезда Калужской губернии губернскому комиссару от 11 ноября 1917 г., сообщающее, что «население возмущается, что плакаты только от партии социалистов-революционеров (№ 2). От других партий программ и плакатов нет. Вследствие этого, возможно, население от выборов будет уклоняться»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 131–132.

<sup>2</sup>Рыбаков И.Я. 1917 год в Александровском уезде. (Из воспоминаний) // Наше хозяйство (Владимир). 1927. № 10–11. С. 114.

<sup>3</sup>Зайцев И.В. Выборы в Учредительное собрание в Калужской губернии // Вопросы выборов и избирательного права (Калуга). 1998. № 1. С. 39.

Действительно, брошюры предвыборные материалы часто производили обратный эффект, раздражая массы, страдавшие от нехватки продовольствия и хозяйственной разрухи. Несмотря на усилия партийных организаций, общая усталость от политической нестабильности проявлялась, в частности, в падении интереса к предстоящему голосованию. В документах содержится ряд свидетельств, отражающих настроения на селе: «Отношение населения к предстоящим выборам в Учредительное собрание пассивное, нет организаций и сил, нужных для разъяснения важности этого дела», «самозванные ораторы из солдат шатают массу, которая не знает теперь, за кого голосовать», «в хлебобродных и урожайных губерниях хлеба много, а до нас почему-то хлеб недоступен; кого ни выбираем, а хлеба все нет»<sup>1</sup>.

Впрочем, многие политики сознавали, что проблема привлечения голосов избирателей не может быть решена лишь путем издания массовой предвыборной литературы. Вот что писала в те дни одна из многочисленных эсеровских газет: «Близость выборов в Учредительное собрание поставила на первый план вопрос об усилении агитационной работы среди нашего крестьянства. Заготовленные в громадном количестве плакаты, воззвания, листовки и проч., как сухой материал, далеко не исчерпывают затронутого вопроса; товарищу крестьянину недостаточно одних голых призывов, он этим не удовлетворится; его природный ум, его открытая, честная, прямая душа требует фактов и доказательств...»<sup>2</sup>.

На местах предпринимались попытки повысить значимость предстоящего голосования путем организации 12–14 ноября 1917 г. праздничных мероприятий.

Например, Ставропольская городская дума и Совет рабочих и солдатских депутатов выступили с предложением: «Дабы приподнять настроение у граждан в связи с выборами в Учредительное собрание, просим сделать циркулярное предложение (телефонно в Ставрополе и телеграфно по губернии) рассматривать воскресенье, понедельник и вторник до обеда как особо праздничные дни. Граждане приглашаются посвятить эти дни обсуждению кандидатур списков, к исполнению своего гражданского долга»<sup>3</sup>.

\*\*\*

С приближением дня выборов ситуация в России все более накалялась. Свержение Временного правительства, начавшийся процесс перехода власти к большевикам во главе с Лениным – все это, разумеется, не могло не сказаться на общем ходе подготовки к голосованию.

Сама возможность проведения выборов в условиях совершившегося государственного переворота казалась неосуществимой. Вместе с тем, скорейший созыв Учредительного собрания представлялся многим едва ли не единственным

<sup>1</sup> Зайцев И.В. Выборы в Учредительное собрание в Калужской губернии // Вопросы выборов и избирательного права (Калуга). 1998. № 1. С. 41.

<sup>2</sup> Свободный пахарь. 1917. 5 ноября. № 1.

<sup>3</sup> Цит. по: Судавцов Д.Н. Выборы в Учредительное собрание в Ставропольской губернии в 1917 г. // Местное самоуправление в истории российской государственности. Сб. ст. Ставрополь, 2005. С. 178.

легитимным способом разрешения политического кризиса. Демократические организации во главе с Партией социалистов-революционеров, уверенные в благоприятном для себя исходе голосования, стремились не допустить отмены выборов в назначенные сроки – 12–14 ноября 1917 г.

Внешне все оставалось по-прежнему: высшая законодательная воля принадлежала Учредительному собранию, новое правительство облакалось властными полномочиями только на переходное время, до его созыва.

27 октября 1917 г. Совнарком подтвердил проведение выборов «в назначенный срок, 12 ноября», и призвал «все избирательные комиссии, учреждения местного самоуправления, Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и солдатские организации на фронте» «напрячь все усилия для обеспечения свободного и правильного производства выборов»<sup>1</sup>.

В свою очередь Всероссийская избирательная комиссия приняла 7 ноября постановление, согласно которому «выборы должны состояться в назначенные сроки всюду, где может быть осуществлено свободное голосование и где могут быть исполнены требования законного порядка выборов»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что избирательное законодательство 1917 г. предусматривало возможность отсрочки выборов по отдельным избирательным участкам лишь в 27 окраинных округах на 15 дней по решению окружных комиссий (ст. 131 «Положения о выборах»). Дальнейшая отсрочка выборов могла «последовать лишь с разрешения Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии по представлению о сем подлежащей окружной по делам о выборах в Учредительное собрание или соответствующей ей комиссии»<sup>3</sup>.

Поэтому Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия издала (предположительно 10–11 ноября) следующую телеграмму: «Все выборы лишены возможности изменять установленный срок выборов ввиду неприсвоения ей этого права «Положением о выборах». В случае, если окружная комиссия признает производство выборов в назначенный срок по обстоятельствам настоящего времени невозможным, от нее зависит допустить отсрочку выборов с последующим представлением о сем на распоряжение Учредительного собрания»<sup>4</sup>.

По состоянию на 11 ноября 1917 г. выборы были отложены в 23 гражданских избирательных округах: в Волынском, Лифляндском, в Петроградском губернском, Симбирском, Тульском, Московском столичном – до 19 ноября, в Бессарабском, Вятском, Киевском, Минском, Оренбургском, Подольском, Степном – до 26 ноября. В Терской области – до 26 ноября, в Грозненском, Хаса-Юртовском, Веденском округах и Дагестанской области, входящих в Терско-Дагестанский избирательный округ, – до 5 декабря. В Приамурском – до 6 декабря, в Ферганском – до

<sup>1</sup> Декреты советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 25–26.

<sup>2</sup> Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. № 18–19 (12 ноября 1917 г.). Стлб. 3.

<sup>3</sup> Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1994. С. 160.

<sup>4</sup> Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. № 18–19 (12 ноября 1917 г.). Стлб. 15.

12 января, в Сыр-Дарьинском, Аму-Дарьинском, Закаспийском, Самаркандском, Семиреченском – «на три недели», в Казанском округе и области Войска Донского – на неопределенный срок.

В большинстве округов выборы начались 12 ноября 1917 г., но вследствие хозяйственной разрухи, неопределенности политической ситуации во многих регионах они затянулись на долгие месяцы, а в отдельных округах вообще не состоялись (в Аму-Дарьинском, Закаспийском, Сыр-Дарьинском округах, в русских войсках за границей). Кроме того, выборы не везде были доведены до конца, не все депутатские мандаты были распределены (округа Кубанско-Черноморский, Степной, Терско-Дагестанский).

Свидетельства о первом дне голосования дают противоречивую картину восприятия населением первых всероссийских выборов. Марк Вишняк писал в своих мемуарах: «День выборов в деревнях и провинциальных городах был днем праздника и гражданского торжества. Далеко разносился церковный благовест, и, опуская свою избирательную записку в ящик, крестьяне часто осеняли себя крестным знамением»<sup>1</sup>. «В Баку, в районе Сабунчи настроение в день выборов было приподнятое. Рабочие шли к участкам с песнями, целыми вереницами, по дороге останавливались послушать агитаторов. В то же время в Воронеже выборы прошли спокойно при самой будничной обстановке. Агитации на улицах не было. «Крайне вяло» шли выборы в казачьем Новочеркасске и рабочей Туле, в Одессе»<sup>2</sup>.

Во многих регионах выборы не смогли состояться вследствие чрезвычайных обстоятельств (политическая нестабильность, неблагоприятные погодные условия, отсутствие информации, выборных материалов и др.). В других – начались с опозданием из-за несвоевременной доставки избирательных записок и нерасторопности властей. В городах активность избирателей была несколько меньше, чем на селе. Она варьировала по разным населенным пунктам от 30 до 70 процентов. В сельской местности голосовало 60–80 процентов избирателей. В целом, по официальным данным, в выборах приняло участие 82,8 процента избирателей.

\*\*\*

В завершение краткого обзора истории выборов во Всероссийское Учредительное собрание остановимся на вопросе об отношении населения к процессу выборов. Современники и исследователи более позднего времени задавались вопросом, насколько сознательным было голосование многомиллионного населения России, в первую очередь крестьян, неграмотных в своем большинстве.

Для ответа на него необходимо учесть ряд важных факторов. Голосование за депутатов Учредительного собрания не было для жителей России чем-то беспрецедентным. Даже крестьяне, пусть опосредованно, но все же участвовали в выборах депутатов Государственной думы, гласных уездных (а с 1917 г. впервые – и волостных) земских собраний, сельских старост. Кроме того, в 1917 г. крестьяне

<sup>1</sup> Вишняк М.В. Дань прошлому. Нью-Йорк. 1954. С. 90.

<sup>2</sup> Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 194.

выбирали делегатов на уездные и губернские крестьянские съезды, депутатов уездных (в отдельных местностях и волостных) крестьянских Советов, членов продовольственных комитетов. Периодически проходили перевыборы в кооперативных организациях. К осени 1917 г. многие городские жители имели ясное представление как о целях, преследуемых избирательной кампанией, так и об основных принципах голосования. Таким образом, само понятие выборов было достаточно хорошо знакомо как сельским жителям, так и горожанам.

Об этом по нашему мнению говорит и такой важный количественный показатель, как число избирательных бюллетеней, признанных недействительными – очевидно, в большинстве случаев вследствие неправильных действий избирателей. На выборах в Учредительное собрание недействительными было признано 1,58 процента поданных бюллетеней<sup>1</sup>. Систему голосования, применявшуюся в 1917 году, нельзя назвать сложной. От избирателя не требовалось ничего писать в избирательных записках, вычеркивать или каким-то иным способом выделять приемлемые или нежелательные кандидатуры. Он должен был лишь взять отпечатанный список кандидатов одного избирательного объединения, положить его в конверт и передать члену избирательной комиссии, который, в свою очередь, на глазах избирателя опускал конверт в опечатанный ящик. Выполнение этой процедуры не составляло особых затруднений.

Безусловно, общий фон выборов 1917 г. (причем не только всероссийских, но и региональных) трудно назвать позитивным. Избиратель был запуган, терроризирован, подвергался воздействию множества негативных факторов. Сказывались особенности деструктивной коллективной психологии, присущей революционному периоду. Выборы проходили в исключительной, совершенно невозможной обстановке, в предчувствии и под гром большевистского переворота<sup>2</sup>. И это не вина первой общенациональной избирательной кампании, а ее трагедия. Сегодня, анализируя электоральный опыт 90-летней давности, мы можем согласиться с мнением современных исследователей, согласно которому свободные демократические выборы являются скорее результатом определенного процесса, а не инструментом для стимулирования этого процесса<sup>3</sup>.

И, тем не менее, отвечая на поставленный выше вопрос, позволим себе солидаризироваться со словами участника избирательной кампании 1917 г., депутата Учредительного собрания – Бориса Соколова, сказанными им в эмиграции: «Как же отнесся русский народ к выборам в Учредительное собрание? Противники последнего... весьма склонны утверждать, что выборы эти были сплошным недоразумением, что народ не знал, за кого и почему голосует. Это утверждение в значительной мере неверно. Именно простой народ, особенно крестьянство, отнеслось к этим выборам с большей честностью и серьезностью, чем многие другие слои населения»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 188.

<sup>2</sup>Пешехонов А.В. Провалилось ли народовластие? // Русское богатство. 1918. № 1–3. С. 320.

<sup>3</sup>Выборы в посткоммунистических обществах: Проблемно-тематический сб. М., 2000. С. 9.

<sup>4</sup>Соколов Б.Ф. Защита Учредительного собрания // Архив русской революции. Т. XIII. Берлин. 1924. С. 16.



На выборах в Учредительное собрание наибольшее число голосов было подано за Партию социалистов-революционеров. Второе место заняли большевики, получившие менее четверти голосов: «если эти результаты рассматривать как отношение к правительству, созданному Октябрьской революцией, то это был сокрушительный вотум недоверия»<sup>1</sup>.

Итоги голосования за партийные списки на выборах в Учредительное собрание представлены в следующей таблице:<sup>2</sup>

	В процентах							
	всего (тыс.)	эсеры	больше- вики	меньше- вики	энесы	социа- листы	кадеты	националь- ные списки
Городские поселения	6747	16,2	34,3	6,4	1,5	7,9	19,0	8,0
Сельские участки	37207	44,0	18,6	2,5	0,9	15,5	2,2	8,8
Итого	43954	39,7	21,0	3,1	1,0	14,3	4,8	8,7

В ноябре–декабре 1917 г. народные избранники прибывали в Петроград, формировались депутатские группы, фракции. К 28 ноября – сроку, установленному Временным правительством для открытия Собрания, было выбрано около 300 депутатов, а зарегистрировано лишь 173. Всего в кампанию 1917 г. было избрано 767 депутатов.

Первое и единственное пленарное заседание Учредительного собрания началось в Таврическом дворце во второй половине 5 января 1918 г. и фактически было разогнано начальником караула А.Г. Железняковым в 4 часа 40 минут ночи. 6 января 1918 г. Центральный исполнительный комитет принял декрет «О роспуске Учредительного собрания».

С утверждением власти большевиков и роспуском Учредительного собрания ростки зарождавшейся новой демократической гражданской политической избирательной системы были уничтожены.

\*\*\*

Настоящее издание призвано познакомить современного читателя со сложным и противоречивым избирательным процессом 1917 г., имеющим ряд черт, формально сопоставимых с современным электоральным процессом (всеобщность выборов, пропорциональная избирательная система, наличие системы избирательных комиссий, сформированных при активном участии общественности и действующих на основании законодательства, активная агитационная деятельность политических партий, массовая политическая реклама, наконец, столь привычное в наши дни голосование с использованием стандартного бумажного бюллетеня). Все названные признаки легко узнаваемы и понятны гражданам, активно участвующим в политической жизни страны. В то же время ис-

<sup>1</sup> Карр Э. История Советской России. Кн. 1: Большевицкая революция. М., 1990. С. 104.

<sup>2</sup> Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 228.

ключительность и уникальность всероссийской выборной кампании, проходившей в условиях революционного кризиса, существенно меняет акценты избирательного процесса.

В этой связи значительный интерес представляет публикация документов и материалов, позволяющих составить объективную картину выборов в Учредительное собрание, показать основы избирательного законодательства данного периода, принципы деятельности избирательных комиссий разного уровня (прежде всего центральной – Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии), многоплановую деятельность организаторов избирательного процесса в 1917 году, политических партий и их кандидатов на выборах, усилия общественных организаций по популяризации идеи народовластия в России и защите избранного представительного органа от произвола большевистской диктатуры.

Хрестоматия состоит из пяти разделов.

В первом опубликованы материалы, связанные с разработкой избирательного законодательства. Это выступления делегатов Всероссийского совещания Советов (апрель 1917 г.), характеризующие начало подготовки к выборам. Наибольший интерес представляют материалы Особого совещания для изготовления проекта «Положения о выборах в Учредительное собрание» и, в частности, аргументы участников развернувшейся на нем дискуссии о том, какая избирательная система – мажоритарная или пропорциональная – должна применяться при выборах депутатов Всероссийского Учредительного собрания. В хрестоматии публикуются доводы как сторонников, так и противников пропорционального представительства, подробно аргументированные и апеллирующие как к мировому опыту, так и к российской действительности.

По итогам работы Особого совещания был принят проект «Положения о выборах в Учредительное собрание», но Совещание разработало и другие документы, имеющие непосредственное отношение к предстоящим выборам. В частности, объяснительные записки к проектам «Положения о выборах в Учредительное собрание» и «Наказа о выборах в Учредительное собрание».

В первой записке дано подробное изложение хода выработки «Положения о выборах», указаны основные вопросы, обсуждавшиеся на Совещании, воспроизведены в обобщенном виде аргументы участников прений по тем или иным спорным вопросам избирательного законодательства (о содержании понятия «всеобщность избирательного права», его возрастных и иных рамках, о предоставлении права голоса отдельным категориям граждан – женщинам, военнослужащим, членам царской фамилии, об организации голосования военнослужащих, о системах избирательного права, о подразделении страны на избирательные округа, об учреждениях, заведующих организацией выборов). Записка является не только важным историческим источником, но и ценным образцом политико-правовой мысли эпохи. Тексты обеих записок публикуются полностью – впервые после 1917 года.

Второй раздел книги содержит законодательные акты, изданные Временным правительством и Советом народных комиссаров в 1917–1918 гг., регламен-

тирующие порядок проведения выборов и некоторые вопросы деятельности Собрания и избирательных комиссий.

«Положение о выборах в Учредительное собрание» впервые опубликовано таким образом, как оно издавалось в 1917 г., со всеми приложениями и изменениями, сделанными в дальнейшем в виде постановлений Временного правительства. Ряд правительственных постановлений регламентирует порядок формирования избирательных комиссий (окружных, уездных, городских, участковых), финансирования избирательной кампании, определения границ избирательных округов.

Не менее важным представляется издание «Наказа» о применении «Положения о выборах» – подробной инструкции к отдельным статьям «Положения» (включает методику распределения депутатских мест по итогам голосования, формы обязательных документов и многие другие важные указания и рекомендации по применению норм избирательного законодательства).

В целом, необходимо отметить, что составителями хрестоматии предпринята попытка опубликовать наиболее полное на сегодняшний день собрание избирательного законодательства по выборам в Учредительное собрание.

В третьем разделе книги собраны документы, представляющие различные стороны выборной кампании 1917 года. Сюда относятся отчеты о заседаниях Всероссийской избирательной комиссии и принятых ею решениях и постановлениях, Наказ (регламент) Комиссии, циркулярные распоряжения и телеграммы Всероссийской комиссии нижестоящим комиссиям, обращения, информационные материалы, публиковавшиеся в ее периодическом издании – «Известиях Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии», документы, отражающие деятельность комиссара над Всероссийской комиссией М.С. Урицкого, назначенного большевистским руководством.

В раздел также включен «Обзор хода избирательной кампании 1917 г.», составленный в 1970-е гг. в Центральном партийном архиве Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС по материалам центральной и местной периодической печати 1917–1918 гг. Как указывают публикаторы документа, автор сводки, очевидно, преследовал цель показать недемократичность выборного процесса 1917 г. При определенной тенденциозности обзора собранные материалы и свидетельства дают представление о применявшихся в этот период методах и средствах борьбы за голоса избирателей<sup>1</sup>.

В разделе публикуются данные об итогах выборов в Учредительное собрание. Сведения, изданные в 1918 году членом Собрания Н.В. Святицким, отражают объем информации, имевшейся в распоряжении наблюдателей того времени.

Новейшие и самые полные данные представлены в таблице, составленной выдающимся современным ученым – Л.Г. Протасовым, осуществившим образцовое исследование выборов в Учредительное собрание.

Большой интерес для современного читателя представляет содержание четвертого раздела хрестоматии. В нем опубликованы работы, принадлежащие общественным и политическим деятелям, созданные под непосредственным впечатлением хода избирательной кампании.

<sup>1</sup> Неизвестная Россия. [Кн. II]. М., 1992. С. 190.

В публицистических произведениях, написанных «на злобу дня», представители разных политических течений осмысливают те или иные факты, события, связанные с выборами: деятельность Особого совещания, разработавшего «Положение о выборах», споры о предпочтительности мажоритарной или пропорциональной избирательной системы, о настроениях в обществе, о характере избирательной кампании и, конечно же, о результатах выборов и судьбе Учредительного собрания.

Среди авторов текстов, опубликованных в хрестоматии, – представители основных политических партий того времени, принимавшие активное участие в политической жизни и в выборах в Учредительное собрание. С одной стороны, это социалисты-революционеры (эсеры), представленные статьями председателя Учредительного собрания В.М. Чернова и члена Собрания Н.В. Святицкого («Охлос и демос», «Большевики и Всероссийское Учредительное собрание»), опубликованными в 1918 году вскоре после разгона Конституанты. Точку зрения их антагонистов, большевиков, отрицавших парламентаризм и парламентскую демократию, иллюстрируют статьи В.И. Ленина, И.В. Сталина и М.С. Ольминского, написанные в период 1917–1919 гг.

В разделе публикуются также работы К.К. Арсеньева («Учредительное собрание и петроградские районные выборы»), А.С. Белоруссова («Пересмотр идеологии»), С.И. Гессена («Политическая свобода и социализм»), В.М. Гессена («Русское Учредительное собрание и выборы в него»), П.И. Новгородцева («Мечта и действительность в вопросе об Учредительном собрании»), А.В. Пешехонова («Провалилось ли народовластие?»), публицистика П.Г. Виноградова и П.А. Сорокина, а также яркий образец памфлетной литературы того времени – «Господин Петроград» П.М. Пильского.

Произведения политической публицистики 1917–1919 гг. дополняют материалы пятого раздела, в котором собраны воспоминания участников избирательной кампании 1917 года.

Они сгруппированы в соответствии с политической принадлежностью авторов. Среди воспоминаний социалистов-революционеров отметим мемуары члена Всероссийской избирательной комиссии М.В. Вишняка «День памяти», депутата Учредительного собрания Б.Ф. Соколова «Защита Учредительного собрания», «Дневник члена Учредительного собрания» Н.П. Огановского, посвященный наиболее драматичным дням созыва и разгона Собрания. О работе Особого совещания и «Всевыборов» рассказывают воспоминания двух других членов Всероссийской избирательной комиссии – В.Д. Набокова и Б.Э. Нольде, делегированных Партией народной свободы.

Лагерь большевиков представлен воспоминаниями региональных деятелей партии, работавших в 1917 году в Царицыне, Пензе, Александрове Владимирской губернии, в Коломне.

Мемуары меньшевика И.Г. Церетели «Причины поражения демократии» повествуют о деятельности политических структур, возникших после Февральской революции, о противостоянии Советов и Временного правительства, об их борьбе за власть, наложившей отпечаток и на последующую избирательную кампанию

осени 1917 г.

Материалы и документы, представленные в книге, разумеется, далеко не исчерпывают все многообразие общественно-политической и, в том числе, электоральной жизни России в 1917 году. Однако их публикация, безусловно, расширит представления об истории института выборов в нашей стране. Систематизация разнообразных источников по электоральной проблематике 1917 г. акцентирует внимание читателей на проблемах как эволюционного, так и конфликтного развития общества, о роли и месте выборного представительства при решении институциональных кризисов, переживаемых государством в различные периоды своей истории. На протяжении последних столетий выработались основные черты, присущие учредительным выборам как особому институту публично-правовых отношений, обеспечивающему конкурентность политического процесса, создающему условия для реализации народовластия. И в этой истории еще не написана последняя страница. Возникновение новых государств, трансформация политических режимов, пересмотр и учреждение конституций – все это и сегодня не менее актуально, чем 90 лет назад.

Участники данного издательского проекта убеждены, что новая книга, посвященная одному из важнейших этапов истории становления в России институтов представительной демократии, будет стимулировать интерес общественности к электоральной проблематике, способствовать появлению новых научных и научно-популярных исследований, посвященных проблемам теории и практики выборного формирования представительных властных структур.

Издание может быть успешно применено в рамках программ по обучению организаторов выборов, осуществляемых по инициативе ЦИК России, образовательных программ избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Оно адресовано участникам избирательного процесса, организаторам выборов: членам избирательных комиссий, представителям политических партий, общественных организаций, институтам гражданского общества, избирателям – всем, кто интересуется вопросами истории развития института избирательного права и процесса в России.

**Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев**

## **Учредительное собрание как политический институт революционного периода<sup>1</sup>**

Учредительное собрание – поворотный пункт русского исторического развития. Идея первой Конституанты, по крайней мере со времен Французской революции, во всех странах означает национальную консолидацию, в известном смысле – конструирование самой нации. Везде подобные Конституанты появляются на гребне социального напряжения, составляя вехи конституционного развития. В России идея Учредительного собрания – того же уровня. Российская Конституанта в сравнительной перспективе выступает как упущенная возможность достижения социального примирения и вообще конструирования национальной идентичности. Внешняя (фактическая) сторона созыва Собрания и его роспуска хорошо известны. Существенное значение имеет, однако, вопрос, каков был заложенный в нем потенциал поиска консенсуса и по каким направлениям его следовало искать. Для ответа на этот вопрос целесообразен сравнительный анализ таких институтов. Иначе говоря, целесообразно реконструировать Учредительное собрание как нереализованный политический проект, выявив в нем альтернативные стратегии политического устройства России.

### **Конституанты великих революций: критерии сравнительного исследования**

Конституанты могут иметь различный порядок формирования, более или менее широкий круг полномочий, а также различные властные амбиции. Как правило, они возникают в ходе острых политических кризисов и сосредотачивают всю легитимную власть в обществе. Среди наиболее известных можно указать «Долгий парламент» в Англии, Филадельфийский Конвент в Америке, Конвент во Франции. В них разворачивались дискуссии между политическими течениями по основным вопросам будущего конституционного устройства, а результаты этих споров могли быть различны. Они определялись в существенной степени принятой моделью конституирующей власти. Механизм функционирования Конституант в концентрированном виде выражает противоречия легитимности и законности, старого и нового права, цикличности форм политического устройства. В истории представлена целая галерея Конституант – Учредительных собраний, которые в разные эпохи и в разных странах, с разным составом участников, решали одну задачу – создания новой конституции, которая практически каждый

---

<sup>1</sup> Впервые статья была опубликована в журнале «Отечественная история» (2008. № 2).

раз представлялась стабильным документом, а иногда становилась даже объектом сакрализации. Старый режим всегда составляет отправную точку движения, представляя систему, которую ассамблея собирается радикально изменить. Если этот режим стабилен, то в Конституанте нет необходимости. Но если он не стабилен и не легитимен, то не существует оснований по которым ассамблея должна уважать его юридические предписания. Именно поэтому, многие радикальные конституционные революции начинались как раз с созыва конституирующей власти (даже если первоначально ее правовой статус был ограничен чисто совещательными функциями)<sup>1</sup>.

Этот вывод очень важен с точки зрения технологии проведения конституционных преобразований. Созыв конституирующей власти сам по себе создает форум для обсуждения конституционных вопросов, аккумулирует и выражает существующие настроения, способствует (в случае открытых дебатов) перенесению их на общество в целом. Всегда ли данная артикуляция позиций способствует оптимальному разрешению конституционных кризисов? Очевидно, что лишь в том случае, когда есть некоторый высший надпартийный арбитр, способный координировать и дирижировать процессом конституционных дебатов во имя достижения известной высшей цели. Негативный опыт представлен чередой Конституант, созываемых существующим режимом в условиях острого кризиса, когда власть оказалась уже неспособной направлять процессы конституционных реформ (от созыва Генеральных штатов Людовиком XVI в 1789 г. до созыва Съезда народных депутатов М.С. Горбачевым в 1989 г.).

Результаты деятельности Конституант могут быть различны и определяют их место в политическом процессе. При внешнем сходстве этих Конституант в периоды Нового и Новейшего времени их деятельность имела разный результат, иногда противоположный ожидавшемуся. Так, некоторые из Конституант, созданные для частичного реформирования правовой системы, полностью опрокинули ее (например, Генеральные штаты периода Французской революции, Филадельфийский Конвент в США), другие были распущены до того, как смогли осуществить принятие конституции (Учредительное собрание в России), третьи не смогли решить проблему в силу внутренних разногласий (законодательные собрания Израиля и Пакистана), а четвертые в своей деятельности были вынуждены в переходный период считаться с сохранением реальной власти у ее предшествующих носителей – номенклатуры (Конституанты стран Восточной Европы 1990-х гг.), армии (Конституционная ассамблея Бразилии, 1988 г.) или духовенства (конфликт концепций Конституционного собрания и Ассамблеи экспертов в ходе принятия Конституции Ирана 1979 г.). Существует, наконец, большое число примеров институтов номинальной конституирующей власти (например, Съездов Советов или Верховных Советов), которые принимали конституции или

<sup>1</sup> Данная закономерность раскрыта в трудах по социологии революции: Sorokin P.A. *The Sociology of Revolution*. L., 1924; Brinton C. *The Anatomy of Revolution*. N.Y., 1964; Moore B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston, 1967; Scocpol T. *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge, 1980; *Constitution // Dictionnaire Critique de la Révolution Française. Institutions et Créations*. Paris, Flammarion, 1992; Furet F. *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XX siècle*. Paris: Laffont, 1995. P. 98–99.

поправки к ним, предложенные реальными носителями власти (партией или вождем). Это была практика конституционных актов и поправок к ним, которые принимались исключительно для легитимации диктаторских режимов (например, включения в конституцию принципа руководящей роли партии, духовенства, армии или принципа каудилизма). Таким образом, все Конституанты могут быть разделены на две большие группы – те, которым удалось принять стабильные, демократические и эффективные конституции и те, которым не удалось этого сделать<sup>1</sup>. В чем причина столь существенных различий в результатах деятельности Конституант?

В литературе по праву и истории аналогичных политических институтов (Конституант) Нового и Новейшего времени сформулированы основные вопросы, делающие возможным аналитическое исследование их вклада. Как показано в современной литературе по сравнительному изучению конституционных ассамблей, возможна типология Конституант по следующим критериям: 1. Кем и каким образом она создана: сделано это на основании существующей конституции или вопреки ее нормам; каков способ ее образования – неправовой (переворот) или правовой (реформа) и что представляет изначально планируемый порядок деятельности (определяющий правовые рамки и социальные ожидания общества). 2. Каков реальный объем зафиксированных полномочий, которыми располагает учредительная власть: вся полнота власти или ограничение ее объема (конституцией или законодательным актом, на основании которого она создана). 3. Каков порядок и степень демократизма формирования Конституант: являются они выборными, самопровозглашенными, назначаемыми, или предполагают какой-либо иной комбинированный порядок формирования; как различаются по мандату представителей (императивный или свободный мандат). 4. Каков характер их институциональной и корпоративной организации: допускают ли они формирование политических партий внутри себя; являются они однопалатными или двухпалатными; каковы преследуемые цели и общая обстановка их деятельности; как утверждаются результаты их деятельности (принадлежит им последнее слово в утверждении конституции или она передается на референдум). 5. Каково место Конституанты в системе институтов переходного периода: как будут строиться отношения с правительством в период разработки новой конституции; была ли предварительно ограничена их деятельность во времени или нет. 6. Каков порядок разрешения возможных конфликтов между конституирующей и конституционной властью: возможно ли достижение консенсуса или разрыв между ними оказывается неизбежен. 7. Какова роль Конституанты в политическом процессе переходного периода: какие факторы оказываются определяющими для успеха легитимации конституционных достижений и их реализации. Наконец, каковы результаты деятельности Конституанты в сравнительной перспективе.

Анализ краткого опыта подготовки и деятельности российской Конституанты по этим параметрам позволяет вписать ее в сравнительный контекст. Целенаправленное изучение русских архивов и материалов французских Национальных архивов и Национальной библиотеки по этой проблематике позволяет

<sup>1</sup> В общем плане о Конституантах см.: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М., 2005.



констатировать, что Великая французская революция являлась одновременно моделью конструирования российской Конституанты и, в то же время, сравнительным эталоном при ее интерпретации как для французских, так и для русских современников<sup>1</sup>.

Становится возможным определить роль Учредительного собрания в системе институтов переходного периода русской революции, а также понять его значение в русской политической и гражданско-правовой традиции.

### **Кем и каким образом создана Конституанта: от законов Старого порядка к революционному порядку**

Учредительное собрание готовилось Временным правительством, само название последнего подчеркивало эту его техническую функцию. В то же время прерогативы самого Временного правительства оспаривались другими центрами власти и вызывали сомнения с юридической точки зрения<sup>2</sup>. Именно поэтому данная проблема была вынесена на первое заседание Временного правительства (2 марта 1917 г.), в ходе которого министр-председатель «возбудил вопрос о необходимости точно определить объем власти, которой должно пользоваться Временное правительство до установления Учредительным собранием формы правления и основных законов Российского государства, равным образом, как о взаимоотношениях Временного правительства к Временному комитету Государственной думы»<sup>3</sup>.

Определение объема власти могло быть осуществлено путем установления того, какие политические институты должны унаследовать власть, принадле-

<sup>1</sup> Архивные документы о подготовке Учредительного собрания включают материалы следующих учреждений: Юридическое совещание при Временном правительстве; Особое совещание для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание; Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия; Канцелярия Всероссийского Учредительного собрания (ГА РФ); документы политических партий (РГАСПИ): ф. 17 (ЦК РСДРП); ф. 274 (Эсеры); ф. 275 (Меньшевики), а также личные фонды (в частности, Ф.Ф. Кокошкина, ГА РФ, ф. 1190).

Основной массив документации французского представительства в России сконцентрирован в Национальных архивах (секция 7). Мною использованы также документы архива А. Тома, где содержатся отчеты дипломатических и военных представителей Франции в России и документы фонда Франко-русской ассоциации и Института живых восточных языков. (Общий обзор см. в кн.: Lesure M. L'Histoire de Russie aux Archives Nationales. Paris, 1970).

Отмечу, что внутри дел отсутствует полистная нумерация, что не позволяет давать ссылки на конкретные документы и листы. См. также опубликованные дневники А. Тома, Ж. Нуланса, Ж. Садуля и других иностранных наблюдателей в России. Документальные публикации проектов эпохи Учредительного собрания: Учредительное собрание. Стенографический отчет. Пг., 1918; Временное правительство и Учредительное собрание // Красный архив, 1928, т. 3 (28); Учредительное собрание. Россия 1918. Стенограмма и другие документы. М., 1991; Конституционные проекты в России XVIII–XX вв. М., 2000.

<sup>2</sup> Гессен В.М. Русское Учредительное собрание и выборы в него. Пг., 1917; Вишняк М.В. Всероссийское Учредительное собрание. Париж, 1932; Рубинштейн Н.Л. К истории Учредительного собрания. М.; Л., 1931; Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание. История созыва и политического крушения. Л., 1976; Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997.

<sup>3</sup> Запись первого заседания Временного правительства от 2 марта 1917 г. (запись проф. В.И. Сторожева) // Архив новейшей истории России. М., 2001. Т. 1 // Приложение № 1. С. 385–386. (Общее название публикации: Архив новейшей истории России / Под ред. В.А. Козлова и С.В. Мироненко. Т. VII–VIII. Журналы заседаний Временного правительства. Март–октябрь 1917 г. В 4-х т.).

жавшую до революции монарху. Ими могли стать Государственная дума IV созыва, Комитет Государственной думы и Временное правительство. Решение вопроса в пользу Временного правительства сделало его центральной инстанцией при подготовке Учредительного собрания, отодвигая от этого другие политические институты. Это исключало, например, возможность формирования Конституанты на основе Государственной думы – вариант, позволявший быстро и эффективно решить проблему обеспечения конституционной преемственности новой власти. Возобладавшее решение о том, что «вся полнота власти, принадлежащая монарху, должна считаться переданной не Государственной думе, а Временному правительству», минуя Думу и Комитет, означало разрыв конституционной преемственности, фактически – государственный переворот. Осознание данного факта разрыва конституционной преемственности уже в момент начала работы правительства документировано в заседании: «Нет оснований полагать, что Временное правительство во время перерывов занятий Государственной думой может издавать меры законодательного характера, применяя порядок, установленный ст. 87 «Основных законов», так как после происшедшего государственного переворота основные законы Российского государства должны считаться недействительными и Временному правительству надлежит установить как в области законодательства, так и управления, те нормы, которые оно признает соответствующими в данный момент»<sup>1</sup>.

Поставив под вопрос передачу власти конституционным путем, Временное правительство было обречено двигаться по пути революционной трансформации права. Однако на этом пути оно имело серьезного конкурента в виде спонтанно сформировавшейся советской модели представительства. Появившееся именно в этот момент понятие «двоевластие» отражало неопределенность ситуации и требовало от Временного правительства подавления альтернативного центра власти и влияния. Констатируя, что «по обстоятельствам текущего времени Временному правительству приходится считаться и с мнением Совета рабочих депутатов», министры подчеркивали, что позволить «такое вмешательство в действия правительства являлось бы недопустимым двоевластием». Компромиссный вариант взаимоотношений двух политических институтов нашел выражение в рекомендации о том, что «членам Временного правительства надлежало бы знакомиться с предложениями Совета рабочих депутатов в своих частных совещаниях до рассмотрения этих вопросов в официальных заседаниях Совета министров». Институциональное решение данных вопросов оказывалось не только юридической, но и самостоятельной политической проблемой, определявшей легитимность новой власти.

Обеспечение конституционной преемственности передачи власти при ее фактическом разрыве стало одним из приоритетов деятельности Временного правительства с первых дней существования. Осознавая эти юридические противоречия, Временное правительство стремилось интерпретировать соответствующие законодательные акты таким образом, чтобы нивелировать факт разрыва правовой преемственности и устранить сомнения в отношении прав Вре-

<sup>1</sup> Запись первого заседания Временного правительства от 2 марта 1917 г. // Архив новейшей истории России. М., 2001. Т. 1 // Приложение № 1. С. 385–386.

менного правительства на власть<sup>1</sup>. Добиться этого можно было лишь поставив во главу угла концепцию Учредительного собрания, способного выразить социальные ожидания в правовой форме и одновременно обеспечить ретроспективную легитимацию правового разрыва. Окончательное разъяснение вопроса о правовых основаниях передачи власти было дано Сенатом<sup>2</sup>.

Существенной составляющей успеха новой власти являлась ее способность легитимировать свое существование в глазах населения. Этой цели служили две декларации Временного правительства, сравнение которых отражает определенную эволюцию легитимирующей формулы и места Учредительного собрания в ней. В первой «Декларации Временного правительства и Совета рабочих и солдатских депутатов», объявлявшей о составе и руководящих принципах деятельности Временного правительства, задача подготовки и созыва Учредительного собрания ставилась в контекст других демократических инициатив – амнистии по всем политическим и религиозным делам (в том числе террористическим покушениям, военным восстаниям и аграрным преступлениям); обеспечения свободы слова, печати, союзов, собраний и стачек, с распространением политических свобод на военнотружущих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями; отменой всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений<sup>3</sup>. Во второй декларации «От Временного правительства» (обращение к гражданам Российского государства от 6 марта 1917 г.) уже не был упомянут Совет рабочих депутатов, а идея созыва Конституанты становилась центральной помимо иных демократических требований<sup>4</sup>.

Позиция русского либерализма в отношении Учредительного собрания не была постоянной и проредела определенную эволюцию<sup>5</sup>. В исследованиях и выступлениях Ф.Ф. Кокошкина по этому вопросу в 1917 г. исчерпывающим образом отражены все основные направления организации русской Конституанты<sup>6</sup>: известные исторические модели таких институтов конституирующей власти; их полномочия; отношения с исполнительной властью и, в частности, с временной исполнительной властью; состав и количество членов Собрания; система выборов (преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной систем); время выборов и сроки созыва; вопросы, выносимые на обсуждение; отражение специфики военного времени (вопрос об участии действующей армии в выборах);

<sup>1</sup> Подробнее см.: Медушевский А.Н. Причины крушения демократической республики в России 1917 г. // Отечественная история. 2007. № 6. С. 3–27.

<sup>2</sup> Речь. 1917. 7(20) марта. С. 5.

<sup>3</sup> Декларация Временного правительства и Совета рабочих и солдатских депутатов // Речь. 1917. 5(18) марта. С. 2.

<sup>4</sup> От Временного правительства (обращение к гражданам Российского государства от 6 марта 1917 г.) // Речь. 1917. 7(20) марта. С. 2.

<sup>5</sup> См. первые проекты и материалы их обсуждения: Положение об Учредительном собрании народных представителей Российской империи для выработки Основного государственного закона. Проект. М., 1905; Положение о выборах в Учредительное собрание народных представителей. Проект подкомиссии бюро. М., 1905; См. также: Либеральное движение в России. М., 2001. С. 460–467.

<sup>6</sup> Кокошкин Ф.Ф. Об основаниях желательной организации народного представительства в России. М., 1906; его же: Лекции по общему государственному праву. М., 1912; его же: Учредительное собрание. Пг., 1917.

создание местных органов для руководства выборной операцией.

**Каков реальный объем полномочий, которыми конституционно  
располагает учредительная власть:  
от абсолютизма народной воли к ее самоограничению**

В истории существовали Конституанты, воплощавшие народный суверенитет и наделявшие себя всей полнотой власти. Однако в большинстве случаев конституирующая власть получает ограниченный характер. Конституционные ассамблеи (Учредительные собрания) редко создаются по собственной инициативе, но, как правило, инициируются внешними силами, характер и влияние которых могут быть различны и во многом определяют будущий тип конституционализма. Иначе говоря, имеется, как правило, институт или лицо, которое принимает решение о созыве конституирующей ассамблеи. Возможно создание конституции особым конституирующим органом (более или менее демократическим); парламентом, наделенным конституирующей властью, и принятием изменений и конституций референдумом. В соответствии с радикальностью задуманных преобразований встает проблема ограничений, накладываемых обществом на Конституанты сверху и снизу. Ограничения процесса создания конституции могут исходить сверху (если депутаты конституирующей ассамблеи налагают определенные ограничения на порядок ее работы или на содержание конституции) или снизу (когда они вытекают из процесса ратификации конституции)<sup>1</sup>.

Если разработчики конституции знают, что подготавливаемый ими документ будет утверждаться другим институтом, то знание предпочтений этого института само по себе будет служить инструментом ограничения того, что они могут предложить. Так было, например, в ходе разработки конституций XX в. в странах, находящихся под иностранной оккупацией (Германия и Япония), где Конституанты были ограничены международными соглашениями держав-победительниц, а также контролем со стороны оккупационных властей, который мог быть опосредованным (как в Германии) или иметь характер непосредственного вмешательства (как в Японии). Во всяком случае, оба варианта послевоенных конституций составлялись с учетом мнения союзников, а свобода разработчиков в решении основных вопросов была минимальна. В ЮАР создатели конституции были ограничены заранее зафиксированными общими принципами, неукоснительного выполнения которых требовал Конституционный суд. В Испании такие ограничения были наложены заключением пактов Монклоа и последующим контролем политических партий за ходом работ конституционной комиссии. В ряде стран подобные ограничения на конституирующую власть налагались секретным соглашением политических партий (Аргентина) или психологическим давлением на Конституанту со стороны реальных структур власти – бюрократии и армии (многие развивающиеся страны, например, Бразилия). Интересным примером ограничений Конституанты является ограничение ее полномочий со стороны исламских экспертов (Иран). В государствах номинального конституционализма

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903.

такой контролирующей инстанцией является Политбюро, а в государствах многого конституционализма – монарх или диктатор. Отношения между конституирующими ассамблеями и воздействиями на них сверху и снизу носят сложный характер и эти ассамблеи часто отталкиваются от инструкций, даваемых вышестоящими властями. Выбор масштабов ограничений конституирующей власти должен соотноситься со степенью радикальности задуманных реформ и риском дисбаланса системы. Кроме того, он зависит от текущей расстановки политических сил, способных повлиять на закрепление той или иной модели. Так, Конституция США 1787 г., принятая на Филадельфийском Конвенте, оказалась крайне неопределенна в решении вопроса о созыве Конвента для изменения конституции в будущем<sup>1</sup>. Проблема всех формирующихся политических систем, следовательно, – в выборе типа Конституанты.

В российской ситуации 1917 г. выделяется как минимум 5 концепций конституирующей власти, которые можно расположить по мере нарастания роли конституирующей власти: во-первых, концепция полного отрицания ее необходимости во имя неограниченного народного суверенитета; во-вторых, признание ограниченного суверенитета Конституанты, сдерживаемой в своих прерогативах конкурирующей революционной силой; в-третьих, признание ограниченных полномочий Конституанты, определяемых предшествующим законодательством, положенным в основу ее деятельности; в-четвертых, концепция всесильной Конституанты, которая, однако, сама встает на путь самоограничения; в-пятых, признание абсолютного (неограниченного ничем) суверенитета Конституанты.

*Первая концепция* – полного отрицания необходимости Конституанты во имя неограниченного народного (или монархического) суверенитета. Это была позиция крайних партий – анархистов и монархистов. Анархисты из доктринальных соображений отрицали саму идею представительства и организацию работы на основе партийного разделения, выдвигали призыв к спонтанной самоорганизации в профсоюзы и Советы во главе с Всеобщим союзом труда, который должен провести революционные реформы для водворения «анархического коммунизма»<sup>2</sup>. «Опыт прежних революций, – полагали они, – учит нас, что трудовой народ получает и сохраняет за собой лишь то, что он сам, благодаря своим настойчивым действиям, успевает завоевать во время революции. Те требования, которые трудовой народ доверяет Учредительному собранию или иному выборному представительству, остаются обыкновенно невыполненными. Мы не имеем никакого основания и в настоящее время передавать все свое дело какому бы то ни было выборному правительству». Главная причина недоверия к Учредительному собранию заключалась в том, что в нем будут преобладать привилегированные – «люди с большим образованием, с историческим опытом – профессора, юристы, государственные деятели, превосходно знакомые с настоящим положением дел в России и знающие, что им следует делать в интересах привилегированных классов». Поэтому Учредительному собранию анархисты противопоставляли ло-

<sup>1</sup> Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000; Burnett E. The Constitutional Congress. N.Y., 1942; Rossiter C. The Grand Convention. N.Y., 1966; Становление Американского государства. СПб., 1992.

<sup>2</sup> Анархисты: Документы и материалы. Т. 2. 1917–1935. М., 1999.

зунг социальной революции, без завоеваний которой «все наши политические преобразования будут лишь перестройкой тюрьмы, в которой мы все-таки осуждены быть узниками»<sup>1</sup>. Монархисты отвергали Учредительное собрание, в сущности, по сходным основаниям – как институт, узурпирующий прерогативы истинного суверена, только в этом качестве выступал не народ, а самодержавный монарх<sup>2</sup>. Противниками Учредительного собрания были и те умеренные партии, которые, как «Союз 17 октября», считали политическую систему дуалистической монархии вполне адекватной ситуации в стране<sup>3</sup>. «Не видели причин» требовать замены Думы Учредительным собранием и партии, отстаивавшие путь эволюционных преобразований<sup>4</sup>.

*Вторая концепция* – признание ограниченного суверенитета Конституанты, сдерживаемой в своих прерогативах конкурирующей революционной силой; создание Конституанты, законодательные прерогативы которой были бы ограничены извне – революционными институтами. Доминирующей тенденции рассматривать Учредительное собрание в качестве высшего выражения народного суверенитета и основного источника легитимации новой власти противостояла концепция непосредственной демократии, видевшая свою задачу в обосновании решающей роли Советов в выражении народной воли.

Этот взгляд не получил (и не мог получить) четкого правового обоснования, однако стал источником ряда аргументов, фактически направленных против самой идеи Учредительного собрания. Апологет этой модели, сторонник большевиков М.А. Рейснер настаивал на том, что народ не должен ограничиваться созывом Учредительного собрания и передачей ему (т.е. корпусу своих представителей) власти, но должен осуществлять эту учредительную власть непосредственно (по образцу Швейцарии).

«У нас в России учредительный почин исходит от революционного народа, который в лице Совета рабочих и солдатских депутатов дал полномочного выразителя своих мнений. И этот Совет не только возобновил вопрос о созыве Учредительного собрания, но и сумел привести это требование в программу так называемого Временного правительства»<sup>5</sup>.

Вопрос о форме правления уже решен революционным путем в пользу демократической республики. В открытом письме профессора Рейснера, адресованном Совету рабочих и солдатских депутатов в мае 1917 г., он не считает нужным вынесение на Учредительное собрание принципиальных вопросов, поскольку «в России революцией установлена уже фактическая демократия с целым рядом революционно сложившихся народных установлений»<sup>6</sup>. Под последними имеются в виду Советы, поскольку именно к ним Рейснер апеллирует как к противовесу

<sup>1</sup> П.А. Учредительное собрание или социальная революция? М., 1917. С. 15, 18, 22.

<sup>2</sup> Правые партии: Документы и материалы. Т. 2 (1911–1917). М., 1998.

<sup>3</sup> Партия «Союз 17 октября»: Протоколы съездов и заседаний ЦК. Т. 1 (1905–1907 гг.). М., 1996. С. 147.

<sup>4</sup> Партии Демократических реформ, Мирного обновления, Прогрессистов: Документы и материалы. 1906–1916 гг. М., 2002. С. 29.

<sup>5</sup> Рейснер М. Российское Учредительное собрание и его задачи. Пг., 1917. С. 16.

<sup>6</sup> РГАСПИ, ф. 622, оп. 1, д. 37, л. 14.

Учредительному собранию<sup>1</sup>. Это была та концепция конституционного двоевластия, последующего захвата власти и установления диктатуры, которую реализовали большевики.

*Третья концепция* – признание ограниченных полномочий Конституанты, определяемых предшествующим законодательством, положенным в основу ее деятельности. Ее придерживались те деятели Временного правительства, которые подчеркивали полноту власти Временного правительства в переходный период и настаивали на максимальном правовом ограничении учредительной власти. В тех странах, считали они, где допускается независимая конституирующая власть, она становится предметом подробной регламентации. Неопределенность в вопросе о конституирующей власти или процедуре конституционных поправок может стать поводом для политического раскола. Полновластное, ничем не стесненное Учредительное собрание, которое «многие считают до настоящего времени наиболее полным проявлением народовластия, выражением того, что именуется волей народа», считали они, «есть все-таки всегда «скачок в неизвестное», перерыв в преемственности государственной власти, пренебрежение тем, что создано и существует. Иногда это пренебрежение может быть не опасно, иногда даже нужно, как выход, но принятие такого способа создания нового строя есть осуждение того пути, которым страна шла до тех пор и который сама она считала законом для всех обязательным»<sup>2</sup>.

*Четвертая концепция* – теория самоограничения Конституанты. Она исходила из идеи всесильной Конституанты, прерогативы которой, однако, должны быть ограничены ею самой во времени и связаны с достижением определенных целей, что необходимо во избежание деспотизма. В юридической литературе того времени внимательно обсуждались как теории неограниченной власти, так и самоограничения Учредительного собрания. Ф.Ф. Кокошкин, который может быть признан одной из ключевых фигур в подготовке основных конституционных документов кадетской партии и, позднее, Учредительного собрания, уделял разработке этого вопроса существенное внимание. В докладе Кокошкина об Учредительном собрании на VII съезде Конституционно-демократической партии была дана оригинальная концепция политической реформы, которая может быть определена как динамическая модель передачи власти от Временного революционного правительства к постоянному путем легитимации последнего Учредительным собранием<sup>3</sup>. Недостаток данной модели состоял в такой трактовке разделения властей на переходный период, которая, предоставляя всю полноту власти законодательной ассамблее, фактически приводила к самоустранению правительства от решения конституционных вопросов (что имело место также во

<sup>1</sup> Рейснер М. Русская революция 1917 г. и ее учреждения. Пг., 1917; его же: Всенародное голосование и Учредительное собрание (Конституции Франции, Северной Америки, Швейцарии и Австралии). Пг., 1917. Последующее развитие этих взглядов см.: Рейснер М.А. Основы Советской Конституции. Лекции, читанные на ускоренном курсе Академии Генерального штаба РККА в 1918/19 учебном году. М., 1920.

<sup>2</sup> Маклаков В.А. Воспоминания. Лидер московских кадетов о русской политике. 1880–1917. М., 2006. С. 80–81.

<sup>3</sup> Кокошкин Ф.Ф. Об Учредительном собрании. Доклад на Седьмом съезде Конституционно-демократической партии 25–28 марта 1917 года // Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 3. Кн. 1. М., 2000. С. 407.

французском прототипе данной модели).

*Пятая концепция* – признание неограниченного суверенитета Конституанты. Сравнение Учредительного собрания с революционным Конвентом во Франции именно в этом контексте стало популярным клише левых партий – от эсеров до большевиков. Эта концепция напоминала модель французского революционного Конвента, но получала различные интерпретации от умеренных (сходных с жирондистами) до вполне авторитарных (в якобинском стиле). Первая интерпретация разделялась Партией социалистов-революционеров, теоретики которой определяли Учредительное собрание как воплощение народного суверенитета – «народоправства», высший институт демократии, способный разрешить все социальные проблемы страны (прежде всего аграрный вопрос) и определить ее государственное устройство – «провозглашение прав человека и гражданина, федеративной демократической республики и прав наций на самоопределение»<sup>1</sup>. В интерпретации более умеренной части народнических партий акцент делался на демократический характер данного учреждения, формируемого на всеобщих выборах и призванного, поэтому, адекватно выразить волю суверена – народа. Так, например, Трудовая народно-социалистическая партия усматривала в Учредительном собрании альтернативу как реставрации традиционной монархии, так и большевистской диктатуре<sup>2</sup>.

Значение Учредительного собрания его сторонники видели в том, что, несмотря на свою слабость и противоречивость, данный институт означал «стойкое и непримиримое отрицание большевистской тирании»<sup>3</sup>. Сходное отношение к Учредительному собранию было представлено в партии меньшевиков, дававшей ему теоретическое «классовое» обоснование. В Учредительном собрании меньшевики, по аналогии с Конституантами 1792 г. и 1848 г., видели институт «демократической революции», но отрицали за ним функции органа «социалистического переворота»<sup>4</sup>. Они выдвигали, поэтому, концепцию сильного и «суверенного» Учредительного собрания, способного защитить завоевания революции, в противовес «контрреволюционному» большевистскому режиму, определявшемуся также как «преторианский» и «бонапартистский», приход которого к власти сравнивался с дворцовыми переворотами XVIII в.<sup>5</sup>

Более авторитарная трактовка Учредительного собрания отстаивалась крайне левыми партиями – большевиками и левыми эсерами – воспроизводившими якобинские аргументы. С крайним подозрением относясь к идее Учредительного собрания, эсеры-максималисты, например, допускали его поддержку лишь после

<sup>1</sup> Резолюция об Учредительном собрании IV Съезда Партии социалистов-революционеров 26 ноября – 5 декабря 1917 г.) // Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы. М., 2000. Т. 3. Ч. 2. С. 197–198.

<sup>2</sup> Трудовая народно-социалистическая партия: Документы и материалы. М., 2005. С. 341–356.

<sup>3</sup> Вишняк М.В. Всероссийское Учредительное собрание // Современные записки. 1928. Т. XXXIV. С. 398.

<sup>4</sup> Мартов Ю.О. Революция и Учредительное собрание (15 декабря 1917 г.) // Меньшевики в 1917 году: От Временного демократического совета Российской республики до конца декабря. Т. 3. Ч. 2. М., 1997. С. 554–556.

<sup>5</sup> Меньшевики в 1917 году. М., 1997. Т. 3. Ч. 2. С. 388–389.



осуществления социальной революции<sup>1</sup>. Ленин принимал аналогию с французской Конституантой и допускал поддержку большевиками Учредительного собрания в том случае, если это поможет им захватить власть. Данная популистская логика подкреплялась аналогиями с Французской революцией, где власть последовательно концентрировалась в руках революционного авангарда. Русская революция 1917 г., согласно данным представлениям, «больше всего напоминает Великую французскую революцию 1789 г.», но должна отличаться от нее меньшим уважением правовых форм, оставшихся в наследие от «буржуазной» эпохи и большим социальным радикализмом, способным обеспечить народу «целый ряд крупных социальных реформ»<sup>2</sup>.

Эта революционная модель, как хорошо показали либеральные критики левого радикализма, таит в себе, однако, источник опасности, так как режим революционного деспотизма – самый опасный из всех деспотических режимов: «При известных условиях деспотизм демократически избранных собраний является в такой же мере нестерпимо тираническим, как деспотизм одного лица или нескольких»<sup>3</sup>. Представляя неограниченную власть народного суверенитета, Учредительное собрание, тем не менее, в интересах верховенства права должно противостоять «наивно-нетерпеливой политической мысли» и «революционно-олигархической тенденции», и прежде всего, стремлению реализовать «отвратительный лозунг диктатуры пролетариата», а потому должно ограничить само себя – как по линии разделения властей, так и по линии точной фиксации пределов собственного учредительного законодательства.

### **Каковы степень демократичности и порядок формирования Конституанты: нормы, процедуры, интересы**

Степень демократичности Конституант определяется порядком их формирования: являются они самопровозглашенными, выборными, назначаемыми, или предполагают какой-либо иной комбинированный порядок формирования. В России 1917 г. проблема заключалась в определении того, в какой мере власть Учредительного собрания опирается на предшествующее законодательство, а в какой является самопровозглашенной. Как считали сторонники Временного правительства, генезис власти Учредительного собрания должен максимально опираться на юридическую преемственность (при всей условности ее для революционной России). Революция, – полагали они, – отменила Основные законы, на которые опиралась царская власть, но не все. «Не уничтожив государства, – говорит В.М. Устинов, – революция не уничтожила и законы, без которых народ в государстве жить не может. Все прежние законы остаются в силе и их следует соблюдать до тех пор, пока они не будут отменены или изменены признаваемой народом новой властью, то есть в настоящее время Временным правительством, а

<sup>1</sup> Союз эсеров-максималистов: Документы, публицистика, 1906–1924 гг. М., 2002.

<sup>2</sup> См.: Бюллетень Всероссийского учредительного железнодорожного съезда. № 1 (27 июля 1917). С. 2, а также: № 2 (29 июля 1917), № 4 (5 августа 1917), № 5 (9 августа 1917), № 6 (11 августа 1917), № 7 (12 августа 1917), № 8 (18 августа 1917), № 9 (21 августа 1917).

<sup>3</sup> Гессен В.М. Русское Учредительное собрание и выборы в него. Пг., 1917. С. 22.

потом – Учредительным собранием». «Прочным новый государственный порядок может быть только в том случае, если весь народ признает его правильным и справедливым, а это может быть только в том случае, если самое установление этого порядка будет делом всего народа»<sup>1</sup>. Данная позиция была характерна прежде всего для Конституционно-демократической партии<sup>2</sup>, а также поддерживавшей ее земской интеллигенции<sup>3</sup>.

Другой подход к проблеме был представлен радикалами, доказывавшими необходимость разрыва со старой правовой системой и создания самопровозглашенной Конституанты, выражающей исключительно волю народа. Народу, согласно этой позиции, жилось плохо потому, что он «не сам управлял страной, не сам издавал законы для себя», а это делали для него «другие, те, в руках которых была власть. А власть имущие издавали такие законы, которые были выгодны им, а не народу, они заботились о себе, а не о народе». «Следовательно, если народ желает улучшить свою жизнь, он должен взять власть в свои руки, должен сам выработать законы, которыми страна должна руководиться, управляться»<sup>4</sup>. Эта позиция разделялась представителями как умеренных, так и радикальных левых партий, стоявших вполне на почве популизма<sup>5</sup>. Учредительное собрание получало в этой трактовке характер самопровозглашенного института. В конечном счете, идея подобной Конституанты была формально использована для установления большевиками альтернативной конституирующей власти – Съездов Советов.

Идея создания Конституции из ничего (*ex nihilo*) принадлежит Кокошкину: он сравнивал российскую постреволюционную ситуацию с библейской картиной творения, когда Божий дух носится над землей, еще не устроенной и не преобразованной. «И над морем нашей революции носится тоже животворящий и творческий дух. Этот живой и творческий дух есть признанное всей страной начало верховенства всего народа. У нас нет еще новой конституции, но основной фундамент этой конституции уже есть, и этот основной фундамент именно признание верховенства народа». Задача лишь в том, чтобы эти начала получили юридическое оформление путем всеобщих выборов<sup>6</sup>.

Принципиальное значение для выборных ассамблей приобретает анализ избирательного законодательства, использование различных ограничений которого или избирательных систем (например, мажоритарной, пропорциональной или смешанной) может в конкретных ситуациях дать качественно различный результат. Рассмотрим, как решала эти проблемы российская Конституанта.

<sup>1</sup> Устинов В.М. Учредительное собрание. М., 1917. С. 4–5.

<sup>2</sup> Лосский Н. Чего хочет Партия народной свободы (конституционно-демократическая)? М., 1917. С. 6–10; Овсянников Н. Что такое Учредительное собрание и Основные законы. Пг., 1917.

<sup>3</sup> См., напр.: Бюллетени Главного комитета Всероссийского земского Союза. 1917 (март–июль). № 3–15.

<sup>4</sup> Либин В.Е. Что такое Учредительное собрание? Нижний Новгород, 1917. С. 1.

<sup>5</sup> Рожков Н.А. О формах народного представительства. СПб., 1905. С. 31; Авксентьев Н. Выборы народных представителей. СПб., 1906. С. 24; Милютин В.П. О демократической республике. Пг., 1917.

<sup>6</sup> Особое совещание по созыву Учредительного собрания. Речь Ф.Ф. Кокошкина // Речь. 1917. 26 мая (8 июня). С. 5.

Первая сторона проблемы – выборы должны быть всеобщими или ограниченными по сословному признаку. Другая сторона проблемы формирования Конституанты выборным путем – вопрос о целесообразности цензов и связанный с ним вопрос о соотношении пассивного и активного избирательного права для различных категорий населения. Если ограничения всеобщего избирательного права все же правомерны, то по каким параметрам – сословным, имущественным, и т.д.? Концепция выборов стала предметом обсуждения уже на стадии формирования Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание и получила различные интерпретации по следующим параметрам.

1. Должно ли всеобщее избирательное право реализоваться одинаково применительно ко всем гражданам или из него возможны исключения по классовому и политическому признаку? Существовала возможность подмены всеобщих выборов – их проведением по классовому признаку, включавшая дискриминацию по этому направлению. Обсуждение вопроса о классовом факторе было в завуалированной форме продолжением спора о сословном принципе: «Русская революция, происходящая в стране хозяйственно отсталой, сама по себе не ставит и не может ставить себе задачи социалистической организации производства и уничтожения деления на классы. Минут бурные дни революции, и так или иначе установится буржуазный «порядок». Этот подход допускает возможность в мягких формах – сопротивления привилегированных классов в ходе выборов в Учредительное собрание и другие органы самоуправления, а потому не исключает избирательных репрессий по данному направлению<sup>1</sup>. Иная сторона той же проблемы – возможность ограничения принципа равенства для врагов революции и деятелей старого режима (известный спор о том, допускать ли гражданина Романова и членов царской семьи к выборам в Учредительное собрание).

Эти «технические» проблемы избирательного законодательства приобретали принципиальное значение ввиду роста политического экстремизма, делавшего упор на отрицании правовых механизмов народного волеизъявления и реализацию его через импровизированные квазидемократические органы власти – Советы. Именно поэтому кадеты настаивали на соблюдении всех формальностей процедуры выборов, прежде всего при составлении списков избирателей, которые должны были создаваться не какими-либо «самочинными органами народной власти», а законно избранными «новыми демократическими органами самоуправления»<sup>2</sup>. В этом требовании оппоненты кадетов видели главную причину затягивания созыва Учредительного собрания, провозглашая возможность созыва Собрания с отступлениями от жесткой процедуры в экстремальных условиях революции.

2. Должно ли всеобщее избирательное право быть распространено на мужчин и женщин в равной степени? Вопрос не столь очевидный для рассматриваемого

<sup>1</sup> Дан Ф. (Пурвич Ф.И.). Всенародное Учредительное собрание / Изд. перераб. и доп. М., 1917. С. 6.

<sup>2</sup> Водовозов В.В. Учредительное собрание. Пг., 1917; Мельгунов С.П. Учредительное собрание в Москве. М., 1917.

времени, каким он является сейчас: напомним, что равенство избирательных прав женщин с мужчинами в странах европейской демократии было достигнуто значительно позднее и обуславливалось как более высоким уровнем женской эмансипации, так и большим вовлечением женщин в политику в рамках суфражистского движения<sup>1</sup>.

В России этот сложный вопрос решался чрезвычайно просто. «По поводу возбужденного представительницами женских организаций вопроса об избирательных правах женщин при выборах в Учредительное собрание» Временное правительство на основании всего лишь «устного предложения министра-председателя» постановило сообщить «депутации от женских организаций, что под всеобщим голосованием Временное правительство разумело и разумет голосование без различия пола»<sup>2</sup>. Так же, на основании устных предложений министра юстиции, решен был вопрос о приглашении в состав Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание представителей от женских общественных организаций<sup>3</sup>. Этим решением устанавливался принцип равенства «представителей от национальных, общественных и партийных организаций» с представительницами «от женских организаций»<sup>4</sup>.

3. Должно ли всеобщее избирательное право корректироваться в направлении защиты национальных меньшинств или представляющих их политических объединений? Такая корректировка имела место путем привлечения в состав Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание «кроме ранее приглашенных», следующих, «намеченных политическими организациями и отдельными национальностями, лиц» – представителей от украинцев и бурят<sup>5</sup>; от Национального белорусского комитета; от литовцев; от армянской группы<sup>6</sup>; от «грузинских политических партий»<sup>7</sup>; от Совета Союза казачьих войск<sup>8</sup>; от эстонских общественных организаций<sup>9</sup>; и даже от сартов (оседлые жители Сыр-Дарьинской и части Ферганской и Самаркандской

<sup>1</sup> Ограничения в допущении женщин к выборам действовали практически во всех странах Европы первой трети XX в. (Meny Y. *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie.* Paris; Montchrestien, 1996. P. 146).

<sup>2</sup> Журналы заседаний Временного правительства (далее – ЖЗ). № 24 (19 марта 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 1. М., 2001. С. 131.

<sup>3</sup> О приглашении в состав Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание некоторых лиц // Собрание узаконений Временного правительства (далее – СУ). 1917. № 141. Ст. 760. С. 1224.

<sup>4</sup> ЖЗ. № 94 (30 мая 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 188.

<sup>5</sup> Постановления Временного правительства: «Об образовании Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание // СУ. 1917. Ст. 406. С. 604; «О дополнении постановления Временного правительства об учреждении Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание» // Там же. Ст. 678. С. 1089; ЖЗ. № 88 (24 мая 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 127–128.

<sup>6</sup> ЖЗ. № 89 (25 мая 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 134–135.

<sup>7</sup> ЖЗ. № 99 (5 июня 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 208.

<sup>8</sup> Там же. С. 209.

<sup>9</sup> О приглашении в состав Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание некоторых лиц // СУ. 1917. Ст. 760. С. 1224.

областей)<sup>1</sup>. Фактически во всех этих случаях речь шла о кооптации новых членов Особого совещания, которая оказывалась возможной не на основе закона, но устного предложения министра юстиции, председателя Юридического совещания или представления председателя Особого совещания.

4. Должны ли Конституанты допускать внутреннее деление по партийному признаку? Решающее значение при определении политического профиля Конституанты имеет дифференциация депутатов по партийному принципу. По наблюдению иностранных экспертов, российская ситуация напоминала Французскую революцию тем, что политические партии, точнее их фракции, в будущей учредительной ассамблее получали возможность непосредственно участвовать в разработке будущей конституции. Ж. Патуйе, директор Французского института в Петрограде, одним из первых сделал такое сравнение. «Во Французской революции, – писал он, – правые были представлены Жирондой, центр – умеренными якобинцами, левые – крайними якобинцами; во время русской революции этими тремя группами являются кадеты, блок меньшевиков и социалистов-революционеров и, наконец, большевики; во Франции правые разделились по отношению к Законодательному собранию 1792 г. В России, с точки зрения крайне левых, кадеты следовали примеру жирондистов сначала 6 мая до отставки Гучкова и Милюкова, а затем 3 июля до отставки всех министров-кадетов. Русская революция эволюционировала, следовательно, в направлении революционно-демократической диктатуры<sup>2</sup>. Он отмечает далее, что опасность, которую не преодолела русская революция, состояла именно в том, что чрезмерное представительство демократических партий может сыграть на руку контрреволюции в вопросах конституционного устройства.

Вопрос о привлечении политических партий к разработке избирательного законодательства при формировании состава Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание, судя по документам, решался чисто прагматически, т.е. путем кооптации и вне какого-либо четкого юридического обоснования.

Такая корректировка имела место путем привлечения «кроме ранее приглашенных», дополнительных деятелей, «намеченных политическими организациями»<sup>3</sup>, намеченных «различными организациями и политическими партиями», например, от Совета крестьянских депутатов (среди них фигурировал П.А. Сорокин); от группы «Единство» (представлявшей РСДРП); от Организационного комитета Российской социал-демократической рабочей партии (меньшевики)<sup>4</sup>. По «устному предложению министра юстиции» был решен

<sup>1</sup> ЖЗ. № 104 (10 июня 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 235.

<sup>2</sup> Письмо Патуйе // Archives Nationales. AJ/62/62.

<sup>3</sup> Постановления Временного правительства: «Об образовании Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание» // СУ. 1917. Ст. 406. С. 604; «О дополнении постановления Временного правительства об учреждении Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание» // СУ. 1917. Ст. 678. С. 1089; Журналы заседаний Временного правительства. № 88 (24 мая 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 127–128.

<sup>4</sup> ЖЗ. № 89 (25 мая 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 134–135.

вопрос о приглашении «представителей грузинских политических партий»<sup>1</sup>, эстонских и женских общественных организаций и вообще «от национальных, общественных и партийных организаций»<sup>2</sup>. На основании «устного предложения министра-председателя» решено было пригласить в состав Особого совещания лиц, намеченных фронтовой группой Всероссийского съезда Совета солдатских и рабочих депутатов, и от Совета всероссийских кооперативных съездов<sup>3</sup>.

5. Должно ли всеобщее избирательное право распространяться на солдат, учитывая ситуацию войны? Наделение солдат правом пассивного и активного избирательного права на выборах в Учредительное собрание – отнюдь не очевидный приоритет. Опыт многих стран был против этого, поскольку считалось, что солдаты, среди которых преобладали неграмотные люди, будут голосовать по указанию командного состава. Сказывались и опасения вовлечения армии в политику (угроза военного переворота, демонстрировавшаяся бонапартизмом). Тем не менее лоббирование интересов армии было настолько сильным, что Временное правительство оказалось неспособно противостоять ему уже на стадии подготовки избирательного законодательства. На основании «устного предложения министра-председателя» было принято решение пригласить в состав Особого совещания лиц, намеченных фронтовой группой Всероссийского съезда Совета солдатских и рабочих депутатов – от Северного, Западного, Юго-Западного, Румынского, Кавказского фронтов<sup>4</sup>. Патриотическая установка защитников Временного правительства затрудняла доводы против участия армии в выборах: «Как армия, скованная железным кольцом сознания важности своего дела, – считал один из них, – мы должны соединиться и сплотить свои ряды». Страна, выступающая единым политическим организмом, должна обеспечить организацию уездных, губернских и всероссийских комитетов – помочь Временному правительству в организации Учредительного собрания<sup>5</sup>. Ключевая проблема в условиях войны – отношение к участию армии и особым ее групп (в частности, дезертиров) в выборах. Социальная риторика левых партий, близкая визионерству, делала этот момент чрезвычайно опасным<sup>6</sup>.

В России 1917 г. существовало объективное противоречие между предельно демократическим порядком формирования Учредительного собрания и уровнем профессионализма, который мог быть обеспечен таким порядком формирования. Это противоречие профессионализма и популизма в концентрированном виде прослеживается на институциональном уровне в противостоянии двух институтов – Юридического совещания и Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание, точнее, его Комиссии по выборам.

<sup>1</sup> ЖЗ. № 99 (5 июня 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 208.

<sup>2</sup> ЖЗ. № 94 (30 мая 1917) // Там же. С. 188.

<sup>3</sup> ЖЗ. № 107 (14 июня 1917 г.) // Там же. С. 259.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Сержников В. Что такое Учредительное собрание. Казань, 1917. С. 29.

<sup>6</sup> См., напр.: Бюллетень Всероссийской конференции фронтовых и тыловых Военных организаций РСДРП. № 3 (Пг., 24 июня 1917 г.); Бюллетень Комитета Юго-Западного фронта № 69 (Киев, 5 июня 1917 г.), № 100 (21 августа 1917 г.); Бюллетень Армейского исполнительного комитета 1-й армии № 7 (28 октября 1917 г.); Бюллетень бюро Исполнительного комитета Особой армии № 3 (26 ноября 1917 г.).

Юридическое совещание было учреждено Временным правительством для рассмотрения «вопросов публичного права, возникающих в связи с установлением нового государственного порядка». В его компетенцию входили «предварительные юридические заключения по мероприятиям Временного правительства, имеющим характер законодательных актов, а также и иным, по которым такое заключение будет признано Временным правительством необходимым»<sup>1</sup>. «На рассмотрение Юридического совещания, согласно положению о нем, передаются вопросы публичного права, возникающие в связи с установлением нового государственного порядка. Равным образом, Совещание дает предварительные юридические заключения по мероприятиям Временного правительства, имеющим характер законодательных актов, а также и иным, по которым такое заключение будет признано Временным правительством необходимым»<sup>2</sup>. По предложению управляющего делами Временного правительства было решено «председательствовать в Юридическом совещании возложить на Федора Федоровича Кокошкина»<sup>3</sup>.

Другим институтом, непосредственно готовившим выборы, стало Особое совещание для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание под председательством Кокошкина (созданное постановлением Временного правительства 25 марта 1917 г.). В центре внимания работы Особого совещания, а также в практической работе Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии (Все выборы), созданной летом 1917 г., находилась разработка нового избирательного законодательства и административной инфраструктуры для его реализации. Общая направленность в решении этого вопроса (несмотря на представительство разных партий) определялась стремлением профессиональной части авторов «Положения» максимально объективно отразить волю общества, с одной стороны, и, с другой, – нейтрализовать по возможности негативное влияние на исход выборов наименее подготовленной части общества (этим объясняется, в частности, дискуссия о возрастном цензе, стремление обеспечить права меньшинств, обсуждение системы контроля и перебаллотировок). Особое совещание образовывалось «для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание», а в его состав было решено назначить специалистов по вопросам государственного права, представителя статистической науки и других сведущих лиц и пригласить политических и общественных деятелей, представляющих главные политические и национально-политические течения России<sup>4</sup>. В состав Особого совещания были

<sup>1</sup> Речь. 1917. 26 марта. С. 5.

<sup>2</sup> СУ. 1917. Ст. 404; См. также: ЖЗ. № 28 (22 марта 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 1. М., 2001. С. 160.

<sup>3</sup> ЖЗ. № 25 (20 марта 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 1. М., 2001. С. 138–139.

<sup>4</sup> СУ. 1917. Ст. 406; См. также: ЖЗ. № 29 (25 марта 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 1. М., 2001. С. 166–167. Ф.Ф. Кокошкин являлся одновременно крупнейшим теоретиком кадетской партии по проблемам конституционализма, федерализма и автономизации и официальным организатором работ по подготовке Учредительного собрания. Это отражено в материалах его архивного фонда. См.: Указ Временного правительства Сенату о назначении Ф.Ф. Кокошкина председателем Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание и удостоверение Московской столичной по выборам в Учредительное собрание комиссии на имя Кокошкина в связи с избранием его членом Учредительного собрания (ГА РФ, ф. 1190, оп. 1, д. 8).

назначены квалифицированные юристы, члены Государственной думы первого созыва профессор С.А. Котляревский и Ф.Ф. Кокошкин, член Государственной думы второго созыва профессор В.М. Гессен, члены Государственной думы В.А. Маклаков и М.С. Аджемов, академик А.С. Лаппо-Данилевский, магистр государственного права Н.И. Лазаревский, магистр международного права барон Б.Э. Нольде, начальник Главного управления по делам местного хозяйства Н.Н. Авинов, член консультации, учрежденной при министерстве юстиции А.Я. Гальперн и кандидат прав В.В. Водовозов<sup>1</sup>. Далее, однако, этот институт размывается: в него, как было показано, включаются представители от партий и национальностей, что не могло не вести к дезорганизации всей работы и переходу от профессионализма к популизму<sup>2</sup>.

Объективное противоречие двух типов институтов, одни из которых были вполне профессиональными, а другие популистскими и недостаточно квалифицированными по составу, признавалось современниками. Если Юридическое совещание было «маленькой, быстро спевшейся коллегией юристов, и работа в ней была легка и приятна», то «комиссия по составлению закона о выборах в Учредительное собрание была многоголовым сборищем, почти парламентом», а тем юристам старой формации, которые принимали в ней участие, «приходилось преодолевать величайшие трудности»<sup>3</sup>.

Россия отказалась от самопровозглашенной Конституанты, но не смогла в конечном счете реализовать и выборную. Наиболее демократичный избирательный закон, разработанный на волне завышенных ожиданий, не мог дать прогнозировавшийся его разработчиками социальный эффект – достижение консенсуса<sup>4</sup>. Объективно востребованной являлась в этих условиях назначаемая Конституанта или, в крайнем случае, формируемая по смешанному признаку при цензовой избирательной системе. Она позволяла в дальнейшем осуществить полноценное законодательное обеспечение выборов (закон о выборах); адекватный выбор избирательной системы (пропорциональная, мажоритарная или смешанная); определить статус членов законодательного собрания и ограничить возможности их группировки по партийным фракциям, в частности, решить, кто и как будет проверять их мандаты; должны они пользоваться императивным или свободным мандатом; иметь депутатскую неприкосновенность (иммунитет) или нет; получать оплату за свой труд или им должно быть отказано в ней. Серьезное обсуждение этих проблем оказалось затруднено порядком формирования институтов, готовивших Учредительное собрание: профессиональное направление в их деятельности не смогло остановить популистских настроений. Следствиями стали параллелизм институтов, готовивших русскую Конституанту,

<sup>1</sup> ЖЗ. № 58 (21 апреля 1917 г.) // Архив новейшей истории России. Т. 1. М., 2001. С. 333–334.

<sup>2</sup> Постановления Временного правительства: «Об образовании Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание // СУ. 1917. Ст. 406. С. 604; «О дополнении постановления Временного правительства об учреждении Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание» // СУ. 1917. Ст. 678. С. 1089; ЖЗ. № 88 (24 мая 1917) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 127–128.

<sup>3</sup> Архив русской революции. Берлин, 1922. Т. 7. С. 11–12.

<sup>4</sup> Вишняк М.В. Закон о выборах в Учредительное собрание. Пг., 1917. С. 27–28.



упущенная возможность своевременного созыва Учредительного собрания; неспособность Временного правительства взять под контроль процесс разработки и принятия конституции.

### **Каково место Конституанты в системе институтов переходного периода: три модели организации власти**

Для определения этого места нужно ответить на следующие вопросы: определить, как будут строиться отношения Конституанты с правительством в период разработки новой конституции; была ли предварительно ограничена их деятельность во времени или нет.

Опыт предшествующих революций показывал, что опасность узурпации власти может исходить как от представительного учреждения («Долгий парламент» в Англии и якобинский Конвент во Франции), так и от исполнительной власти (военные диктатуры Кромвеля и Наполеона). Как показывал этот опыт (осмысленный в трудах Дж. Локка, Ж. Кондорсэ, аббата Сийеса, Мадам де Сталь, Дж. Ст. Милля, А. Токвиля, В. Гумбольдта и М. Вебера), наиболее ответственным является именно момент легитимной передачи власти от законодательного собрания (формально – всевластного, но на деле разрываемого противоречиями и практически беспомощного в силу своей громоздкой структуры и неуправляемости) к новым институтам государственной власти. Этим объясняется внимание к данной проблеме, стремление избежать на переходное время вакуума власти и детальная разработка правового механизма легитимной передачи власти. В документации проектов российского переходного периода представлено три модели решения вопроса – во-первых, совмещение всех трех видов власти в руках Учредительного собрания; во-вторых, организация управления на основе принципов парламентарной системы; в-третьих, передача Учредительным собранием всей полноты исполнительной власти единому органу, который может быть коллегиальным или единоличным.

*Первая модель* состоит в совмещении Учредительным собранием функций законодательной и исполнительной власти. В этом случае оно организуется по образцу французского революционного Конвента и передает функции высшей административной власти и руководство различными отраслями управления своим собственным комитетам.

Имея серьезные шансы на победу в выборах в Учредительное собрание, Партия социалистов-революционеров разработала ряд конституционных проектов, близких этому образцу, которые остались практически совершенно неизвестными до настоящего времени.

Все эти проекты, как коллективного творчества, так и индивидуальные, имеют ряд общих черт: они безапелляционно отказываются от идеи конституционной монархии и провозглашают Россию демократической республикой, высшая законодательная власть в которой передается Учредительному собранию, отстаивают идею однопалатной конструкции законодательной власти и федеративный принцип государственного устройства. Дальше всех в провозглашении

власти Учредительного собрания и ограничении власти правительства пошел «Проект П.Б. Шаскольского», отрицающий в принципе необходимость разделения властей в переходный период. Для него Учредительное собрание есть «верховный суверен, обладающий всей полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти»<sup>1</sup>.

Наряду с общими проектами организации временной государственной власти был подготовлен ряд документов более частного характера. Среди них выделяется Проект «временного порядка осуществления исполнительной власти в Российской республике», посвященный регламентации высшего органа исполнительной власти – Совета министров<sup>2</sup>. Данное учреждение в лице его главы – Председателя, – а также членов (министров, начальников отдельных отраслей управления или руководителей определенных местностей в составе Российской республики) полностью подчинено Учредительному собранию и действует под его контролем.

Этот способ формирования Совета министров напоминает английскую кабинетскую систему, при которой премьер-министр и назначенные им члены кабинета несут коллективную и индивидуальную ответственность перед парламентом и могут в случае неодобрения их политического курса быть отстранены от власти вотумом недоверия правительству со стороны парламентского большинства. Сходство увеличивается введением ряда статей, типичных для западного парламентаризма (о финансовой отчетности министерства перед законодательной властью, порядке участия министров в голосовании, обращении запросов к ним и др.).

Однако это сходство оказывается чисто внешним, поскольку Учредительное собрание не может рассматриваться как аналог парламента, но представляет собой чрезвычайный орган высшей власти, полномочия и срок деятельности которого не оговариваются в Основном законодательстве (и не подвержены в силу этого постоянной проверке путем регулярных всеобщих выборов). В этих условиях кабинетская модель исполнительной власти на практике могла обернуться лишь установлением контроля над исполнительной властью со стороны более сильной партийной фракции Учредительного собрания, что в свою очередь снова таило в себе опасность однопартийной диктатуры.

Критика конструкций данного типа представлена в особом документе – «Объяснительной записке к проекту организации временной исполнительной власти». Обладая юридически всей полнотой государственной власти, Учредительное собрание, считают авторы записки, подготовленной экспертами Юридического совещания, может организовать управление страной тремя различными способами. Система Конвента, отрицающего разделение властей, признается в нем совершенно бесперспективной: она «приводит к полному смещению властей, к полной невозможности обеспечения законности в управлении, а, следовательно, к самому безудержному деспотизму. Система эта настолько осуждена историей, что подробное обсуждение ее едва ли представляется необходимым (см. справку,

<sup>1</sup> РГАСПИ, ф. 274, оп. 1, л. 311–311 об. («Проект Шаскольского»).

<sup>2</sup> Там же, л. 310–310 об.

составленную Юридическим совещанием при Временном правительстве)»<sup>1</sup>.

*Вторая модель организации власти, рассматривавшаяся либеральными конституционалистами как наиболее приемлемая, состоит в «организации управления на началах парламентарной системы». Речь идет, однако, не о классическом двухпалатном парламенте западного типа, а о сложной многоступенчатой конструкции делегирования власти от Учредительного собрания (которое в принципе остается источником власти и гарантом ее общей политической направленности) к ответственному министерству, «пользующемуся доверием большинства Собрания и сменяющемуся при потере этого доверия, а от него, в свою очередь, – к временному президенту («единоличному органу, избираемому Учредительным собранием»).* Эта сложная конструкция власти позволяет, по мнению авторов, обеспечить неограниченную власть Учредительного собрания и его общий контроль над исполнительной властью, с одной стороны, и функциональную независимость правительства, с другой. Эта организация власти рассматривается как оптимальный механизм обеспечения согласия политики правительства с волей Собрания, при котором необходимые изменения в правительстве будут возможны «без резких переворотов катастрофического характера». Важнейшим мотивом при разработке отношений законодательной и исполнительной властей становится мотив избежания диктатуры. Основную опасность этого они видят в тенденции к смещению и переплетению законодательной и исполнительной власти, наметившейся за время управления Временного правительства.

Данная система (образцом которой выступает французская модель 1873–1875 гг.) предусматривает активную политическую роль института временного президента (избираемого на год), в руках которого концентрируется вся полнота исполнительной власти – наблюдение за исполнением законов, назначение должностных лиц, издание указов, ведение иностранной политики. Исключение составляет принятие принципиальных международных актов (заключение договоров, объявление войны и заключение мира), которые должны исходить непосредственно от Учредительного собрания.

Таким механизмом Кокошкин считал немедленное образование самим Учредительным собранием (еще до принятия конституции) «временной исполнительной власти на началах парламентаризма, на началах ответственного министерства». Важным элементом этой программы являлся поиск консенсуса со всеми политическими силами (в том числе умеренными социалистами) по вопросу о форме власти и характере будущего правительства с целью предотвратить усиление левого экстремизма.

Стремясь избежать превращения Учредительного собрания в Конвент, либеральные конституционалисты усматривали главную задачу Собрания в реализации парламентаризма путем создания ответственного министерства (кабинета министров) и временного главы исполнительной власти (президента), наделен-

<sup>1</sup> Организация исполнительной власти при Учредительном собрании: справка, составленная делопроизводством Юридического совещания // ГА РФ, ф. 1792, оп. 1, д. 5, л. 112–121. См. также: Заключение Юридического совещания о предполагаемом открытии Учредительного собрания и передаче ему власти Временным правительством. 21 сентября 1917 г. // Конституционные проекты в России XVIII–XX вв. М., 2000. С. 763–768.

ных широкими полномочиями, в том числе в толковании законов (право издания указов) и их оперативного осуществления<sup>1</sup>. С устранением кадетской партии из Временного правительства и усилением влияния социалистических партий данная логика, однако, постепенно уступает место декларативным и более идеологизированным концепциям реализации народной воли.

*Третья модель* предполагает передачу всей полноты исполнительной власти от Конституанты единому органу, который может быть коллегиальным (как исполнительная комиссия во Франции 1848 г.) или единоличным (Тьер в 1871 г.). Недостаток этой системы усматривался либеральными критиками в том, что она «плохо согласуется с неограниченной властью Учредительного собрания». Власть Собрания над правительством, полагали они, может быть обеспечена лишь периодическими сменами последнего в каждом случае несогласия с большинством Собрания, что ведет к крайней политической нестабильности, недопустимой в критической ситуации. Эта задача была решена в особом заключении Юридического совещания под председательством Н.И. Лазаревского от 21 сентября 1917 г. «О порядке открытия Учредительного собрания и юридическом положении после его открытия Временного правительства». Этот документ, имевший рекомендательный, но достаточно авторитетный характер, решал проблему определенно: «Учредительное собрание ни в каком отношении не заимствует своих полномочий от Временного правительства. Полномочия эти проистекают непосредственно от верховной воли народа.

С того момента, как эта воля проявилась организованным образом, роль Временного правительства является по существу оконченной<sup>2</sup>. Данная доктрина народной воли, устранявшая либеральное правительство от организации законодательной власти, стала основой политического преобразования как во Франции, так и в России, причем в обоих случаях ставила под вопрос сохранение контролируемости перехода к демократии.

Об устройстве власти в переходный период говорит подготовленный заранее конституционный документ – «Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании, а также проект формы издания законов при Учредительном собрании»<sup>3</sup>. Эти общие принципы получили выражение в особом «Законопроекте об организации временной исполнительной власти Российской республики», который предполагалось поставить на обсуждение Учредительного собрания после его обсуждения избранной комиссией в составе 15 членов Собрания «в 5-часовой срок»<sup>4</sup>. Согласно этому документу, вся полнота исполнительной власти вверяется «временному президенту Российской республики». Несмотря на различные предложения, вопрос о желательной форме правления так и не был окончательно решен до начала Учредительного собрания, послужив поводом для политической дискуссии на тему: конституционная

<sup>1</sup> Гессен В.М. Русское Учредительное собрание и выборы в него. Пг., 1917. С. 18.

<sup>2</sup> Заключение Юридического совещания о порядке открытия Учредительного собрания и юридическом положении после его открытия Временного правительства // Учредительное собрание. Россия 1918. М., 1991. С. 23–27.

<sup>3</sup> Проект закона об организации временной исполнительной власти // Там же. С. 30–31.

<sup>4</sup> РГАСПИ, ф. 274, оп. 1, л. 313–314.

монархия или республика?<sup>1</sup>.

При рассмотрении места Конституанты в системе институтов переходного периода важно было рассмотреть эту проблему не только в статике (правовые основы отношений Учредительного собрания и Временного правительства), но и в динамике: а) как будет осуществляться передача власти (теории преемственности власти и ее разрыва); б) будет ли предварительно ограничена деятельность учредительной власти во времени (теории ограничения и самоограничения); в) каков должен быть механизм функционирования всей конструкции в переходный период (вопрос о сроках созыва учредительной власти и причинах задержки с этим).

Рассматривая исторические прецеденты передачи власти от Временного правительства к законодательному собранию, русские эксперты, отвечая на первый вопрос, указывали на две основных модели во Франции – 1848 и 1871 гг. В первом случае Временное правительство попыталось определить порядок самого конституирования Учредительного собрания, во втором – правительство национальной обороны принципиально не вмешивалось в работу Учредительного собрания, не считая возможным даже формально открыть его заседания.

Второй вопрос: будет ли предварительно ограничена деятельность учредительной власти во времени или нет? Кокошкин, как мы видели, являлся сторонником теории самоограничения Учредительного собрания. «Учредительное собрание, которое у нас соберется, – разъяснял он, – юридически ничем не будет ограничено в своей компетенции. Но оно должно само очертить круг своих задач и установить срок своей деятельности. Если Учредительное собрание не будет ограничено никаким сроком, то оно будет безответственно перед населением. Как только Учредительное собрание выполнит задачи, непосредственно на него возложенные самим ходом событий, оно должно уступить место тому законодательному порядку, который оно само создаст. Основные задачи Учредительного собрания – определение образа правления и решение неотложных государственных вопросов»<sup>2</sup>.

Третий вопрос: каков должен быть механизм функционирования всей конструкции в переходный период. Важной дилеммой Временного правительства в 1917 г. стал выбор между скоростью созыва Учредительного собрания и тщательностью его юридической и технической подготовки. Идеализм конституционалистов в этом вопросе, который, возможно, имел роковые последствия для страны, выразил Кокошкин. «В высшей степени важен созыв Учредительного собрания как можно скорее, – соглашался он с прагматиками, – но не менее важно осуществление выборов самым правильным образом, чтобы не могло быть потом предъявлено никаких упреков в том, что воле народа не дано было проявиться надлежащим образом»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Проблема выбора формы правления являлась актуальной как во время Учредительного собрания, так и позднее. См.: Сорокин П.А. Что такое монархия и что такое республика? Пг., 1917; Милуков П.Н. Республика или монархия? Париж, 1929.

<sup>2</sup> Речь. 1917. 28 марта. С. 3.

<sup>3</sup> Кокошкин Ф.Ф. Об Учредительном собрании. Доклад на Седьмом съезде Конституционно-демократической партии 25–28 марта 1917 года // Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 3. Кн. 1 (1915–1917 гг.). М., 2000. С. 407.

В ходе обсуждения вопроса в Особом совещании под председательством Кошкина неоднократно констатировалась актуальность «вопроса о возможном кратчайшем сроке созыва Учредительного собрания». Препятствием для этого выступали, однако, трудности составления избирательных списков, возложенные на органы волостного и городского местного самоуправления, которые предстояло в свою очередь избрать на основании всеобщего, прямого, равного и тайного голосования<sup>1</sup>.

Таким образом, представленные проекты сходны в одном – наделении Учредительного собрания высшей властью – но они принципиально расходятся в отношении того, как эта власть должна быть распределена в переходный период, а также в том, на каких основаниях она должна быть передана другим (конституционным) властным институтам. Высшая власть Конституанты (согласно представленным проектам) может осуществляться непосредственно этим институтом (система Конвента), может разделяться с учреждениями парламентского типа или, наконец, делегироваться специально созданным органам исполнительной власти. Этими органами в различных проектах выступают Директория (Делегация), Совет министров во главе с его председателем, президент.

Первый вариант (всевластной Конституанты), отстаивавшийся левыми партиями, содержит угрозу узурпации власти самой Конституантой; второй, поддерживавшийся либеральными конституционалистами, при всех преимуществах (большой демократизм) содержал опасность создания недееспособного учреждения (учитывая раскол политических сил в самой Конституанте и конструируемом парламенте); третий очевидно, содержал угрозу узурпации со стороны самой исполнительной власти.

Ключевое значение в этой ситуации имело детальное рассмотрение процедур и правовой стороны передачи власти от Учредительного собрания к парламентской системе и анализа самой этой системы, а также решение вопросов преемственности власти и ее разрыва; предварительного ограничения деятельности учредительной власти во времени; а также определения механизма функционирования всей политической конструкции в переходный период, прежде всего – определения временных рамок начала и окончания работы Учредительного собрания, сроков его созыва. Обращение к конституционным проектам 1917 г. показывает, что содержащиеся в них ответы на эти вопросы определялись не только политической (партийной) принадлежностью авторов, но и уровнем их юридической подготовки, способностью (нередко ограниченной) на профессиональном уровне предвидеть долговременные последствия выбора той или иной стратегии.

Тот факт, что ни одна стратегия не решала проблемы исчерпывающим образом, приводил к конструированию различных гибридных (смешанных) моделей. Все они могут быть разделены на менее и более жизнеспособные. К числу нежизнеспособных конструкций следует отнести идеи передачи Конституанте всей полноты власти на неограниченный срок, а также идею комбинировать

<sup>1</sup> Доклад председателя Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание о результатах обсуждения в Особом совещании // ЖЗ. № 107 (14 июня 1917 г.) // Архив новейшей истории России. Т. 2. М., 2002. С. 252.

ее деятельность с парламентскими институтами западного типа. Более реалистической выглядит конструкция создания Конституанты на базе предварительного ограничения ее прерогатив во времени с последующей передачей ее власти временным парламенту и президенту, наделенному исключительной властью на переходный период, с последующей легитимацией этой власти на всеобщих выборах.

**Каков порядок разрешения возможных конфликтов:  
достижение консенсуса, разрыв конституирующей  
и конституционной власти, ее узурпация**

Для анализа конституционных кризисов первостепенное значение имеет разграничение двух таких понятий как конституирующая и конституционная власть. Под первой понимается власть создавать основные нормы, т.е. разрабатывать и принимать текст Основного закона. Под второй – зафиксированные в нем политические институты, их компетенция и порядок функционирования. Классическими примерами конституирующей власти являются национальные ассамблеи великих революций, призванные выразить принцип народного суверенитета путем принятия основополагающих конституционных норм. Проблема соотношения конституирующей и конституционной власти оказывается в центре внимания в периоды конституционных кризисов.

Отношения конституирующей и конституционной власти в переходный период могут быть двух типов – конфронтации или сотрудничества. В ходе крупных европейских революций прошлого (Английской, Американской, Французской революции 1848 г.) это практически всегда конфронтация. В условиях современных переходных периодов это часто сотрудничество. В отличие от Учредительных собраний европейских революций Нового времени, классической формой которых является французский революционный Конвент, Конституционные ассамблеи современных развивающихся стран, созываемые в момент кризисов, часто не противостоят власти, но организуются в соответствии с ее интересами и в ее поддержку. Позиция национальных ассамблей в условиях кризисов зависит от того, являются они едиными или расколотыми; выступают выразителями оппозиционных настроений или инструментом конституционной интеграции. Возможно реконструировать три конфликтных ситуации: во-первых, раскол самой конституирующей власти – конфликт между двумя ее центрами; во-вторых, конфликт между Конституантой и Временным правительством; в-третьих, конфликт, связанный со стремлением исполнительной власти к узурпации полномочий вопреки воле Конституанты (безотносительно к легитимности возникновения обоих).

*Первая ситуация* – раскол самой конституирующей власти. В России дилемма выражалась вопросом: Учредительное собрание или Съезд Советов? Самая острая форма подобного конфликта выражается в создании двух конкурирующих центров конституирующей власти, того, что можно определить как конституционное двоевластие. Так было в России в 1993 г., где действовали одновременно два центра по разработке Конституции – Конституционные комиссии Верховного Со-

вета и президента. Они составили два различных проекта будущей конституции, которые так и не удалось примирить путем консенсуса. Данная ситуация воспроизводит опыт предшествующей версии конституционного дуализма 1917 г., когда Учредительному собранию противостояла качественно иная концепция учредительной власти. Раскол Конституант и появление альтернативных центров конституирующей власти имел место и в других странах, где борющиеся стороны придерживались совершенно различных интерпретаций действующей конституции (например, в ходе Гражданской войны в США) или стратегий ее изменения (например, в ходе принятия конституции Ирана), а иногда и создавали две Конституанты (Коста-Рика). В ряде случаев отказ от участия в работе Конституанты или выход из нее означал раскол государства (например, отказ Мусульманской лиги участвовать в работе Конституционной ассамблеи Индии и создание вслед за тем нового государства Пакистан).

С этих позиций возможно переосмысление российского двоевластия 1917 г. В России 1917 г. реализация концепции Учредительного собрания должна быть поставлена в контекст соотношения этого института с другими центрами власти – законодательной (представленной Государственной думой и Государственным советом, позднее такими институтами как Демократическое совещание, ВСРР, Предпарламент), а также институтами исполнительной власти (Временное правительство). Совет республики – так называемый Предпарламент<sup>1</sup> после ухода из него большевиков не смог выполнить свою функцию достижения межпартийного консенсуса. «Предпарламент, – считает М.В. Вишняк, – был обреченным учреждением, фатально приближавшимся к своему концу, несмотря на всю развитую им деятельность по лучшим образцам западноевропейского парламентаризма. Разгон Предпарламента входил в разработанную большевиками программу захвата власти и был приведен в исполнение в роковой для истории России день 25 октября»<sup>2</sup>.

Соотношение Учредительного собрания с Советами – проблема, решение которой включало несколько концепций: их взаимоисключающий характер, комбинирование в виде двух палат, постепенная (поэтапная) передача власти от одного органа другому. Анализ Советов как формы организации государственной власти всегда затруднялся тем обстоятельством, что они, собственно, властью не являлись. Представляя собой первоначально спонтанно возникшие в условиях распада государства органы коллективного обсуждения социально-политических проблем, Советы оказались крайне неконструктивны в качестве административного института управления, проявляя себя главным образом в сфере уравнительного перераспределения экспроприруемых материальных благ. Советы, будучи крайне не традиционалистскими и громоздкими органами, лишенными упорядоченной процедуры принятия решений, всегда нуждались, поэтому, в некоей дополнительной внешней организующей силе, причем генетически тяготели прежде всего к

<sup>1</sup> Предпарламент предназначался для достижения межпартийного консенсуса (председатель – Н.Д. Авксентьев, секретарь М.В. Вишняк). Товарищи председателя – А.В. Пешехонов (от народных социалистов), В.Д. Набоков (от кадетов), В.Н. Крохмаль (от меньшевиков). Большевики во главе с Троцким покинули его.

<sup>2</sup> Вишняк М.В. «Современные записки». Воспоминания редактора. СПб., Дюссельдорф, 1993. С. 51.



силе авторитарной. В результате этого они стали исключительно важной опорой большевистской диктатуры, являясь одновременно ее формальным демократическим прикрытием и, в то же время, эффективным приводным рычагом влияния на массы. В западной литературе эти особенности Советов и их место в политической системе были рассмотрены в перспективе генезиса однопартийной системы<sup>1</sup>.

Нас здесь более интересует вопрос о Советах как декларативной (или номинальной) альтернативе Учредительному собранию и возможности создания реально функционирующей парламентской демократии. Интересную возможность для этого дает сопоставление мнений французских и русских аналитиков, разглядевших существо «советской демократии» уже в момент ее конституирования. Созыв Конституционной ассамблеи, по мнению автора аналитического донесения из Петрограда от 11/24 января 1918 г., был не только последней надеждой на спасение страны, но и, в известном смысле, самой революции<sup>2</sup>. Однако после осуществления переворота 25 октября/7 ноября 1917 г. большевики, ранее выступавшие за созыв Учредительного собрания (надеясь получить большинство в нем), выдвинули доктрину «пролетарского суверенитета», политическим выражением которого стал тезис о передаче власти Советам. Проблема двоевластия выступила, как вполне реальная в аналитической записке для министра «*Note pour le ministre*» от 25 марта 1917 г. «Последние новости из России, – говорится здесь, – являются тревожными. С этого момента можно и следует ожидать худших событий. Становится все более и более ясно, что Временное правительство не справляется с ситуацией и что «Комитет рабочих и солдат», который заседает в Таврическом дворце, завоевывает каждый день новое пространство<sup>3</sup>. Среди людей, составляющих Кабинет, многие являются интеллигентными, преисполненными добрых намерений и также энергичными; но никто не имеет опыта управления. В случае, если они сохранят власть, нет ни малейшей надежды, что они смогут осуществлять ее эффективно». В свою очередь «Комитет рабочих и солдат» – «это анархия, но анархия, в лоне которой могут свободно распространяться все влияния, без всякого сомнения, влияния германских агентов и, возможно, также прежнего правительства».

Рассматриваемый конфликт был не просто отражением существования двух центров власти, но и различия в представлениях о перспективах конституционного самоопределения: «Весь семнадцатый год, – отмечал Б. Соколов – по существу являл собою борьбу скрытую и явную между Советами и Временным правительством, которое представляло собою своего рода носителя идеи «парламента». Если массы больше тяготели к советской системе, которая «была им понятнее в своей примитивности», правительство и либеральная интеллигенция отстаивали Учредительное собрание. Большевистская партия чрезвычайно умело воспользовалась этой двойственностью революционной демократии и выдвигая лозунги, то один, то другой, углубляла этот конфликт, который назревал между сторонни-

<sup>1</sup> См.: Ferro M. *Des Soviets au communisme bureaucratique. Les mécanismes d'une subversion*. Paris, 1980.

<sup>2</sup> Archives Nationales, 94/AP/189.

<sup>3</sup> *Note pour le ministre* (25.03.1917) // Archives Nationales, 94/AP/184.

ками парламентаризма и Советов»<sup>1</sup>.

*Вторая ситуация* возникает в случае конфликта Конституанты с временной исполнительной властью. В основе конфликта может быть, с одной стороны, стремление к узурпации Конституантой всей полноты власти в стране («Долгий парламент» в Англии, Конвент во Франции, Конституционная ассамблея в Израиле), с другой стороны, аналогичное стремление исполнительной власти. Известны случаи узурпации власти Конституантами, преследующими собственные властные амбиции. Примером может служить Конституционная ассамблея Израиля, которая будучи избрана в 1947 г. исключительно для разработки Конституции, провозгласила себя конституционной властью (первым парламентом) так и не приняв Основного закона. Данная проблема достигла большой остроты и в ряде стран Восточной Европы, поскольку вопрос о принципах создания конституирующей власти стал конфликтной областью между старой партийной номенклатурой и сторонниками либеральных конституционных реформ.

Почему российская революция, в отличие от Французской, не знала такой формы правления, как система всеильного революционного Конвента, хотя именно большевики считали ее оптимальной для установления своего господства на манер якобинцев? Формирование конфликта учредительной власти и правительства большевиков, возникшего в результате государственного переворота под лозунгом ускорения созыва Конституанты, определялось неспособностью большевиков установить контроль над Конституантой легальными методами. Мы располагаем чрезвычайно профессиональным анализом конфликта, проведенным французскими аналитиками непосредственно в ходе его разворачивания. Противостояние нового правительства и Учредительного собрания зафиксировано в телеграмме Ж. Нуланса от 24 декабря 1917 г.: «Конституанта плагиатировала Французскую революцию, большевики объявляют, что если Конституционная ассамблея соберется без их разрешения, они противопоставят ей другую национальную ассамблею, составленную из большевистских депутатов, представителей Центрального Исполнительного комитета Советов рабочих и солдат и делегатов крестьянского съезда»<sup>2</sup>.

Характеризуя политическую ситуацию в канун большевистского переворота, французский аналитик обращает внимание на призывы большевиков созвать Съезд Советов до Учредительного собрания, борьбу по этому вопросу в ЦИК Советов. «Не нужно строить иллюзий, – подчеркивает он, – если этот Съезд соберется, то большевистская тенденция будет там преобладающей. Это общее мнение»<sup>3</sup>. Автор данного документа сообщает о своем разговоре с личным секретарем министра-президента Питиримом Сорокиным, который заявил об этом «без обиняков».

Интересны данные о противодействии руководства Советов идее большевиков о созыве съезда. «Сильная оппозиция созыву съезда» проявилась с самого на-

<sup>1</sup> Соколов Б. Защита Всероссийского Учредительного собрания // Архив русской революции. Берлин, 1924/25. Т. 13–14. С. 21.

<sup>2</sup> Телеграмма Нуланса от 24 декабря 1917 г. // Archives Nationales, 94/AP/190.

<sup>3</sup> Донесение Петита от 19 октября/1 ноября 1917 г. // Archives Nationales, 94/AP/189.

чала, прежде всего со стороны части солдатской секции самого ЦИК и затем со стороны Центрального комитета крестьянских депутатов, причем и те и другие считали, что еще не пришел момент отвлекать людей с фронта и мешать избирательной кампании в Учредительное собрание. Все «фронтовые» и «армейские» комитеты высказались в этом смысле, особенно армейские комитеты Северного фронта.

Благодаря расширению этой оппозиции стало очевидно, что планировавшийся на 20 октября/2 ноября Съезд Советов не сможет быть собран к этой дате. В результате он был перенесен на 25 октября/7 ноября. «Соберется ли съезд к этой новой дате? – размышляет наблюдатель. – Это возможно. Если судить по числу очень многочисленных лиц, воздержавшихся от оппозиции съезду, он возможен, как и то, что только большевики будут принимать в нем участие!». Однако трагизм ситуации видится ему в том, что вообще никакая партия (ни эсеры, ни большевики) не выражают волю населения страны. «Весь опыт революции, каждый день и в каждом конкретном случае, учит нас, что в России абсолютно нет политических партий». Вместо западных партий в России существуют политические объединения, планирующие в облаках теории, демагогически связанные с совершенно аморфными в политическом отношении массами и не отражающие ни волю, ни тенденции этих масс.

Захват власти большевиками был осуществлен таким образом, что суть происшедшего переворота не сразу была адекватно понята современниками: многие полагали, что в основе – конфликт Советов с Временным правительством, в то время как на деле речь шла об узурпации власти большевиками, направленной в конечном счете против Учредительного собрания. Например, французский морской атташе послал своему начальству в Париж 7 ноября 1917 г. следующую телеграмму: «Большевистское движение, руководимое неким Троцким, президентом Совета, кажется, достигло успеха. Правительство Керенского не является более хозяином положения. Говорят, что Керенский арестован. Министерство еще не обрадовано. Перестрелки на улицах Петрограда. Ситуация тяжелая»<sup>1</sup>.

Соотношение трех политических сил – Учредительного собрания, потенциально являющегося высшим органом власти, Советов и нового «правительства дуумвирата Ленина-Троцкого» – стало главной проблемой, интересовавшей французскую военную миссию в связи с большевистским переворотом. Тактика большевистского правительства, – суммировал французский аналитик, – состоит в том, чтобы упреждать противника и ставить его перед свершившимся фактом. Вопрос об организации правительства должно было решить Учредительное собрание; большевики создали Второй Съезд Советов, избранный «в свойственной им манере», который до Учредительного собрания передал власть Советам. Перед тем, как это решение Съезда Советов состоялось, они арестовали правительство Керенского и присвоили власть себе. Они подтвердили свою волю провести выборы в Конституанту, однако, не ожидая результатов и действуя с помощью протых декретов, юридически закрепили решение наиболее фундаментальных вопросов (аграрного вопроса, рабочего «контроля» на предприятиях и т.д.) с тем,

<sup>1</sup> Attaché Naval a Marin (7 novembre 1917) // Archives Nationales. 94/AP/187.

чтобы поставить Конституанту перед свершившимся фактом<sup>1</sup>: «Государственный переворот 7 ноября, – подчеркивал Керенский, – решил судьбу Учредительного собрания. Впрочем, этого сразу не понял никто – ни народ, ни лидеры антибольшевистских демократических партий. Они даже не представляли себе возможности покушения большевиков на суверенное волеизъявление народа, которое предстояло выразить Учредительному собранию»<sup>2</sup>.

Третья ситуация может быть определена как ограничение конституирующей власти внешней силой. В некоторых случаях, как было показано, имеет место внешне независимая конституирующая власть, которая свободно разрабатывает текст новой конституции. Однако на последнем этапе эта конституция претерпевает существенные изменения. Так было в послевоенных Германии и Японии, где разработанные проекты конституций не встретили первоначально поддержки американских оккупационных властей и под их влиянием претерпели существенные изменения. Так было в Иране, где разработанный Конституантой проект был отвергнут духовенством, в Бразилии, где первоначально разработанный проект парламентской республики не встретил поддержки президента и армии и не был допущен к обсуждению. Так было в Нигерии, где Учредительное собрание, весьма умеренное по своему составу, разработало проект конституции, который не устроил военных и был подвергнут цензурированию по важным для них вопросам.

Разгон большевиками Учредительного собрания выступает примером радикального воздействия на Конституанту со стороны внешней силы, причем это воздействие носило вполне деструктивный характер и, в отличие от рассмотренных выше случаев, было осуществлено практически до появления четко сформулированного конституционного проекта. Механизм конфликта наиболее определенно выявился в ходе столкновения различных подходов к выработке основных законов. Большевики предложили Конституанте утвердить без дискуссий разработанный ими основной документ – «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», согласно которой вся власть номинально передавалась трудящимся и их представителям в Советах, т.е. самим большевикам. В альтернативной программе эсеров содержалась иная, оппозиционная большевикам, концепция решения вопроса о власти – подчеркивалась автономность Советов. Главной причиной, по которой массы не поддержали Учредительное собрание, являлась их политическая неискренность: обещания мира и хлеба заставили их забыть о принесенных в войне жертвах, признать авторитарно-демагогический режим диктатуры пролетариата, ведущий к гражданской войне, как результат «классовой войны» и обещания лучшей жизни.

В этой перспективе судьба Учредительного собрания оказалась предreshена. «Конечно, – говорил Ленин Троцкому, – было очень рискованно с нашей стороны, что мы не отложили созыва, очень, очень неосторожно. Но, в конце концов, вышло лучше. Разгон Учредительного собрания советской властью есть полная и открытая ликвидация формальной демократии во имя революционной диктатуры.

<sup>1</sup> Донесение от 9/22 ноября 1917 г. // Archives Nationales, 94/AP/190.

<sup>2</sup> Керенский А.Ф. Русская революция 1917 г. М., 2005. С. 368–369.

Теперь урок будет твердый»<sup>1</sup>. Роспуск Учредительного собрания определялся в конечном счете одной причиной – стремлением большевиков (прежде всего Ленина) сохранить власть, которая в условиях преодоления кризиса двоевластия становилась самостоятельной интегрирующей ценностью<sup>2</sup>. Роспуск Учредительного собрания как шаг вполне беспринципный вызвал поэтому резкую критику не только со стороны либеральных оппонентов большевизма, но и немногочисленных союзников большевиков в интернациональной социал-демократии, в частности, Р. Люксембург<sup>3</sup>. Речь шла о проявлении двух различных концепций социальной демократии, одна из которых включала в это понятие идею формальных («буржуазных») прав человека, а другая полностью отрицала их во имя установления фактического равенства, интерпретируя диктатуру пролетариата как принципиальный отказ от права и установление режима неограниченного произвола. Эта концепция нашла выражение в идее о «республике Советов» как высшей форме демократии по сравнению с Учредительным собранием<sup>4</sup>. Разгон Учредительного собрания обычно считают, наряду с Октябрьским переворотом, «главным преступлением большевиков против демократии»<sup>5</sup>.

О сохранении важности института Учредительного собрания для самосознания общества говорит воспроизводство требований его созыва в ходе Гражданской войны<sup>6</sup> и антибольшевистского движения<sup>7</sup>, конституционное закрепление обязанности новой власти по скорейшему созыву Учредительного собрания<sup>8</sup>, оценка выступлений против его членов как бонапартистского переворота<sup>9</sup>, повторное выдвигание лозунгов его созыва во время Кронштадтского и Тамбовского восстаний<sup>10</sup>, попытка возродить его в эмиграции<sup>11</sup> и, наконец, актуализация этой идеи в период перестройки в СССР<sup>12</sup>.

<sup>1</sup>Троцкий Л.Д. К истории русской революции. М., 1990. С. 208.

<sup>2</sup>Чернов В.М. Перед бурей. Воспоминания. Нью-Йорк, 1953. С. 342. См. также: Волкогонов Д. Ленин. Политический портрет. М., 1997. С. 313.

<sup>3</sup>Luxemburg R. Zur russischen Revolution (1918) // Gesammelte Werke. Berlin, 1974. Bd. 4. S. 354–355; Люксембург Р. Русская трагедия // О социализме и русской революции: Избранные статьи, речи, письма. М., 1991. С. 317.

<sup>4</sup>Ленин В.И. Тезисы об Учредительном собрании // ПСС. Т. 35. С. 162–166.

<sup>5</sup>Малия М. Советская трагедия: история социализма в России 1917–1991. М., 2002. С. 141.

<sup>6</sup>См.: Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии. Т. 3 (1915–1920). М., 1998.

<sup>7</sup>См.: Святицкий Н. К истории Всероссийского Учредительного собрания. Ч. III: Съезд членов Учредительного собрания (Очерк событий на востоке России в сентябре–декабре 1918 г.). М., 1921.

<sup>8</sup>Конституция Уфимской директории: Акт об образовании Всероссийской верховной власти 26/8–10/23 сентября 1918 г. // Архив русской революции. Т. XII. Берлин, 1923. С. 189–193.

<sup>9</sup>Государственный переворот адмирала Колчака в Омске 18 ноября 1918 года / Собрал и издал В. Зензинов. Париж, 1919. С. 35–38; 41–42.

<sup>10</sup>Хоскинг Дж. История Советского Союза. 1917–1991. М., 1995. С. 79–92.

<sup>11</sup>Данная тема стала определяющей в связи с организацией Союза членов Учредительного собрания и решением вопроса о целесообразности вступления в него. См.: Протоколы заграничных групп Конституционно-демократической партии. Т. 4–6. М., 1996–1999.

<sup>12</sup>См., напр., резолюцию с призывом к подготовке Учредительного собрания (Учредительное собрание вчера и завтра: Сб. документов, подготовленных по решению конференции Блока партий «Свобода и достоинство». СПб., 1991. С. 63).

### **Каковы результаты деятельности русской Конституанты в сравнительной перспективе**

Российская Конституанта 1918 г. – это упущенный шанс достижения национального примирения в канун Гражданской войны. Идея Учредительного собрания объективно составляла основу легитимности любого политического режима, способного возникнуть в переходный период. Она закладывала основу договорной модели перехода к новому государственному устройству и создавала тем самым инструмент достижения компромисса между политическими партиями в переходный период.

Конституанта, возникнув с крушением старого порядка, обеспечивала пусть не юридическую, но идеологическую преемственность между различными периодами российской истории и стадиями революционного движения. В сущности, это была, начиная с эпохи Александра II, идея всей оппозиции самодержавию (как либеральной, так и революционной), а затем – цель, к которой в равной степени были устремлены все партии, в том числе большевики, упрекавшие Временное правительство в промедлении с решением данной проблемы. Учредительное собрание благодаря порядку своего формирования путем всеобщих демократических выборов было способно выполнить функцию легитимации новых институтов государственной власти как внутри страны, так и мире в целом. В результате его созыва создавалась возможность выхода из острого политического кризиса, связанного с войной и революцией, мирным путем, т.е. без гражданской войны и террора.

В ходе подготовки Учредительного собрания русское общество впервые самостоятельно ставило и решало вопросы национальной идентичности и политического самоопределения.

На это время приходится наиболее интенсивные споры о правах человека, форме правления и типе будущего политического строя; административно-территориального устройства; структуре парламента и судебной власти; правовом статусе политических партий; порядке формирования и функционирования институтов переходного периода (в условиях войны и анархии). Центральной проблемой при решении этих вопросов, как и в ходе других великих революций, становился конфликт между конституирующей и конституционной властью. Проектируя российскую Конституанту, ее либеральные разработчики руководствовались негативным опытом предшествующих (главным образом – французских) революций: они стремились избежать двух крайностей – с одной стороны, установления ее полной и неограниченной во времени монополии на власть, способной привести к тирании большинства; с другой, недопущения слабости по отношению к временной исполнительной власти, способной установить диктатуру бонапартистского типа и в конечном счете привести к реставрации монархии.

Тот факт, что ни одна стратегия в расколоте обществе не решала проблемы исчерпывающим образом, приводил к конструированию различных, в том числе гибридных (смешанных) моделей Учредительного собрания. Мы реконструи-

ровали по меньшей мере 5 из них, выстроив их по принципу нарастания роли конституирующей власти: во-первых, концепция полного отрицания ее необходимости во имя неограниченного народного суверенитета; во-вторых, признание ограниченного суверенитета Конституанты, сдерживаемой в своих прерогативах конкурирующей революционной силой; в-третьих, признание ограниченных полномочий Конституанты, определяемых предшествующим законодательством, положенным в основу ее деятельности; в-четвертых, концепция всемогущей Конституанты, которая, однако, сама встает на путь самоограничения; в-пятых, признание неограниченного суверенитета Конституанты.

Все предлагавшиеся концепции могут быть разделены на более или менее жизнеспособные. К числу нежизнеспособных конструкций следует отнести идеи передачи Конституанте всей полноты власти на неограниченный срок (превращение ее в Конвент), а также идею комбинировать ее деятельность с аморфными институтами так называемой «советской демократии» или даже парламентскими институтами западного типа.

Более реалистической выглядит конструкция Конституанты на базе предварительного ограничения ее прерогатив во времени с последующей передачей ее власти временным парламенту и президенту, наделенному исключительной властью на переходный период (с дальнейшей легитимацией этой власти на всеобщих выборах).

Порядок формирования Конституанты также включал вариативность подходов. Россия отказалась от самопровозглашенной Конституанты (по образцу многих других радикальных революций), но не смогла до конца реализовать выборную (осуществление которой требовало более стабильных условий). Отсюда актуальность анализа возможных нереализовавшихся альтернатив проектировавшейся избирательной системы: должна ли она была быть пропорциональной, мажоритарной или смешанной; основанной на всеобщем голосовании или включающей цензы, направленные на исключение или ограничение избирательных прав для определенных социальных групп по классово-сословному, имущественному, образовательному, национальному, половому, возрастному или профессиональному критериям; каково должно было быть соотношение пассивного и активного избирательного права для различных социальных групп; каков должен был быть правовой статус членов Учредительного собрания.

В свете того негативного исторического опыта, которым мы располагаем сейчас, очевидно, что в условиях коллапса государственной системы, безбрежный демократизм закона о выборах в Учредительное собрание стал деструктивным фактором для конституционного самоопределения нации: объективно востребованной в ходе русской революции являлась Конституанта, избираемая на основе цензовой системы или даже формируемая при активном непосредственном участии временной исполнительной власти (как это имело место, например, при разработке Конституции 1993 г.).

Серьезное обсуждение этих проблем в 1917 г. оказалось, однако, затруднено господствовавшими доктринальными представлениями и порядком формирования институтов, готовивших Учредительное собрание: профессиональное

направление в их деятельности, представленное юристами старой школы, не смогло остановить популистских настроений. Следствиями стали параллелизм институтов, готовивших русскую Конституанту, упущенная возможность своевременного созыва Учредительного собрания; неспособность и принципиальное нежелание Временного правительства взять под контроль процесс разработки и принятия конституции.

В ходе русской революции (как и других радикальных революций) конфликт между конституирующей и конституционной властью оказался чрезвычайно острым. Конституанта оказалась в центре конфликтов трех уровней, связанных с двоевластием, противостоянием с самопровозглашенной временной властью, наконец, с диктатурой, осуществившей насильственную узурпацию ее полномочий.

Эта ситуация, возникавшая в ряде революций, не исключает возможностей исторической альтернативы. Данная альтернатива включает различные способы осуществления договорного перехода к демократии, которые обычно реализуются в условиях согласия основных политических сил (партий) при наличии некоторого внешнего арбитра (внутри или вне страны).

Возможности осуществления данной модели перехода были чрезвычайно ограничены в России, что делает саму концепцию Учредительного собрания как института с неограниченной властью в переходный период весьма уязвимой. Фундаментальными ошибками либеральных конституционалистов в сравнительной перспективе следует признать следующие: недооценка фактора спонтанности революционного политического процесса и потеря политической инициативы; неспособность преодолеть двоевластие; недостаточное внимание к фактору времени в условиях переходного процесса (необходимость своевременного созыва Конституанты и принятия конституции, хотя бы временной); крайне негативную роль сыграла идея «непредрешенчества» воли Учредительного собрания, взятая из арсенала французского конституционализма, практическим следствием которой стал отказ от подготовки важнейших законов и решений, а также фактическое самоустранение деятелей Временного правительства от активной позиции по их продвижению; наконец, авторы Конституанты не противопоставили силам, стремящимся к диктатуре, адекватных технологий защиты демократических институтов.

Насильственный роспуск Учредительного собрания («разгон», по терминологии эпохи) символизировал кризис формирующейся российской демократии как в содержательном, так и в процедурном отношениях.

Он означал поворот общественного и политического развития вспять: разрушение институтов гражданского общества и политической демократии, отказ от европейского пути развития, вообще отрицание модернизации в правовых формах.

Важнейшим результатом неправового роспуска Учредительного собрания стал кризис российской национальной идентичности – катастрофа Гражданской войны, многомиллионная эмиграция; крушение ценностных ориентиров общества, почти на столетие утратившего право голоса. Роспуск первой российской



Конституанты всегда был проблемой легитимности советского режима. Трудно отрешиться от мысли, что крушение однопартийной диктатуры и распад СССР в конце XX в. прямо связаны с судьбой Всероссийского Учредительного собрания.

***А.Н. Медушевский, доктор философских наук,  
профессор Государственного университета –  
Высшей школы экономики, академик РАН,  
главный редактор журнала «Отечественная история»***

## **Раздел I**

### **Идеи и концепции законодательства по выборам во Всероссийское Учредительное собрание**

## **СТЕНОГРАФИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ ВСЕРОССИЙСКОГО СОВЕЩАНИЯ СОВЕТОВ**

Заседание 2 апреля 1917 г. (утреннее)

**Станкевич**<sup>1</sup>. Созыв Учредительного собрания является формальным выражением полной и окончательной победы российской демократии не только над старым режимом, но и над теми классами и кругами, которые поддерживали и питали этот режим. Этим увенчивается победное здание революции, этим в полной форме воплощается принцип народовластия.

Но не с точки зрения победы и торжества хотелось бы мне приступить к моему докладу, а со стороны тех великих обязанностей, того великого бремени, которое история теперь возлагает на российскую демократию.

Ведь нет и не может быть сомнения, что мировая история не знает законодательных или учредительных собраний, на которых бы лежала такая тяжелая и ответственная задача, какая предстанет перед Учредительным собранием с первого дня его существования.

Уже одна первая основная задача – установить образ правления для необъятной России, широко раскинувшейся на двух материках, охватывающей и густонаселенные центры, и пустынные тундры, является задачей весьма сложной. Но ведь это только начало. Ведь освободительным движением сметена не только высшая власть, но и низшая – от царя до последнего урядника все сдвинуто с места. Все должно быть реформировано и, с точки зрения личной, заменено новыми людьми, но и с точки зрения самого принципа власти – все должно быть построено на новых основаниях. Если раньше все зиждилось на повиновении, то теперь все будет основано на принципе самоуправления.

Но ведь и местных органов самоуправления, этих ячеек, вокруг которых могла бы формироваться новая власть, новая административная система, мы не имеем в том виде, чтобы они могли бы служить основой. Мы здесь, в Петрограде, видели, что городской голова в минуту народного подъема свой долг не мог понять иначе, как уйти на покой. И разве не та же картина на местах? И существующее местное управление окажется не опорой Учредительного собрания, а новой и весьма тяжелой проблемой – тем, что настоятельнейшим образом требует реформы и в смысле привлечения всего населения к самоуправлению, и перестройки взаимоотношений с центральной властью: ведь очевидно, что на смену уродливому

---

<sup>1</sup> Станкевич Владимир Бенедиктович (1884–1969) – политический деятель, член III Государственной думы, народный социалист, участник Первой мировой войны, поручик, комиссар Северного фронта, член Комиссии по Учредительному собранию Петроградского Совета. С 1919 г. – в эмиграции.

принципу централизации должен выступить принцип полной децентрализации.

Но реформа местного самоуправления будет весьма осложнена вопросом национальным. Пестрота этнографического состава России непременно скажется при этом. И ряд национальностей: литовцы, латыши, эстонцы, украинцы, армяне, грузины – явятся в Учредительное собрание со своими требованиями, с властными требованиями своей национальной жизни, не укладывающейся в рамки даже широко децентрализованного местного самоуправления. И явятся они – не следует закрывать глаза – не дружной толпой, а со старыми взаимными тяжбами, с требованиями, друг друга подчас исключаящими. И Учредительному собранию придется проявить величайший такт и величайшее напряжение государственного правового творчества, чтобы разрешить эти тяжбы, чтобы всю эту пеструю массу народностей слить в общий поток новой демократической государственности.

А тут война; будет ли она продолжаться к моменту открытия Учредительного собрания, или будут вестись уже переговоры о мире, или даже мир будет заключен, – все же ратификация мирных условий, все же определение новых взаимоотношений России с другими странами – все это предстанет в новой, сложной, необычной форме перед Учредительным собранием, которое должно будет дать новому, уже не временному, а народному правительству точные указания, твердые директивы.

Не вправе будет Учредительное собрание пройти и мимо основных вопросов социального законодательства. И в первую очередь земельный вопрос, выдвигаемый властным кличем из деревни, должен получить если не окончательное разрешение, то, по крайней мере, должен быть практически поставлен на разрешение в виде создания земельных комитетов или других учреждений на твердых установленных началах, подготовляющих окончательную земельную реформу.

Если к этой картине – цепи труднейших и сложнейших государственных проблем, каждая из которых смело могла бы занять все внимание и все силы самого делового и подготовленного законодательного собрания, если мы к этому, говорю я, добавим еще общий фон российской жизни – полная экономическая, финансовая и хозяйственная разруха, целый ряд проблем, связанных с демобилизацией армии, промышленности, целый ряд возможных затруднений и кризисов: продовольственный, транспортный и пр[очее], и пр[очее], мимо которых Учредительное собрание не будет вправе пройти, то тут мы сможем признать, что мы могли бы просто признать эти задачи непосильными, если бы только не жили в такое время, когда неосуществимая сказка вчера сегодня становится нашей действительностью.

Но все же мы должны ясно представлять колоссальную трудность всех вопросов, которые встанут перед Учредительным собранием, чтобы теперь в стадии подготовки и создания напрочь все силы для того, чтобы получить Учредительное собрание, действительно способное справиться со всеми трудностями, которые его ожидают.

И первое, что мы должны твердо и решительно подчеркнуть, учреждение, имеющее своей задачей реформирование всей жизни страны, закладывающее

основы нового государственного бытия, должно иметь всенародный фундамент. И самое полное и всестороннее осуществление всеобщности избирательного права является вопросом не догмы, не того или иного принципа, а самой насущной исторической потребностью.

В этом отношении, признаюсь, даже трудно выставлять какие бы то ни было тезисы, так все это беспорно.

Участие женщин, – но какие сомнения может вызвать этот принцип, уже предпрешенный даже самим Временным правительством? Какой довод можно привести за лишение избирательного права бабушки русской революции<sup>1</sup> или Веры Фигнер<sup>2</sup>?

Участие армии – но где вы найдете такую силу, которая решилась бы устранить от участия в выборах в Учредительное собрание ту стихию, которая нам создала и обеспечивает самый созыв этого Собрания? Конечно, это не снимает с очереди всей технической сложности организации выборов для армии. Но вопрос этот уже всесторонне дебатировался в специальной комиссии при Исполнительном комитете, и трудности оказываются далеко не так непреодолимы. И, в двух словах, картина рисуется так: в тылу армия голосуют вместе со всеми избирателями данного округа. Иначе в действующей армии. Мне самому в прошлом году приходилось в апреле месяце работать около Двинска, в 15 верстах от фронта, и картина была следующая: на участке одного моего отдела фортификационных работ – это площадь в 25 верст – на 10-ти, приблизительно, стояли части гвардейского корпуса, входящего в состав резерва верховного главнокомандующего; через две недели менялись кавалерийские полки – драгуны и казаки, приходящие из окопов на отдых и входящие в состав 5-й армии; мы же, саперы и рабочие дружины, находились в распоряжении Северного фронта. Местное же население – латыши и литовцы. Жили мы все рядом, но общего между нами не было ничего. Если бы нас всех соединить в один избирательный округ, это было бы не только противоестественно, но просто неосуществимо. Ибо все, что я рассказываю, было в апреле. А в мае месяце картина переменялась. И гвардейцы, и мы ушли в другие районы, и на месте осталось только местное население. Очевидно, что действующая армия должна голосовать отдельно, в соответствии со своим строевым делением, по корпусам – приблизительно намечается на два корпуса один депутат. При широком развитии солдатского самоуправления организация таких выборов трудностей не представит.

Ценз оседлости. Если когда-либо он может быть защищаем, то только не теперь. Если армия – герои войны – получает право участия в выборах, то какое основание мы имеем лишить этого права беженцев, этих истинных жертв войны? Разоренные, изгнанные, они к довершению всего лишились бы даже общегражданских прав и права высказаться, оказать свою долю влияния<sup>3</sup> на решение тех вопросов, которые ими чувствуются особенно трагически. Ясно, что ныне, в

<sup>1</sup> «Бабушкой русской революции» называли старейшую деятельницу народнического движения Е.К. Брешко-Брешковскую (1844–1934).

<sup>2</sup> Фигнер Вера Николаевна (1852–1942) – революционерка, участница покушения на Александра II, была приговорена к вечной каторге, 20 лет провела в одиночном заключении. В 1905–1915 гг. в эмиграции.

<sup>3</sup> В подлиннике «участия» (прим. изд. 1927 г.).

эпоху всеобщего принудительного кочевья, избирательное право с цензом оседлости всеобщим названо быть не может.

Возрастный ценз. Тут, не скрою, имеются трудности и разноречия. В самом Исполнительном комитете одного мнения добиться не удалось. И если все сходилось, [что] возрастной ценз должен быть не ниже 20 лет, то необходимость дальнейшего его понижения вызвала ряд сомнений и колебаний. Дело в том: в армию под ружье призваны и [с] восемнадцати лет. Можно ли при подаче голосов разделить товарищей по оружию и, говоря всем одинаково: иди умирать, при подаче голосов одному сказать: голосуй, а другому: а ты, молокосос, погоди... Поэтому было выдвинуто мнение, что, установив общий возрастной ценз в 20 лет, для армии следует допустить общую подачу голосов всех, кто призван под ружье, независимо от возраста. Но тут рождались невольные сомнения: если голосует 18-летний солдат, то правильно ли лишать права голоса его товарища, работающего в самых тяжелых условиях в рудниках... Разве партийная жизнь нам не показывает, что молодежь – наиболее активный, наиболее ценный элемент в партии? Но, повторяю, вопрос остается открытым, и тезис свой я формулирую в общем виде: возрастной ценз должен быть не ниже 20 лет.

Еще ряд вопросов связан с выработкой избирательного закона. Один из самых важных – вопрос о пропорциональности выборов. Но, не говоря о том, что Исполнительный комитет не имел возможности сам всесторонне обсудить этот вопрос, и тут мы рисковали бы слишком затянуть прения, то приходится ограничиться просто указанием на неотложную необходимость, чтобы на местах обсудили этот вопрос и представили свои мнения в центральный орган Советов р[абочих] и с[олдатских] д[епутатов]. Тем более, что только на местах можно судить в полной мере о преимуществах и недостатках того или [иного] проведения принципа прямых выборов: выборы по округам, число коих равно числу депутатов, выборы по спискам и, наконец, выборы пропорциональные.

Да и не только этот вопрос желательно, чтобы был обсужден на местах. Желательно, чтобы все Советы р[абочих] и с[олдатских] д[епутатов] выделили немедленно комиссии для обсуждения вопроса о применении всеобщего избирательного права к конкретным условиям каждой данной местности и свои материалы, заключения и мнения сообщали ц[ентральному?] о[ргану?], который будет иметь значительное влияние при выработке закона. Это поможет представителям ц[ентрального] о[ргана], это даст им материал для аргументировки.

И делать это надо немедленно. Ведь время не ждет. С Учредительным собранием следует торопиться. И в особенности торопиться с выработкой закона. Ведь после выработки закона и опубликования его, утверждают, может пройти до трех месяцев до окончания выборов. Значит, единственное средство ускорить выборы – это ускорить выработку закона. И ц[ентральный] о[рган] в этом отношении уже оказывал давление и будет оказывать и впредь. Но это давление будет особо веско, если сам ц[ентральный] о[рган] будет во всеоружии фактов и материалов для выработки закона.

И еще два положения. Одно – о месте созыва Учредительного собрания и другое – об участии в выборах самих Советов р[абочих] и с[олдатских] д[епутатов].

Едва ли можно спорить о месте. Перенесение Учредительного собрания из Петрограда было бы связано с такой массой технических трудностей в смысле перенесения всего административного аппарата, что, право, нужны громадной вескости мотивы, чтобы решиться на это усложнение и так нелегких задач, стоящих перед Учредительным собранием.

Значительно сложнее вопрос об участии в выборах. Просто решается вопрос: конечно, Советы р[абочих] и с[олдатских] д[епутатов] не могут на время выборов отказаться от роли наблюдения и контроля и обеспечения правильности выборов. Эта функция их – обеспечить свободное и правильное выражение воли народа, солдат; возможность правильной постановки предвыборной кампании настолько важна, что ставит под сомнение возможность усложнить эту формальную задачу другими задачами. А другие тоже могли бы быть немаловажны. Ведь Советы р[абочих] и с[олдатских] д[епутатов] выражают мнение российской демократии. Почему бы им не взять на себя задачу обеспечить и в Учредительном собрании это мнение, выступив со своей платформой, платформой блока социалистических партий. Но, принимая во внимание, что это трудно примиримо с функцией контроля, что это нуждается в соглашениях с партиями (вопрос и сложный, и щекотливый), что характер местных условий тоже давит на решение этих вопросов в ту или иную сторону, И[сполнительный] к[омитет] предлагает этот вопрос ныне не решать и оставить открытым, не связывая свободы местных организаций.

Вот цикл вопросов, связанных с Учредительным собранием. Каждый из них стоит целого особого доклада. Но, быть может, не бесполезно и их обозреть во всей совокупности, чтобы лишний раз убедиться, что создание Учредительного собрания не только победа, а вместе с тем совокупность очень тяжелых обязанностей для демократии. И напряжение всех сил к достойному выполнению этих обязанностей является одной из самых неотложных, самых острых, самых ответственных задач, стоящих перед нами...

### **Тезисы доклада «Учредительное собрание»<sup>1</sup>**

1. Учредительное собрание должно быть созвано в возможно скором времени. Так как техническая подготовка займет весьма продолжительное время, должны быть приняты все меры к скорейшей выработке избирательного закона.

2. Учредительное собрание должно быть созвано в Петрограде.

3. Избирательный закон должен полностью воплощать демократический принцип всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. В частности:

а) армии должно быть обеспечено участие в выборах наравне со всем населением. По техническим условиям действующая армия должна быть выделена из общегражданских округов и голосовать отдельно;

б) женщины пользуются избирательными правами наравне с мужчинами;

в) возрастной ценз должен быть установлен не свыше 20 лет;

г) ценз оседлости не требуется ни для пассивного, ни для активного избира-

<sup>1</sup> В подлиннике «Учредительного собрания». Тезисы приложены к стенограмме заседания (прим. изд. 1927 г.).

тельного права;

4. Центральный орган Советов рабочих и солдатских депутатов должен принять самое деятельное участие во всех подготовительных работах по выработке избирательного закона. Желательно, чтобы и местные Советы приняли участие в обсуждении проекта и свои материалы и заключения о применении всеобщего избирательного права к конкретным условиям каждой данной местности направляли в центральный орган Советов.

5. Во время выборов Советы рабочих и солдатских депутатов должны наблюдать за правильностью и свободой выборов. Более близкое участие в избирательной кампании не может быть решено одинаковым образом для всей России.

6. Главными вопросами, подлежащими обсуждению и решению Учредительного собрания, являются:

- а) установление образа правления и основных законов России;
- б) национальные вопросы;
- в) организация местной власти;
- г) вопросы международного характера;
- д) демократизация армии;
- е) земельный вопрос;
- ж) рабочее законодательство;
- з) вопросы об организации народного и государственного хозяйства.

Эта программа предопределяет деятельность правительства и общественных организаций в смысле подготовки материалов.

Заседание 2 апреля (вечернее)

**Серов.** Товарищи, я не без колебания взошел на эту кафедру, не без колебания потому, что я чувствую, что мы все очень устали. Но меня заставил взять слово тот огромной важности вопрос, который сейчас стоит на обсуждении. Я думаю, что сейчас у нас нет более важного вопроса, как вопрос о созыве Учредительного собрания, нет более важного потому, что, как здесь товарищ докладчик говорил, это Учредительное собрание установит у нас ту или иную форму правления и примет основные законы. К сожалению, нам этот вопрос приходится решать со скоростью курьерского поезда. Ввиду малого времени я остановлюсь только на первом основном положении: Учредительное собрание должно быть созвано в возможно скором времени. Так как техническая подготовка займет весьма продолжительное время, должны быть приняты все меры к скорейшей выработке избирательного закона. Остановлюсь главным образом на нем, потому что решение явится, вероятно, самым важным.

Этот вопрос распадается на две части. Во-первых, о скорейшем издании избирательного закона, и второе – вопрос о созыве Учредительного собрания. Что касается избирательного закона, то я думаю, что мы все согласимся, что его нужно издать немедленно, потому что, как здесь указано, техническая подготовка потребует большая. А потому, я думаю, все мы согласимся, что нет более важного организующего фактора, как эта избирательная кампания. Эта избирательная



кампания будет тем главным фактором, которым мы будем организовывать население вокруг развернувшихся лозунгов. Теперь остается другой вопрос – вопрос времени. Его предрешить очень трудно. Здесь указано только общее направление: «должно быть создано в возможно скором времени». И вот мне, как представителю провинции, хочется напомнить вам и всем тем, которым придется иметь в виду все наши здешние прения, те условия, среди которых будет происходить созыв Учредительного собрания.

Мы должны здесь иметь три организации, три области, где будет происходить избирательная кампания – деревню, город и армию. Я, представитель Вологды, той губернии, где довольно крупная, довольно частая сеть кооперативных организаций, т.е. той губернии, где имеется работа на местах и где Совет р[абочих] и с[олдатских] д[епутатов] выслушивает мнения товарищей кооператоров, работающих в деревне. Какой же части населения там придется столкнуться с этой избирательной кампанией? Прежде всего, непосредственно той, которая будет иметь избирательные права. Таким образом я исключаю ту молодежь, которая не примет непосредственного участия. Целый слой населения деревни, более активный, наиболее молодой, наиболее сознательный, изъят из русской деревни современной войной. Значит, там остается, во-первых, более старший возраст. Этот возраст, как вы знаете, товарищи, наиболее консервативный. Старый строй пал, но психология осталась: сама болезнь проходит, но следы ее остаются. Это – первый слой, и, несомненно, нам, товарищи, придется иметь в виду как раз наиболее консервативный элемент и его побудить. Второй слой населения – это деревенская женщина. Здесь вы все подчеркнули необходимость ее участия дружными аплодисментами, никто возражать не будет. Но, товарищи, это есть новый фактор в русской действительности, и фактор этот нужно учесть. Ведь не только в России, но и во всем мире женщина впервые на таком громадном пространстве призывается решать государственные вопросы. Всем работающим на местах, товарищи, известно, что русская деревенская женщина принимает участие в сельских сходах. Она принимает участие в той деревенской жизни, которая имеется на местах, но она до сих пор была далека от общественно-политической жизни. Всем вам известно или тем товарищам, которые работают в деревне, что ведь там русская деревенская женщина не только в части, но в большей части до сих пор еще плачет, что нет на престоле Николая Романова. Они говорят, что хорошо, чтобы был царь, хоть плохенький, но царь. Если мы не заинтересованы в царе хорошо, то тем паче не заинтересованы в плохом царе, и вот, если это придется доказывать, то, конечно, с большими усилиями, как и какую мы предлагаем программу и тактику. Кроме того, товарищи, вы знаете, что здесь говорили, что священство имеет огромное влияние в деревне. Это факт. Из-под его влияния мужчины уже уходят и ушли, но самое сильное влияние они имеют на крестьянку, и это надо иметь в виду активным работникам, когда они пойдут призывать русскую деревенскую женщину к избирательным урнам. Кроме того, та самая техника, о которой здесь говорили, еще не налажена. Старый строй ушел, деревня перестраивается по-новому, и кто работает в деревне, тот знает, что это налаживание идет сравнительно медленно, потому что там нет наиболее актив-

ных и наиболее сознательных участников жизни деревни. В уездных комитетах дело налаживается быстрее, но в волостных оно идет постепенно, и вследствие этого технический вопрос остается заполнить определенным содержанием. Ведь нет волостных правлений, нет земских начальников и стражников, но ведь обязанности их остались и их нужно передать другим, и не только поставить людей, но дать им определенное направление. Итак, параллельно той огромной работе, которая предстоит по созыву Учредительного собрания, предстоит еще огромная работа, не терпящая отлагательства, – это строительство новой деревни. Если западноевропейские страны требовали так много времени, чтобы созвать палату в привычных, определенных условиях, то теперь нам впервые придется считаться с чисто техническими условиями. Кроме того, товарищи, имейте в виду, что сейчас весна, скоро настанет лето, а это, несомненно, самая страдная пора для русской деревни. Вы знаете, что на местах все работники призваны к самой тяжелой работе, а человеку, работающему летом, очень трудно бывает призвать себя к общественности, а тем более тем малым силам, которые там остались, им еще труднее будет, справившись с тяжелой работой, идти работать на общественность. Товарищи, не поймите меня так, что я призываю к затягиванию Учредительного собрания. В дальнейшем вы увидите, что это не так.

Теперь два слова об армии. Армия, товарищи, теперь уже не та, что была раньше, она имеет теперь хороших работников и поэтому чувствуется, что если она помогла свергнуть старый строй, то удержать новый она тоже поможет; вместе с рабочим классом и активной демократией все силы ее направляются к работе. Это мы видим из того, что в очень трудных вопросах... их здоровый инстинкт вывел их на правильный путь. В этом отношении активные работники там имеются, но все-таки и в армии придется положить большую работу, чтобы она действительно приняла участие в избирательной кампании. Настроение есть, но нужно его осознать. Я думаю, что армия имеет теперь в своей массе много интеллигентных сил и это поможет ей справиться со своей задачей.

Теперь остается город. Рабочий класс был авангардом революции и здесь, несомненно, те лозунги, которые будут приниматься и с которыми будут идти – эти лозунги будут осознанные, но нужно, чтобы этот рабочий класс в этом строительстве не был изолирован.

Значит, вся моя мысль сводится к тому, что перед нами стоит огромная работа в этой самой избирательной кампании, но я не сторонник того, что нужно затягивать созыв Учредительного собрания потому, что отложение созыва Учредительного собрания понизит то настроение, которое теперь имеется. Это – крупнейший фактор, и поэтому затягивать созыв нельзя. Я только прошу учесть ту огромную работу и те трудности, которые предстоят. Я остановился на времени созыва потому, что докладчик не сказал относительно этого, но я имею определенные факты из печати, где говорилось о спешности созыва и назвали и май, и июнь месяцы. Я думаю, что в конце концов избирательная кампания покажет, когда нужно приступить к созыву. При этом нужно, несомненно, учесть общие настроения. Конечно, нельзя ждать, когда сознание придет у всех. Русское государство слишком велико, чтобы можно было всех призвать к сознанию, тогда при-

шлось бы отложить это на десятки лет. Я только прошу учитывать все мною указанные трудности, потому что этот вопрос в порядке дня отложен. Когда все это будет учтено, тогда, несомненно, можно надеяться, что к избирательным урнам вся демократия пойдет под лозунгами истинно демократическими.

Хотелось бы мне обратить внимание собрания еще на одно положение, которое здесь не задел докладчик. В Западной Европе до сих пор, мне кажется, было так во время созыва, что хождение к избирательным урнам продолжалось всего один день. Я думаю, что, считаясь с русскими географическими и бытовыми условиями, придется волей или неволей от этого отступить. Может быть, придется разделиться на округа, различающиеся между собой по географическим и бытовым условиям. Это важно еще потому, что промышленные центры, которые пойдут к урнам раньше, они, несомненно, наиболее сознательно выразят народную волю, и этот фактор остальными будет учтен как положительный.

Я кончаю. Моя задача была только обратить внимание представителей провинции на все серьезные трудности и призвать всех к этой серьезной работе приложить более активности, именно – имея в виду всякие трудности.

**Истратов.** Товарищи, с тезисами докладчика об Учредительном собрании приходится согласиться, но нельзя сказать, что эти тезисы полные. Безусловно, многое нужно и можно сюда добавить. Я бы со своей стороны не стал останавливаться на тезисах этого доклада. Я, главным образом, хотел бы подчеркнуть необходимость той практической работы на местах, которая перед всеми нами стоит сейчас. Предыдущий оратор подчеркнул только трудности созыва Учредительного собрания и главным образом созыва тех демократических элементов, которые могли бы утвердить демократический строй. Товарищи, я полагаю, нам необходимо сейчас же на местах приступить к организации отдельных учреждений, которые ведали бы выборами Учредительного собрания. Необходимо сейчас же начать агитировать по деревням, по глухим местечкам, приводить в сознание те темные массы, о которых говорил предыдущий оратор. Но, чтобы поставить агитацию широко, необходимы средства, необходим кредит, и, я думаю, мы теперь могли бы вынести решение о том, чтобы просить правительство ассигновать на это кредит. Это – дело государственной важности, и в этом отношении, я думаю, отказа быть не может. Государство как таковое заинтересовано в том, чтобы установившийся демократический строй был твердо укреплен, чтобы случайное решение Учредительного собрания не повергло вспять все наши завоевания. Я думаю, что если бы мы могли справиться с задачей просвещения темных масс, тогда нам не страшен был бы никакой случайный результат голосования. Темные деревенские массы необходимо просветить и послать туда теперь же целый кадр агитаторов, которые бы занялись освещением сложных вопросов избирательного права, которые объяснили бы деревне, что значит Учредительное собрание, что такое тайное и явное голосование, что такое монархический строй и что такое республиканский строй. Деревня темна, и она нас может поразить сюрпризом. Но если мы своевременно примем меры, если сейчас же примемся за избирательную кампанию со всей энергией, то нам неожиданные результаты не будут страшны. Но, повторяю, для этого нужны средства, и нам необходимо эти средства у пра-

вительства взять.

(Голосуется предложение о полном прекращении прений. Прения прекращены. Дается заключительное слово докладчику).

**Станкевич.** Товарищи, в этих непродолжительных прениях были затронуты всего два вопроса. Один вопрос – о той громадной работе, которую российской демократии придется совершить, чтобы надлежащим образом по существу подготовить эти выборы. Что эта задача стоит, что к ней надо немедленно приступить, что эту работу надо вести со всем напряжением сил, это – вопрос, не возбуждающий ни малейшего сомнения, и мы все должны себе отдавать отчет, что вопрос о будущем российской свободы, завоеванной революцией, ставится на карту и разрешится в зависимости от того, сумеем ли мы надлежащим образом подготовить эти выборы. Но какие из этого практические выводы? Товарищ Серов указывал на то, что не следует слишком торопиться с созывом Учредительного собрания. Но тут, мне кажется, произошло недоразумение. Если раньше, с пылу с жару, не отдавая себе отчета во всей трудности работы, действительно, некоторые называли май, июнь, то эти месяцы в настоящее время никем уже не называются, а также ни июль, и даже скажу больше, и август уже не называется, а как ближайший срок к созыву Учредительного собрания, принимая во внимание всю сложность разработки избирательного закона, принимая во внимание всю сложность постановки чисто технической выборов, называется как самый ранний срок, в который можно ожидать созыва Учредительного собрания, – сентябрь. Поэтому мы имеем сравнительно большой срок, чтобы развить нашу агитацию в надлежащем виде, чтобы в деревне прийти и к женщине, которая действительно еще недостаточно разбирается в вопросах, и к солдату, который тоже еще не вполне отдает себе отчет во всей сложности вопроса, но для всего этого время у нас имеется, и нужно им воспользоваться как Советам рабочих депутатов, представляющих организованную демократию России, так и всем партиям. Другой вопрос, поставленный в связи с этим же товарищем Истратовым, это о том, чтобы были ассигнованы известные средства на надлежащую подготовку выборов и надлежащее разъяснение всех вопросов, которые будут поставлены на очередь. Конечно, надлежащая организация выборов, это – вопрос общегосударственного значения, и тут, к чему я в основе вполне присоединяюсь, конечно, возможно поставить вопрос об отпуске средств из Государственного казначейства или, как это практикуется в Америке, из средств органов местного самоуправления, причем эти средства должны пойти на надлежащую агитацию в распоряжение политических партий. Поэтому, если соответствующая поправка будет формулирована, я, со своей стороны, в общих чертах охотно присоединюсь. Затем был затронут еще вопрос о том, нужно ли устраивать голосование в один день. Товарищ Серов поставил этот вопрос, но никаких мотивов против этого не привел. Тогда я напомним общеизвестные мотивы за то, чтобы голосование по выборам производилось один день, потому что если мы устроим голосование не в один день, является опасность, как это практиковало еще старое правительство, что сперва назначались выборы в тех округах, где оно было уверено в проведении своих кандидатов, и тогда результат этих выборов – победа правительственных кандидатов в опре-

деленных округах, – это давило на психологию избирателей других округов, менее надежных, и сказывалось на их психологии. Теперь еще один вопрос. Мы отказываемся от принципа оседлости, а раз это так, то ясно, что необходимо, чтобы избиратели голосовали в одно время, а то очень трудно будет уследить: сегодня он голосовал в одном округе, а если через неделю выборы будут в другом округе, он может поехать голосовать туда. Поэтому, мне кажется, никаких серьезных и веских доводов за то, чтобы устраивать выборы не в одно время по всей России, привести нельзя, кроме, конечно, армии. Конечно, известные части армии могут находиться в данный момент в бою и для них придется допустить определенные коррективы, чтобы выборы перенести на другой день, но это только для армии. Кроме того, был еще указан один вопрос: зачем давать перечень вопросов, которые будут подлежать обсуждению Учредительного собрания. Да, оно суверенно, оно обладает верховной властью и вправе эти вопросы отложить и поставить новые на очередь. Но это не связывает Учредительного собрания. Перечень этих вопросов предопределяет только деятельность правительства по подготовке определенных вопросов. Это направлено по адресу правительства и общественных организаций, и такой перечень необходим хотя бы в видах избирательной кампании. Мы говорим, что надо идти в деревню и разъяснить, какие вопросы будут поставлены на очередь. Поэтому эти вопросы надо выдвинуть, чтобы по ним население разобралось и дало бы определенные указания и директивы своим избранным, чтобы оно знало, что по этим вопросам, по всей вероятности, в первую очередь Учредительному собранию придется выступать. Вот как перечень вопросов, определяющих платформу избирательной кампании, мне и кажется, что этот перечень, может быть несколько пополненный или измененный, во всяком случае является необходимым. (Резолюция голосуется и принимается со словами Ромма: «на фронте», и Скловского, добавляющего к словам: «армии должно быть обеспечено участие в выборах» слова: «причем право пропаганды армии должно быть предоставлено наравне со всем гражданским населением»).

Резолюция принята большинством 151 голоса против 6 при 72 воздержавшихся).

**Станкевич.** Здесь по поводу доклада и по поводу тезисов указывалось, что они еще недостаточны и не обнимают всей совокупности вопросов, которые связаны с вопросом о подготовке Учредительного собрания. Совершенно верно, и если бы мне пришлось лично от своего имени делать доклад по этому вопросу, то я, вероятно, начав его в 4 часа, не закончил бы его до сих пор и мне пришлось бы выставлять не только эти вопросы, но и вопросы, по которым мы имеем определенное мнение Исполнительного комитета. Конечно, это вопросы еще не все. Работа по разработке избирательного права, по подготовке избирательной кампании и все дальнейшие связанные с созывом Учредительного собрания вопросы, они еще будут занимать и центральные органы, и, как мы надеемся, и местные органы, и тут первое, что надо установить, это тесное взаимоотношение между работой на местах и между работой в центре. Там, на местах, пусть готовятся материалы и в плоскости вопросов, которые здесь были поставлены, и в плоскости вопросов, которые не были затронуты, пусть дают нам материал, а мы со своей стороны

постараемся восполнить ту неполноту, которая имелась, посылкой вам печатных материалов, печатая заседания нашей комиссии и резолюции, которые мы будем принимать, в наших «Известиях». Так что таким образом соберется более полный материал. Но ввиду того, что при голосовании наши голоса печальным образом разделились, мы будем считать эти тезисы еще не окончательными, а подготовительными, намечающими наши дальнейшие работы, и на дальнейшем съезде, который, несомненно, в скором времени будет созван, этот вопрос будет представлен перед вами в значительно более полной форме для окончательного решения, и я надеюсь, тогда мы сможем его принять в более дружном голосовании.

**Председатель.** Предлагается принятую резолюцию дополнить следующим: «предлагаем вопрос об Учредительном собрании обсудить на местах и обязать органы, которые будут вырабатывать вопросы для будущего съезда, поставить этот вопрос в порядке дня съезда». (Принято единогласно).

*Извлечения публикуются по изданию:  
Всероссийское совещание Советов  
рабочих и солдатских депутатов.  
Стенографический отчет.  
М.; Л., 1927. С. 196–201, 205–212.*

## **СТЕНОГРАФИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ ОСОБОГО СОВЕЩАНИЯ ДЛЯ ИЗГОТОВЛЕНИЯ ПРОЕКТА ПОЛОЖЕНИЯ О ВЫБОРАХ В УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**

Заседание первое. 25 мая 1917 г.

**Министр-председатель кн[язь] Г.Е. Львов**<sup>1</sup>. Позвольте объявить заседание Особого совещания открытым. Позвольте приветствовать вас, господа, и поздравить с приступом к занятиям величайшей государственной важности по подготовке к Российскому Учредительному собранию. Для всех нас ясно, как велика сложность этой задачи. Она требует величайшей справедливости по отношению ко всем частям и группам пестрого состава населения нашего громадного государства Российского. Учредительное собрание – высший орган государственной воли народной, который должен завершить великую русскую революцию, который должен выработать все основы жизни будущего строя свободного демократического государства. Он понесет ответ за всю будущность России, и естественно, что состав его должен соотвечать этой величайшей ответственности. Учредительное собрание должно быть конденсатором всех духовных и умственных сил народа. Оно должно быть выразителем его великого ума и сердца. Вы, члены Совещания, должны иметь в виду непрестанно именно великие задачи, которые предстоит решить Учредительному собранию, и приложить все ваши силы на то, чтобы создать пути, по которым бы притекли из недр государственного организма его лучшие живые силы. Там, где требуется приложить высшую справедливость, где надо соблюсти и сочетать самые разнообразные интересы, где надо выработать совершенный и сложный аппарат, долженствующий представить собой силу, управляющую всем сложным телом громадного государственного организма, там надо забыть и отвлечься от интересов частных и подняться на высоту общегосударственную, где все частные интересы приносятся в жертву целого, в жертву общего блага всего государства. Я не сомневаюсь, что вы, господа, подниметесь на эту государственную высоту, что высшая объективность и высшее чувство справедливости объединятся в вашей работе с государственным пониманием и взглядом на величайшие задачи, предстоящие вам. Я не сомневаюсь, что все технические трудности работы вашей будут проникнуты глубокой любовью к родине и что вы преодолеете всю ее сложность. Вы обладаете полной возможностью уловить самые глубокие народные желания. Революционная Россия сейчас

---

<sup>1</sup> Львов Георгий Евгеньевич (1861–1925) – князь, государственный деятель, участник земского движения. В марте–июне 1917 г. возглавлял Временное правительство. С 1918 г. – в эмиграции.

переживает процесс выработки и формулирования своих желаний, процесс внутреннего самоопределения. И в тесной связи с населением вы, его представители всех течений государственной мысли, вы можете здесь соединить и сочетать результаты их работы воедино со всей работой внутренней государственной жизни. Работа ваша трудна и ответственна, она подвергнется суду и критике всего населения, всего народа. Но эта критика поможет вам, укажет вам пути, которыми нужно следовать. Весь народ заинтересован в том, как осуществится его воля. Он сам поможет вам в разрешении вашей государственной задачи. От имени Временного правительства позвольте пожелать вам, господа, успеха во всей работе и передать председательствование Временным правительством назначенному председательствующим Ф.Ф. Кокошкину<sup>1</sup>. (Рукоплескания).

**Председатель.** Господа члены Совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание. То учреждение, которое вы составляете, носит временный характер и занимает скромное место в государственной жизни. Мы, конечно, не составляем здесь представительного собрания в точном значении этих слов. Мы не являемся вообще органом власти, мы не можем постановлять никаких обязательных для кого бы то ни было решений. Наши задачи, по существу, чисто деловые, чисто практические, но нашему скромному учреждению предстоит приложить свою руку к одному из величайших дел русской истории. Наша скромная работа обвеяна величием настоящего исторического момента, – я бы сказал даже, грозным величием настоящего исторического момента. И это не обмолвка. Этих слов я бы не взял назад. Нельзя закрывать глаза на те трудности и опасности, перед которыми стоит в настоящую минуту новорожденная русская свобода. Мы знаем, что путь к утверждению и укреплению завоеванной свободы для всех народов – путь тернистый. И если в первые моменты нашей революции мы утешались надеждой, что, быть может, нам суждено миновать те опасности и трудности, которые встретили на этом пути другие народы, опередившие нас по пути политического развития, то теперь, если эта надежда не исчезла у нас окончательно, то все-таки она поколеблена. Мне пришлось недавно читать в одной заграничной газете, если не ошибаюсь, в органе нейтрального государства, о том, что в России господствует хаос, о русском хаосе. Наши западные братья, быть может, несколько забывчивы, – быть может, они в своих суждениях о переживаемом нами моменте склонны забывать такие же моменты, которые они переживали раньше в своей собственной истории, когда вековой старый порядок сокрушался и на место его воздвигался новый. Конечно, наш новый мир, перед нами созидающийся, этот новый мир еще не устроен; он напоминает ту библейскую картину, где над землей, которая еще не устроена, носится животворящее начало, только один дух Божий, – над морем нашей революции носится тоже животворящий и творческий дух. Этот животворящий и творческий дух есть признанное всей страной начало верховенства народа. Нашей старой конституции, полуабсолютической, более не существует. У нас нет еще новой конституции, но основной фундамент этой конституции уже есть, и этот основной фунда-

<sup>1</sup> Кокошкин Федор Федорович (1871–1918) – юрист, публицист, политический деятель. Один из основателей Конституционно-демократической партии. В ночь с 6 на 7 января 1918 г. вместе с А.И. Шингаревым убит матросами-анархистами в Марининской больнице.



мент есть именно признание начала верховенства народа. К этому началу вы должны обратиться; это есть та путеводная звезда, которая может одна вывести нас из переживаемых нами затруднений; устроить нашу жизнь, укрепить нашу свободу на твердых началах может лишь именно идея верховенства народа, верховенства, подчиняющего себе все отдельные части народа. Но для того, чтобы эти начала могли проявить свою организованность и устрояющее действие, они должны сами явиться перед нами в виде законченной организации, они должны получить окончательное оформление. И вот к этому великому историческому делу мы и должны приложить свою руку; этому великому делу мы призваны содействовать, мы призваны построить те ступени, по которым народ-самодержец взойдет на принадлежащий ему престол. На нас возложено изготовление проекта того закона, согласно которому будут происходить выборы членов Учредительного собрания. Наша задача и проста, с одной стороны, и трудна в то же самое время. Она проста с точки зрения политической, с точки зрения политических принципов. Нам не приходится, как, может быть, приходилось аналогичным учреждениям, работавшим в других странах, нам не приходится и нет никакой надобности входить в обсуждение основных политических начал, которые будут положены в основу закона, который мы призваны выработать. Эти начала уже предрешены, они предрешены волею народа и они провозглашены в заявлениях Временного правительства. Учредительное собрание должно быть выбрано на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования, и притом голосования без различия пола. Еще несколько месяцев тому назад в одной из бесед министра-председателя с женской депутацией он разъяснил, что Временное правительство, провозглашая формулу всеобщего избирательного права, под словом «всеобщее» подразумевало и участие в нем лиц женского пола. Таким образом, все эти главные основания демократического избирательного закона, за которые еще ведется борьба в некоторых странах, за которые велась еще недавно борьба у нас, которые казались одно время труднодостижимыми, далекими, все эти начала уже провозглашены; они незыблемо утверждены, и нам приходится составлять избирательный закон лишь на основе этих начал; тут начинаются наши трудности, ибо если наша задача проста в политическом отношении, то она чрезвычайно сложна и чрезвычайно трудна именно в той своей части, которая на нас и возложена, – в своей части технической. Выработать избирательный закон в такой громадной стране, как Россия, с такими разнообразными условиями, с таким разнообразным составом населения, с такой огромной территорией, редкостью населения в некоторых частях этой территории, и притом в стране, где прямые всеобщие выборы впервые применяются, – это задача нелегкая. Нам предстоит разрешить целый ряд вопросов – вопросов, которые имеют по существу характер технический, но вопросов огромного значения, от того или иного решения которых будет зависеть исход выборов, которые затрагивают самые существенные интересы различных слоев населения. Нам предстоит – укажу самый важнейший из них – разрешить вопрос о самой системе выборов: сохраним ли мы действующую в большинстве стран до сих пор систему мажоритарных выборов или примем систему пропорциональную. Если мы сохраним систему мажоритарных вы-

боров, то примем ли мы систему выборов по округам – одноименных, или по спискам – выборы многоименные. Нам предстоит и в том и в другом случае разрешить весьма трудный вопрос о том, что должно являться в России избирательными округами, вопрос о разделении на избирательные округа, о приспособлении в качестве избирательных округов существующих административных делений. Может быть, однако, это самая легкая техническая часть нашей задачи. Нам предстоит определить в точности условия активного и пассивного избирательного права, ибо в голосовании при всеобщем избирательном праве известные препятствия к участию в выборах существуют и должны существовать; но нам предстоит еще огромной сложности и важности вопрос, в котором мы должны явиться пионерами, где мы не имеем предшественников, не можем идти по стопам других народов, а опередим их. Мы должны разрешить вопрос об участии армии в выборах, и этот вопрос обеспечения членам армии всей полноты политических прав, в согласии со всеми началами справедливости, разрешение его технически представит сложную задачу, где мы не будем иметь готового образца. Есть еще часть общей нашей задачи, которая своей сложностью превосходит остальные части. Это вопрос об организации выборов на окраинах, особенно на отдаленных, например, в Азиатской России, – в тех местах, где население редко, где оно живет на другой ступени культуры, где население является кочевым. Этот вопрос – один из самых сложных и трудных в России. Мне приходилось слышать, что когда выработывался первый, бюрократический избирательный закон в России, на основании которого была избрана первая Государственная дума, то написание закона, на основании которого была избрана Государственная дума, для центральных губерний России отняло сравнительно немного времени, но зато в четыре или в пять раз больше времени отнял вопрос об организации выборов на окраинах, о приспособлении этой общей системы к специальным условиям окраин. Я охотно этому верю. Мы тоже будем поставлены в такое положение. Нам придется совершить очень сложную работу, чтобы установить видоизменения общей системы выборов, принятых нами, и приспособить общие начала к тем или иным местным условиям окраин. Собственно говоря, для выработки избирательного закона, конечно, наиболее быстрым путем было бы – и этот путь представляется многим более целесообразным – составление небольшой комиссии специалистов и поручение со стороны Временного правительства выработки избирательного закона такой комиссии. Конечно, тогда эта работа была бы совершена всего быстрее, но Временное правительство не сочло возможным пойти по этому пути. Я думаю, оно было право; оно приняло во внимание, что дело не только в техническом и теоретическом совершенстве избирательного закона, дело в соответствии закона со стремлениями и интересами различных частей населения, с различными условиями отдельных частей России, которые специалистам могут не быть в точности знакомы. Вот почему Временное правительство, имея в виду, что этот избирательный закон должен явиться единственным в своем роде историческим фактом в истории России, что на основании этого избирательного закона должно собраться то собрание, которое, может быть, решит на десятилетия, на столетия вопрос судеб России, что этот избирательный закон не только в своих избира-

тельных принципах, но и в деталях, в своих частностях интересуется различные группы населения России, затрагивает различные интересы, Временное правительство нашло справедливым, чтобы то Совецание, которое будет выработать этот избирательный закон, включало не только специалистов, юристов-специалистов по вопросу избирательного закона, но и представителей важнейших политических течений, существующих в России. Поэтому в Совецание включены представители важнейших демократических организаций, существующих в настоящее время и не имеющих партийного характера, как Совета рабочих и солдатских депутатов, Совета крестьянских депутатов, Совета кооперативного Всероссийского съезда; сюда включены представители от земских организаций; далее включены представители главнейших существующих в России политических партий. Во-первых, включены представители тех политических партий, которые представлены в Исполнительном комитете Государственной думы и которые были представлены в Государственной думе, и, сверх того, важнейших политических партий, существующих вне Думы. Затем, при выработке избирательного закона представляется невозможным обойтись также без участия представителей главнейших, наиболее крупных и политически организованных национальностей России. Разумеется, не было возможности приглашать в состав Совецания представителей всех национальных групп, существующих в России, – их насчитывается в России более 100; это сделало бы Совецание настолько многолюдным, что оно потеряло бы характер комиссии и превратилось бы в своего рода парламент; но представителей важнейших национальных групп было решено включить, и они приглашены. Сначала предполагалось включить от них по одному представителю, но затем, вследствие последовавших указаний ввиду разнообразия политических течений, существующих в среде каждой национальной группы, были приглашены по два представителя от национальных групп, крупнейших из существующих в России. Таким представляется состав нашего Совецания. Что касается плана работ нашего Совецания, то этот план оно само определит в дальнейшем. Я могу высказать только мое личное мнение, а также мнение Юридического совещания<sup>1</sup>, на которое была возложена предварительная работа по подготовке первого заседания настоящего Совецания. Сообразно этим предположениям Юридического совещания относительно нашего плана работ составлена повестка нашего заседания. Нам предстоит организовать, совершить некоторые организационные действия. Надо сказать, что по положению председатель и товарищи председателя назначаются Временным правительством, но так как в настоящее время товарищи председателя еще не назначены, между тем Совецание уже собралось и конституировалось, то является вполне возможным, чтобы само Совецание избрало кандидатов в товарищи председателя, и, конечно, нет никакого основания сомневаться, что эти кандидаты не будут назначены товарищами председателя. Таким образом, нам предстоит прежде всего, если Совецание с этим согласится, избрать кандидатов в товарищи председателя. Затем, в положении об Особом совещании не предусмотрены должно-

<sup>1</sup> Юридическое совещание – консультативный орган при Временном правительстве для разрешения юридических вопросов, возникавших при осуществлении последним законодательных функций (22 марта – 25 октября 1917 г.).

сти секретаря Совещания и товарищей секретаря, но во всякой комиссии, более или менее многолюдной, секретарь избирается из среды комиссии; он руководит составлением протоколов, журналов совещаний, он руководит подсчетом голосов и проч. Это, можно сказать, естественное право каждого собрания, и потому Юридическое совещание полагает, что можно предложить нашему Совещанию выбрать из своей среды секретаря и двух его товарищей. Но прежде чем производить эти выборы, возникает вопрос, каким способом и на каком основании их производить? Это дело внутреннего распорядка Совещания – дело наказа. Сверх того, возникает целый ряд других вопросов, для которых потребуются создание известных правил и оснований. Между прочим, чрезвычайно важно, чтобы наше Совещание, которое для комиссии, вырабатывающей избирательный закон, является довольно многолюдным, работало возможно быстро, и мы для этого неизбежно должны в той или другой форме регулировать время, отводимое на прения, регулировать время, отводимое каждому оратору. Вот все эти вопросы, как о внутреннем распорядке Совещания, так и о выборах его должностных лиц, все эти вопросы должны быть установлены в форме известного характера наказа, который Совещание должно дать себе. Юридическое совещание выработало такой проект наказа, и этот проект наказа роздан вам вместе с другими материалами. Юридическое совещание полагает, что прежде всего следует рассмотреть этот проект наказа, а вслед за его выработкой и за принятием его, с изменением или без изменений, должно последовать указание кандидатов в товарищи председателя и выборы секретаря и его товарищей. Затем после этих организационных действий нам предстоит избрать, по всей вероятности, несколько комиссий. Нет сомнения, что нам придется работать и не в полном составе, а через посредство комиссий. Это предусмотрено и в положении о Совещании, и Совещание должно будет выбрать эти комиссии для рассмотрения различных вопросов. Мы можем избрать их сегодня или, если пожелает Совещание, отложить выборы до следующего заседания, до предварительного ознакомления друг с другом; тогда они будут избраны в следующем заседании; но вместе с выборами комиссий и должностных лиц мы должны определить и ход наших дальнейших занятий. После организационных действий, которые мы должны предпринять, мы должны приступить к самому существу дела. Предположения Юридического совещания сводились к следующему: так как все основные политические принципы, на которых покоится избирательный закон, предрешены, то нам надо приступить немедленно к тем важнейшим техническим вопросам, от которых зависит вся структура избирательного закона, так что если эти вопросы будут так или иначе разрешены, то это откроет дорогу для выработки самого проекта закона. Важнейший вопрос технический – это вопрос о пропорциональных выборах: примем ли мы систему пропорциональных выборов или примем систему мажоритарных выборов, причем если мы примем систему мажоритарных, то примем ли систему одноименную или многоименную, – вот это нам предстоит прежде всего разрешить. Как приступить к этому вопросу? По этому поводу существуют различные мнения, и, как мне приходилось слышать, в среде членов Совещания также высказываются различные воззрения. Некоторые полагают, что всякий вопрос по суще-

ству, который предлагается вниманию Сопещения, должен предварительно быть обсужден в комиссии и должен сопровождаться докладом комиссии. Если принять эту точку зрения, то, значит, мы не можем немедленно приступить к рассмотрению этого вопроса, а должны выбрать особую комиссию, которой будет поручено установить его разрешение, может быть, назначив ей известный срок для представления доклада, – и по представлении доклада приступить уже к обсуждению этого вопроса. Возможен и иной путь; возможно, что в данном случае мы обойдемся без комиссии, если Сопещение найдет это возможным; в таком случае у нас уже имеется доклад по вопросу о пропорциональных выборах: один из членов Юридического сопещения уже заявил о своей готовности сделать такой доклад. Если мы удовольствуемся докладом одного лица и не потребуется доклада комиссии, то мы можем приступить к вопросу, не следует ли обсуждать пропорциональные выборы немедленно, – в таком случае можно даже отложить выборы комиссии. Я предложу этот вопрос в свое время на разрешение Сопещения, так что Сопещение само решит, каким путем оно желает идти. Что касается темпа нашей работы, то нет сомнения, что мы должны работать быстро. И это будет задача нелегкая, потому что наше Сопещение довольно многолюдное, но, тем не менее, мы должны приложить все усилия, чтобы наша работа была быстрая. Я должен сделать только одну оговорку: она должна быть быстрая, но не должна быть торопливая; мы не должны из-за быстроты работы жертвовать основательностью рассмотрения вопроса, представляющего большую важность для выборов. Мы несем большую ответственность перед страной за всякое промедление, которое будет в нашей работе по выработке избирательного закона, но надо помнить, что мы несем не меньшую, если не большую, ответственность за всякий промах, недосмотр в работе, которые могут быть сделаны вследствие торопливости. Если мы выработаем избирательную систему такого рода, с которою население не в состоянии будет освоиться, которая не будет приспособлена к тем или иным условиям, тем или иным частям России, если мы по неосмотрительности откроем двери для возможных злоупотреблений на выборах, если мы не обеспечим совершенно твердых гарантий правильности выражения народной воли, то ведь мы можем явиться виновниками ее искажения – искажения народной воли в один из величайших моментов русской истории. Этим нареканиям, этим обвинениям мы, конечно, не должны подвергаться и мы должны быть от таких обвинений твердо ограждены. Господа члены Сопещения, мы слуги народной воли и мы предтечи народной воли. Мы должны проложить путь к торжеству этой народной воли. Приготовим же вместе, совместными усилиями путь для того великого, что идет вслед за нами и имя которому – самодержавный народ Российского государства, осуществляющий самодержавие свое чрез посредство Учредительного собрания. (Рукоплескания). <...>

Заседание пятое. 1 июня 1917 г.

**Председатель.** <...> Приступаем к обсуждению доклада о системах избирательного права. У нас один письменный доклад комиссии, и по этому предмету

будут говорить три докладчика. Комиссия о системах избирательного права подвергла своему обсуждению общий принципиальный вопрос о том, следует ли дать предпочтение системе выборов мажоритарной или системе выборов пропорциональной. Большинством комиссии этот вопрос был решен в пользу пропорциональной системы, но комиссия решила, что наряду с докладчиком от имени большинства комиссии, каковым избран член Совещания Лазаревский<sup>1</sup>, следует допустить докладчика и от меньшинства, каковым является член Совещания Водовозов<sup>2</sup>. Затем, третьим докладчиком является председатель комиссии, член Совещания Гессен<sup>3</sup>, доклад которого должен касаться не принципиального вопроса о предпочтении той или иной системы, а самой техники пропорциональных выборов. Позвольте предложить следующий порядок: прежде всего поставить на обсуждение принципиальный вопрос и выслушать двух докладчиков, члена Совещания Лазаревского и члена Совещания Водовозова. Когда будет решен вопрос принципиальный в пользу мажоритарных или пропорциональных выборов, тогда можно определить дальнейший порядок слушания докладчиков. Угодно согласиться с этим предложением? В таком случае, слово принадлежит члену Совещания Лазаревскому, который является докладчиком большинства комиссии. Позвольте сделать сейчас еще одно предложение. Во время выборов в комиссию о системах избирательного права здесь отсутствовал представитель национальной украинской группы. Теперь имеется заместитель представителя национальной украинской группы, член Совещания Гурдиенко, и высказывается пожелание, чтобы он был включен в состав этой комиссии. Это зависит от Совещания. Угодно будет Совещанию включить заместителя от национальной украинской группы в состав Комиссии о системах избирательного права? (Баллотировка). Возражений нет. Предложение принято единогласно. Слово принадлежит докладчику комиссии о системах избирательного права, члену Совещания Лазаревскому.

**Н.И. Лазаревский.** Наша комиссия прежде всего поставила себе принципиальный вопрос о том, какова должна быть система: мажоритарная или пропорциональная? Мажоритарная – это та система выборов, когда по данному округу проходит тот депутат или те депутаты, которые получили абсолютное большинство голосов, и не проходят, таким образом, все представители других партий. Пропорциональная – это та система, в которой от данного округа избирается несколько депутатов, причем избранным считается не только тот список, который получил наибольшее число голосов, но все места распределяются между отдельными списками и из каждого списка берется число депутатов, пропорциональное тому числу голосов, которое этот список получил.

Мажоритарная система представляется более простой: она принята в гораздо большем числе государств, потому она является как бы более естественной, как бы такой, на которой нужно было бы более останавливаться. Система про-

<sup>1</sup> Лазаревский Николай Иванович (1869–1921) – юрист, профессор Петербургского университета. Председатель Юридического совещания при Временном правительстве. Расстрелян в 1921 г.

<sup>2</sup> Водовозов Василий Васильевич (1864–1933) – участник освободительного движения петербургского студенчества (1883–1887 гг.), сотрудник либеральных периодических изданий. Неоднократно подвергался репрессиям. В 1926 г. эмигрировал в Прагу. Покончил жизнь самоубийством.

<sup>3</sup> Гессен Владимир Матвеевич (1868–1920) – юрист, профессор, редактор ряда юридических изданий.

порциональная гораздо сложнее: она представляет некоторую искусственность; поэтому первое чувство было, естественно, против нее.

Таким образом, нужно было обсудить всю совокупность вопросов и, поставив себе вопрос, на какой системе остановиться, – в пользу пропорциональной системы нужно было привести известного рода доводы. При обсуждении этого вопроса наша комиссия остановилась прежде всего на том, что выборы в Учредительное собрание представляют в нашей общественной жизни чрезвычайное значение и что при выборах в такое Собрание необходимо поставить себе совершенно сознательно целый ряд заданий. Прежде всего необходимо достичь того, чтобы при разрешении тех огромных задач, которые будут лежать на Учредительном собрании, в этом Собрании было правильно представлено то соотношение партий, то соотношение интересов, которое в данное время имеется в стране. Нужно, чтобы Учредительное собрание являлось правильным изображением страны, чтобы большинство в этом Собрании действительно соответствовало большинству в стране. Во-вторых, при издании закона об этих выборах следует принять во внимание необходимость того, чтобы все течения, все национальности, все партии, хотя бы и мелкие, могли быть тем не менее представлены в Учредительном собрании; пусть бы даже они и не имели решающего голоса на исход каждого голосования, но все-таки они могли бы высказать то или иное свое мнение для того, чтобы те или иные местные интересы во всяком случае были бы услышаны этим Собранием и приняты им во внимание при решении того или другого вопроса. Эти пожелания нам казались не только известного рода теоретическим или научным заданием, но они казались нам практической необходимостью. Дело в том, что этому Собранию придется решать важнейшие вопросы, и придется решать так, чтобы эти решения были приняты всей страной как ее решение. Нужно, чтобы народ верил, что это Собрание представляет действительно всю страну и изображает ее волю, а не является ее искажением. Поэтому избирательную систему необходимо создать такую, чтобы эти выборы в глазах всех и каждого создали такое Собрание, которому можно было бы верить как выражению воли страны. Кроме того, нам казалось, что при этих выборах необходимо принять во внимание целый ряд особенностей страны, целый ряд особенностей русской действительности и учесть их. Главным образом нам казалось необходимым принять во внимание переплетенность национальностей, живущих вместе в том же самом округе и иногда имеющих совершенно разные интересы или, по крайней мере, совершенно разные взгляды.

С этой точки зрения мы остановились прежде всего на том, что мажоритарная система не дает правильного изображения страны. В ней по каждому данному округу меньшинство является вовсе не представленным, а так как, кроме того, не представлены все неголосующие, то в действительности при мажоритарной системе депутаты являются представителями не большинства, а только меньшинства населения каждого округа. Таким образом, мажоритарная система при всяких условиях является во всяком случае неполным представительством каждой данной местности. Эта неполнота очевидна, ибо меньшинство не представлено вовсе, а ведь меньшинство может быть очень большое, оно может доходить

практически почти что до половины всех лиц, которые имеют право голосовать. Но нам казалось, что мажоритарная система грешна не только тем, что дает неполное представительство; она вредна еще и тем, что постоянно может дать представительство искаженное и неправильное. Она может дать представительство такое, при котором большинство в парламенте не соответствует большинству в стране, и это получается очень легко во всех тех случаях, когда какие-либо крупные партии разбиты по целому ряду округов, составляя в них лишь хотя крупное, но все-таки меньшинство, а другие партии, сравнительно меньшие, по отдельным округам обладают большинством, хотя бы и незначительным. При таких условиях нередко получается, что довольно крупная партия на деле не получает представительства вовсе. В комиссии приводились довольно многочисленные примеры; приводился и пример германских выборов 1898 г., где, например, центр, имея менее полутора миллиона голосов, получил 102 места в парламенте, а социал-демократы, имея более двух миллионов голосов, получили 56 мест. Такое несоответствие большинства населения большинству парламента явно делает парламент искажением воли страны. Бывали случаи еще более разительные. В Бадене в [18]90 году католики, имея 80 000 голосов, получили 8 мест; национал-либералы, имея большее число, 82 000 голосов, не получили ни одного места. Таким образом, вся эта партия не получила официально ни одного места, прошел кто-то один, и то под другим флагом, называя себя членом другой партии. В парламенте партии этой не было, хотя она там была самой крупной партией. Таким образом, при мажоритарной системе, именно благодаря тому, что иногда очень крупные остатки остаются непредставленными, парламент может не изображать воли страны. На Западе эти остатки, которые пропадают, это отсутствие представительства партий в том или другом округе или в той или другой группе округов не представляет такой опасности, потому что там партии не носят национальный характер; например, если, положим, во Франции радикалы не прошли в каких-нибудь округах Северной Франции, они могут пройти в округах Южной Франции, и, таким образом, эти выборы до известной степени могут друг друга компенсировать. Что же касается русской действительности, то у нас на такую компенсацию рассчитывать нельзя, потому что у нас есть целый ряд партий, которые носят не политический, а национальный характер, как партии, которые связаны с той или другой местностью; например, вотяки, если они не прошли по Вятской губернии, они уже ни по какой другой местности пройти не могут и, следовательно, неправильность выборов тут исправлена быть не может, ибо они ни по какому другому округу государства не могут рассчитывать на представительство. Поэтому мы должны относиться с особой осторожностью к тому, чтобы не создавать такой системы в выборах, при которой те или другие группы местного населения могут остаться без представительства. Вместе с тем, в комиссии было обращено внимание на то, что не только местные мелкие группы могут остаться непредставленными, – непредставленными могут быть и довольно крупные группы; это может быть в тех случаях, когда эти крупные группы живут в разных округах и в каждом данном месте составляют меньшинство. Вот те вотяки, о которых я уже говорил, составляют группу около 400 000 населения, группу весьма



значительную, которая может претендовать на двух-трех депутатов; они распределены в целом ряде уездов Вятской губернии и в каждом составляют меньше 25 процентов населения. Если избирательными округами будут губернии целиком или отдельные уезды, то от этой группы, имеющей свои взгляды и свои интересы, наверное, ни одного депутата не пройдет. То же самое можно сказать и про малороссов Курской и Воронежской губерний, крупные группы которых не могут рассчитывать на депутатов. В целом ряде окраин, например, на Кавказе и в Прибалтийском крае, при мажоритарной системе отдельные национальности окажутся лишенными представительства. С этим можно разно бороться, ибо с тем, что эти национальности вовсе представлены не будут, примириться невозможно. Можно ввести известные курии, но это явная несправедливость. Мы не можем создать куриальную систему, она не может быть нами принята. Возможна попытка так или иначе выкроить избирательные округа произвольно, так, чтобы только та или иная группа получила представительство. Но это представительство, в сущности, приведет к тому, что получат представительство не те, кому следует, а те, кому мы будем симпатизировать. В виде иллюстрации в комиссии был приведен пример Кубанской области, из которого очень наглядно видно, к каким последствиям может привести мажоритарная система при тех или других комбинациях. В этой области имеется около 3 100 000 жителей, из коих 1 370 000 казаков, 1 600 000 неказачьих и 140 000 магометанского населения. Казаки составляют около 45 процентов населения, но они расположены так, что ни в одном округе, ни в одном отделе не составляют большинства, кроме одного отдела из семи. В шести отделах они составляют меньшинство. Магометане живут в трех отделах, в каждом из них составляют незначительное меньшинство. Если мы остановимся на мажоритарной системе и сделаем из Кубанской области один округ, то по всему округу, по всей области пройдут только не казаки, а так называемые иногородние. Казаки, 1 370 000 человек, могут вовсе не получить представительства. Если мы эту область разобьем на отделы и будем голосовать по семи отделам, то только в одном отделе казаки получают большинство, проведут одного или двух депутатов, а если мы возьмем норму один депутат на 150 000 человек, то у нас получится, что всего будет 20–21 депутат, из них 2 депутата казака и 19 иногородних; таким образом, 45 процентов населения получают двух депутатов из 21, – несправедливость явная. Конечно, можно было бы так распределить округа, чтобы они выделили казаков, и более или менее пропорционально распределить депутатов между этими округами. Но этого сделать практически невозможно, потому что иногородние и казаки живут переплетенно и территориальных округов из них не выкроишь. Кроме того, само собою разумеется, что человек сколько-нибудь сообразительный, если дать ему задание настроить округа, сделает так, что пройдут только одни казаки или пройдут только иногородние. Это вопрос ловкости и больше ничего. Всякая попытка разрешить этот вопрос созданием тех или иных округов есть, в сущности, узаконение произвола. Единственный способ примирить казаков и иногородних – это сделать выборы по всем округам, разбить область на два-три округа и в каждом округе этой области провести выборы по пропорциональной системе. Это есть единственная система, которая даст предста-

вительство и казакам, и иногородним более или менее пропорционально, соответственно их действительному численному соотношению в области. Еще более резким примером являются магометане этой области. Я сказал, что они живут в трех отделах; в каждом из этих трех отделов они составляют меньшинство; они живут не в одном месте, а разбросаны, и составить из них какой-нибудь округ территориальный невозможно. Таким образом получится, что если мы возьмем какую бы то ни было систему мажоритарную, эти магометане, составляющие в общем такое число, которое может претендовать на одного депутата, ни при каких условиях своего представителя не получают. Если мы возьмем систему пропорциональную, то они, голосуя за одного человека, хотя они и живут разбросанно, могут провести своего представителя в Учредительное собрание. Таким образом, такие пропорциональные выборы дают возможность в этой области провести представительство и от казаков, и от иногородних, и от мусульман соответственно их численному составу и не нарушая справедливости. Кубанская область была взята в виде случайного примера. Несомненно, что почти все другие окраинные области России дают, может быть, другие цифры, но по существу это будет то же самое. Но вопрос не только в национальностях, вопрос в партиях. Мы национальности еще можем так или иначе учесть при распределении мажоритарных округов, но создать распределение округов, которое не обидело бы никакой партии, мы не сможем, ибо распределение партий территориально нам неизвестно и не может быть известно. Все это нужно будет предоставить воле Божией. Если вводить выборы по мажоритарной системе, распределять на глаз округа, то как там будут распределены партии, какие партии останутся только в меньшинстве, какие партии получают чрезвычайное преобладание и какие будут в маленьком большинстве в ряде округов, мы этого не будем знать, и выборы при системе мажоритарной при наших условиях распределения партий и подсчета в конце концов сведутся к простому случаю. Кроме того, в пользу мажоритарной системы у нас в среде комиссии было высказываемо еще то соображение, что введение пропорциональных выборов позволит использовать существующее деление на губернии без создания новых округов. Дело в том, что если мы сами введем одноименные округа, то нам придется делить не только губернии, но очень часто и уезды на части, причем у нас не имеется никаких данных для того, чтобы мы могли судить о том, каково именно население, какова группировка населения в данном участке. Мы еще имеем известные цифры населения в Российском государстве, но территориального распределения населения по отдельным уездам, и в особенности территориального распределения населения по отдельным частям уезда, у нас нет. Следовательно, при теперешнем состоянии нашей статистики мы, безусловно, лишены возможности нарезать в России округа одноименные сколько-нибудь справедливо; они будут произвольны, они будут случайны, и мы ничего здесь с этим поделать не можем. Только при системе пропорциональных выборов создастся возможность нарезать в России такие округа, которые не будут нарушать справедливости и по отношению к крупным единицам – губерниям; распределение населения внутри их является уже вопросом безразличным, и отсутствие данных по этому вопросу уже никакого вреда для дела принести не может. Против

перехода к губерниям как избирательным округам в составе комиссии было выдвинуто то возражение, что есть некоторые губернии, в которых имеются такого рода части, связь которых с губернским центром очень невелика. Приводились в пример Череповецкий и Белозерский уезды Новгородской губернии, которые с Новгородом совершенно не связаны, из которых до Новгорода ехать далеко и которые поэтому ни в смысле составления списков кандидатов, ни в смысле обжалования выборов не могут быть поставлены в сколько-нибудь благоприятные условия. Другим членам комиссии казалось, что это возражение не является особенно существенным, потому что в таких случаях, когда губерния представляет такой отросток, отделившийся от центра, этот отросток легко можно будет выделить в особый округ или присоединить к какому-нибудь другому округу, к которому данный отросток действительно хозяйственно и по всему складу жизни тяготеет. Во всяком случае, округа нужно будет взять большие, ибо при малых округах получается слишком большое количество неиспользованных остатков. Таким образом, коль скоро мажоритарные выборы дают неполное, нередко искаженное представительство, то Учредительное собрание, по нашему мнению, при условиях мажоритарных выборов не могло бы говорить от имени всего народа, и поэтому моральной власти оно в действительности не могло бы иметь в такой мере, в какой это является действительно необходимым. Создать тот или другой порядок и признать необходимым, чтобы весь народ на нем успокоился, признал его как порядок, соответствующий общей воле, при мажоритарных выборах Учредительное собрание будет, безусловно, не в состоянии, и только пропорциональные выборы, создавая действительное и очевидное соответствие воли народа с волей парламента, могут дать Учредительному собранию ту силу, которая является для него столь необходимой.

Против пропорциональной системы был приведен тот довод, что это есть система, которая существует только в некоторых государствах, что в большинстве государств принята система мажоритарная. Система пропорциональная существует в некоторых, и притом небольших, государствах. Поэтому указывалось, что нам нет оснований переходить к ней, ибо это не есть что-то такое, к чему идут все и должны прийти все. Против этого возражали, что если отдельные государства еще не приходят к системе пропорциональных выборов, то это объясняется тем, что парламент, избранный при личной системе мажоритарных выборов, никогда сам добровольно к системе пропорциональной не перейдет. Сейчас имеется большинство на почве мажоритарных выборов, а когда перейдут к пропорциональным выборам, то большинство не знает, останется ли оно большинством или нет, и поэтому переход от мажоритарных к пропорциональным выборам есть нечто такое, что всегда может совершиться только с известного рода затруднениями; но, тем не менее, несмотря на эти затруднения, этот процесс совершается во все большем и большем числе государств. Что же касается обратного процесса, процесса перехода от пропорциональных выборов к мажоритарным, то такой процесс, насколько нам известно, нигде не применяется, – по крайней мере, никем не был указан. Округ обнимает большое пространство, больше населения, и сразу баллотируется несколько списков; избранным является целиком тот список,

за который подано большее число голосов. При системе одноименных округов каждый депутат является представителем данного уезда или данной части уезда, данного небольшого округа. Он является представителем небольшой местности, он является представителем ее мелких интересов, как это чаще всего бывает, представителем местного населения, очень часто в своей среде сколько-нибудь крупных деятелей не имеющего. Одноименные округа есть такого рода система выборов, которая понижает умственный и политический уровень парламента; мы же нуждаемся в том, чтобы был парламент дееспособный и чтобы поднять его культурный уровень, и потому система одноименных округов представлялась нам чрезвычайно вредной. При системе одноименных округов депутат является представителем и ходатаем за интересы местного населения. Чаще он является представителем влиятельных избирателей. Во Франции эта связь депутатов, избранных одноименными округами, со своим округом и со своими влиятельными людьми принимает комические формы: он принимает разные заказы, даже по приисканию кормилиц; он должен это сделать, потому что он должен заискивать перед всеми избирателями, так как он держится местными связями. Многоименные выборы гораздо выше в том отношении, что тут имеется уже не местный деятель, тут выдвигается партийная платформа, партийные лозунги, приходят уже не местные люди, а представители крупных политических партий. Кроме того, всякие давления, подкупы, личные влияния по системе многоименных списков более отпадают, чем при системе одноименной. Но система многоименных списков скверна тем, что при мажоритарной системе количество голосов, которое отпадает, то меньшинство, которое остается непредставленным, гораздо больше; поэтому многоименные округа, при своей большей выгоде, с точки зрения культурности и партийности, являются нежелательными с точки зрения непредставленности большой группы населения. Если возьмем Кубанскую область, то при системе многоименных списков все казачье и магометанское население будет лишено представительств, и поэтому в пользу многоименных списков при мажоритарной системе в нашей комиссии не высказался никто.

В пользу мажоритарных выборов было приведено еще одно соображение, а именно, то, что мы практически можем выбирать только между пропорциональными выборами и выборами мажоритарными с одноименными округами. Как известно, выборы мажоритарные могут быть построены на двух системах: на системе одноименных округов и на системе многоименных округов. Разница между ними состоит в том, что по системе одноименных округов избирается один депутат, а при системе многоименных, при мажоритарных выборах, избирается несколько депутатов.

Таковы были те соображения, в общем, принципиального и общего характера, которые побудили большинство комиссии перейти к системе пропорциональных выборов и отвергнуть систему выборов мажоритарных. При этом комиссия сочла своим долгом остановиться на целом ряде соображений уже не принципиального, а технического характера, но тем не менее имеющих значение довольно существенное, – по крайней мере, некоторые члены комиссии эти соображения технические ставили даже на первое место и придавали им большее значение,

чем вопросам принципиальным. В пользу пропорциональных выборов прежде всего говорит то, что при пропорциональных выборах отпадает необходимость так называемых перебаллотировок. Дело в том, что при системе мажоритарных выборов, когда при первой подаче голосов никто не получит абсолютного большинства, требующегося для избрания, нужно баллотировать снова. Тут имеются две системы, два типа систем: французская, когда при вторых выборах достаточно большинство относительное, и система германская, когда при вторых выборах баллотировке подвергаются только два кандидата, которые на первых выборах получили относительно большее число голосов. Эти перебаллотировки являются весьма нежелательными, во-первых, потому, что они чрезвычайно осложняют процедуру, затягивают выборы. Кроме того, побудить население бросить свои дела и раз голосовать можно, но побудить население голосовать два раза очень трудно, и абсентеизмом, от которого страдают все выборы, перебаллотировки страдают еще в большей степени. Поэтому перебаллотировки вообще считаются злом, но они были бы в особенности злом у нас, ибо при наших условиях, при том количестве народа, который будет голосовать, которое не имеет ничего себе подобного в других государствах, перебаллотировки явятся еще чем-то более трудным и практически еще менее осуществимым. Поэтому та система, при которой подсчет производится при первой подаче голосов, и она уже может распределить депутатов так или иначе, ибо никто не должен получить абсолютного большинства голосов, является наиболее желательной; пропорциональные выборы уже поэтому казались чем-то более целесообразным. Кроме этих, чисто технических неудобств, перебаллотировки казались чем-то весьма нежелательным потому, что они всегда приводят к известного рода неестественным и нежелательным последствиям. Если мы возьмем систему французскую, когда можно баллотировать кого угодно, когда выборным является тот, кто получит при вторых выборах относительное большинство голосов, то в сущности говоря, при вторых выборах производится в части повторение первых, и кандидат, который получил раньше сравнительно большее число голосов, получит его относительно только в меньшем числе. И тут ничего не происходит такого, чтобы давало какую-нибудь гарантию правильности представительства, а только усложняет процедуру. Что касается германской системы, которая требует для вторых выборов большинства абсолютного, но зато ограничивает баллотирующихся только двумя кандидатами, получившими сравнительно большинство голосов при первых выборах, то это есть такого рода система, которая поощряет всякого рода противоестественные и непринципиальные комбинации. В Германии социал-демократы, которые при первых выборах борются с центром, с католиками, при перебаллотировках обыкновенно идут с ними; по соображениям тактики партии это оказывается необходимым, но не может же человек, получая от своей партии приказание отнюдь не баллотировать за такого-то в первом туре, ибо он вреден, ибо он злокачественный человек, при второй баллотировке голосовать по указанию партии за него. Теперь через два дня или неделю этот человек стал полезным. Такого рода непринципиальная постановка вопроса подрывает авторитет партии и заставляет целый ряд людей голосовать против. В пользу перебаллотировки говорилось,

что при ней кристаллизуется общественное мнение и люди, голосовавшие незаметно при первом туре, голосуют уже снова, подвергнув свое воззрение пересмотру при перебаллотировке. Мне лично это представляется совершенно неверным. И там же, на примере социал-демократов, которые голосуют в Германии вместе с центром, мы видим, что здесь вовсе нет кристаллизации мнения, а есть просто нечто, с точки зрения принципиальной, совершенно неправильное и, с партийной точки зрения, в сущности говоря, недопустимое отречение от основных начал партии: она приказывает вотировать за того, против кого она только что высказывалась. Это не есть кристаллизация мнений, а наоборот, такие непринципиальные действия, которые могут вызвать лишь протест против вожаков партии и внести в нее раскол. Против пропорциональных выборов приводилось еще одно соображение, тоже теоретического характера, на котором комиссия останавливалась довольно долго. Это то, что [если] при одноименных округах в случае какой-нибудь неправильности выборы кассируются, кассация затрагивает только одного депутата, и выборы вновь производятся по одному небольшому округу. Если же будут кассированы выборы при пропорциональной системе, то снова нужно будет переизбрать по очень крупному округу. В новых выборах должны будут участвовать миллионы людей вместо сотен людей, которые приняли бы участие при одноименных выборах. Это соображение другим членам комиссии представлялось в значительной степени основанным на недоразумении. Несомненно, что если в процессе выборов обнаружена будет такая ошибка, которая касается самого начала их, то это, конечно, может привести к кассации выборов во всем его составе, во всем объеме, по всему округу. Но эта кассация является чем-то сравнительно редким. Обыкновенно кассируют по поводу того, что были допущены те или другие неправильности при подаче голоса. Но эти неправильности происходят по какому-нибудь одному участку. И если выборы будут кассированы по всему округу, потому что в одном участке они были произведены неправильно, то новые выборы нужно производить только в этом участке, а по остальным участкам надо взять те цифры, которые получились раньше, и только произвести новый подсчет сообразно тем новым цифрам, которые получатся по этому участку. Поэтому вопрос о кассации выборов, в сущности говоря, отнюдь не является при выборах пропорциональных более сложным или более опасным, чем при выборах мажоритарных. Затем в комиссии неоднократно обращалось внимание на то, что пропорциональные выборы, которые будут совершаться по округам довольно значительного размера, уничтожат отпечаток местности на дальнем кандидате. Указывалось: пусть депутат от такого-то уезда Сувалкской губернии<sup>1</sup> скажет нам, как местный человек, куда он желает, чтобы уезд этот отошел, – к Польше или Литве. И вот этому местному отпечатку придавалось значение весьма большое. Другие члены комиссии, наоборот, указывали, что такого рода вопрос о принадлежности того или другого уезда к Литве или Польше не есть вопрос, который может решаться по усмотрению или по заявлению лично этого кандидата.

Ведь этот кандидат по всем вопросам, которые касаются данного уезда,

<sup>1</sup> Сувалкская губерния – область на северо-востоке Польши. Административный центр – г. Сувалки.

какого-нибудь императивного мандата<sup>1</sup> не получил. Он говорит от себя, и его личную волю нельзя принимать за волю этого уезда; наконец, воля всего уезда в таких вопросах, которые будут решаться в Учредительном собрании, не может иметь решающего значения. При современном обострении классовых, национальных и политических вопросов, при решении вопроса о том, быть ли в России форме правления монархической или республиканской или быть ли в России республике дуалистического типа или парламентарного, уездная точка зрения и отпечаток данного уезда на данном человеке является не достоинством его, а, конечно, только недостатком. Засим, комиссия уделила весьма много времени вопросу о том, какое значение эти две системы, мажоритарная и пропорциональная, будут иметь с точки зрения партийной организации России, с точки зрения роли и значения партий при выборах. Противниками пропорциональной системы говорилось, что пропорциональная система создаст чрезвычайную зависимость избирателей от партий и от партийной бюрократии, которая в Петрограде будет составлять избирательные списки и навязывать их всей России. По мнению большинства комиссии, это недоразумение, и притом двоякое. Недоразумение двоякое в том смысле, что, прежде всего, совершенно неверно, чтобы давление партий было только при пропорциональных выборах, а при мажоритарных выборах его бы не было. При мажоритарных выборах та или иная партия может навязывать своих кандидатов, и при мажоритарных выборах зависимость от партий и даже не от своей партии, а от чужой партии, которой я не хочу, бывает чрезвычайно сильна. Те же самые социал-демократы, которые голосовали с католиками Германии, голосовали за того кандидата, который был выставлен католическим центром, которого они не выбирали, и давления католической партии, таким образом, на них не было. При мажоритарных выборах всякая партия, не составляющая большинства, должна идти за большинством, должна голосовать за того кандидата, который ей менее всего неприятен. Если какой-нибудь кандидат имеет шансы пройти, то я за него голосую не потому, что я был его сторонником, а только потому, что он немного лучше других. И вот этот кандидат при мажоритарных выборах навязывается, и навязывается очень часто не своей партией, а чужой. При пропорциональных выборах этого не бывает. Затем, большинство комиссии совершенно не могло согласиться с тем, чтобы давление партий или, лучше сказать, руководство партий являлось при выборах злом. Большинству комиссии казалось, что именно только при широком вмешательстве партий, и притом крупных национальных партий, выборы могут пройти сколько-нибудь сознательно или целесообразно, что если мы создадим такую систему выборов, при которой каждая группа местных людей может выбирать своих представителей, каких она хочет, то у нас может получиться не Учредительное собрание, а собрание неработоспособных людей, своего рода местных жителей, выставленных какими-нибудь местными группировками. Они приедут в Петроград и здесь только начнут свое политическое самоопределение, будут переходить от группы к группе и от партии к партии. Кто их избирал и почему избирал, они сами не зна-

<sup>1</sup> Императивный мандат – правило, согласно которому депутат представительного органа власти связан наказами избирателей и во всей своей деятельности ответственен перед ними.

ют, и избиратели утратят над ними всякий контроль. Только партийные организации создают известного рода дисциплину, известного рода руководство депутатами, и только при партийной организации будут планомерность, правильность работ и сознательное отношение к политическим вопросам. Вместе с тем, большинству комиссии казалось чрезвычайно существенным, чтобы все выборы вообще проходили под партийным лозунгом, ибо только при этих условиях не только депутаты будут партийно определившимися, но и самые выборы будут происходить по определенным принципиальным программам, и это даст представительство, сознательно отвечающее стране, а не совершенно от нее оторванное. В комиссии все время говорилось, что при системе пропорциональных выборов может быть такого рода давление на избирателей, при котором будут навязывать кандидатов против их воли, представлять списки из известного числа депутатов, и люди в данном уезде, например, в Боровичском, будут голосовать за данные списки, имея в виду пятого кандидата, а в конце концов от данного списка пройдут только четыре кандидата, и избиратель будет огорчен и удивлен. Но эти соображения другими были опровергаемы тем, что при выборах каждый будет знать, что больше шансов имеют верхние кандидаты, и что если те прошли, а нижние нет, то при какой-нибудь осведомленности населения в процедуре выборов это ни в ком удивления вызывать не будет. Затем, очень много говорилось также о партийной бюрократии, о том, что будут навязываться кандидаты из Петербурга, что эти кандидаты будут приниматься населением пассивно и что поэтому либо люди будут обращены в избирательные машины, либо списки будут проваливаться, и получится разногласие. Со стороны других лиц указывалось, что опасение, будто списки будут навязываться отсюда, есть опасение не реальное, что и до сих пор никогда партии не навязывали из центра, из Петербурга, своих кандидатов на местах, по крайней мере, в тех случаях, когда они не были уверены в том, что эти кандидаты пройдут. В действительности избрание кандидатов всегда происходило не центральными, а местными комитетами. Это вполне естественно, так было до сих пор, и это, очевидно, останется и впредь.

В комиссии было много разговоров о том, что попытка построить наши выборы на партийных началах есть попытка, не отвечающая условиям действительности, что у нас партийно определившихся людей очень мало, что они составляют только тонкий слой на всем населении и что в конце концов все будут голосовать вразброд, а не партийно. С этой точки зрения пропорциональные выборы с их большими округами, и уже поэтому с их навязыванием известной партийной программы широкой, а не узкоместной, представляются имеющими крупное достоинство. Несомненно, что партийность воспитывает людей политически. Необходимость партийно определиться, необходимость составить себе определенное отношение к той или иной партии перед выборами, это есть тот единственный прием, которым мы можем сделать выборы сколько-нибудь сознательным актом населения. Как выразился один член комиссии, мы не можем себе позволить роскошь беспартийных выборов. Мы можем сделать так, чтобы, когда наступит момент, предшествующий подаче голосов, люди должны были выяснить себе, к какой партии принадлежит то лицо, за которое они собираются подавать голос,



что это за партия, какова ее программа, каков образ ее действий. Только тогда выборы дадут сколько-нибудь рациональные результаты. Если мы перейдем к поименным спискам, к мажоритарным выборам, которые практически позволяют в данном медвежьем углу выставить своего местного популярного деятеля, то это будет действительно губительно для русского парламента; он будет выбран под личными местными лозунгами, а не по сознательному отношению к партийным программам. Поэтому все то, что говорилось против избирательных списков, против пропорциональных выборов на том основании, что они поощряют партийность, создают, вызывают ее, – все это в действительности является не недостатком пропорциональных выборов, а наоборот, крупным и ценным достоинством. Разница только в том, что, как я уже говорил, и при мажоритарной системе заявление партий будет, но при мажоритарной системе это нередко будет давлением чужой партии, а здесь только своей. Наконец, в смысле известного рода возражения против пропорциональных выборов указывалось на то, что это есть система сложная, ввиду чего она не может быть усвоена населением, что ее никто не поймет, никто себе не представит, почему то или иное лицо оказалось депутатом. Несомненно, что это система сложная, и что касается меня лично, то я, конечно, буду вотировать против всякой сложной системы. Финляндская система у нас неприменима, это само собою разумеется. Было бы безумием навязывать такую систему России, но есть системы простые, элементарные, которые вполне осуществимы. Говорят, что результат пропорциональных выборов будет непонятен народу, что избиратели будут голосовать за одно лицо, а потом окажутся выбранными какие-то другие. На это указывалось, что если будет опубликовано число голосов, поданных за каждый список, и число мест, каждому списку предоставленных, то это настолько просто, настолько элементарно, что всякому и каждому будет ясно, почему получилось именно так. Указывалось дальше, что подсчет труден, что подсчет сложен, нужно делать известные арифметические выкладки. Наше население безграмотно, это верно. Но дело в том, что если потребуются делать выкладки, то их придется делать только в центральных местах, в округах. У нас предполагается – в губерниях, но в губернском населении, очевидно, количество лиц, знающих достаточно арифметику для того, чтобы произвести эти выкладки, всегда найдется. Далее указывалось на то, что наше население всегда производило выборы по мажоритарной системе и пропорциональные выборы незнакомы в обществе. Это до некоторой степени неправильное указание, или оно будет неправильно. Оно будет неправильно потому, что ко времени производства выборов в Учредительное собрание уже должны будут закончиться выборы в городские думы и в уездные земские собрания, выборы, которые Временным правительством построены на принципе пропорциональных выборов; это было сделано именно в расчете на случай нужды воспитать, приучить население к этой системе выборов, для того чтобы если впоследствии будет признано необходимым эту систему выборов применить и к выборам в Учредительное собрание, то чтобы население уже оказалось так или иначе к этому подготовленным. Таким образом, эти технические соображения, которые приводились против пропорциональных выборов и в пользу мажоритарных, комиссию не убедили, и по изложенным соображени-

ям комиссия вотировала в пользу пропорциональных выборов.

Затем в комиссии был возбужден вопрос о том, какой системы списков держаться. В этом отношении имеются две системы, которые рассматривала комиссия: система списков связанных и система списков свободных. Разница между этими системами сводится к тому, что по системе списков связанных человек подает голос за весь список, но в этом списке он ничего изменять не может – ни вычеркивать, ни добавлять, ни изменять очередей, имен, и затем выборными считаются люди в том порядке, в котором они данной партией, данной группой, заявившей список, представлены. Система списков свободных состоит в том, что избирателям предоставляется известная свобода в комбинациях. При бельгийской системе допускается перестановка номеров, т.е. лицо, которое стоит не первым в списке, может быть поставлено известным способом, известным значком номером первым. При системе виртембергской – свободы несколько больше. При ней можно взять то или другое имя из другого списка. Рассматривая эти системы, комиссия прежде всего признала, что связанные списки, несомненно, до некоторой степени, создают подавление воли избирателя, связывают его, обращают избирателей в машину, которая должна голосовать в определенном порядке; при этой системе создается более благоприятная почва все для той же партийной бюрократии. С другой стороны, указывалось, что, во-первых, всякая группа людей, которая не желает этого насилия, может представлять свой список из тех же людей, но с другим расположением, и, следовательно, давление партии уже не так велико, ибо по всем законам та группа, которая может заявить списки, обыкновенно бывает не слишком велика. Но целый ряд других соображений заставил безусловно отказаться от системы свободных списков. Прежде всего, всякая система свободных списков чрезвычайно сложна. В.М. Гессен в комиссии говорил, что, излагая бельгийскую систему, он не мог добиться на экзамене от студента сколько-нибудь вразумительных и ясных ответов по вопросу об этой системе. Это вполне понятно: что можно делать при этой системе, чего нельзя, какие изменения допускаются, какие нет – все это обставлено такого рода сложными правилами, которые воспринять и запомнить довольно трудно. Та система, которая имеется в Бельгии, так или иначе действует и может действовать при условии вполне грамотного населения. У нас, при условиях безграмотности, составление списков каждым избирателем, отметка какими-нибудь значками какой-нибудь фамилии, которой он дает предпочтение, является практически почти невозможным, ибо если это возможно, то во всяком случае с нарушением тайны выборов. Если мы допустим изменение избирателями составленных списков кандидатов, то это повлечет такого рода ошибки, такого рода число отступлений от установленных правил, что нужно ожидать, что громадную массу бюллетеней придется признать недействительными. Тут возможна не только недействительность случайная. Практика показывает, что имеется партийная агитация, в которой, пользуясь сложностью этих списков, противные партии дают советы избирателям – сделай так, сделай иначе, и таким образом заставляют противников испортить свои бюллетени. С неграмотным, некультурным населением это будет чрезвычайно легко. Это та система, которая на самом деле благоприятствует недобросовест-

ным выборам. Наконец, самое главное, что в действительности бельгийская система, которую признавали наиболее целесообразной и совершенной в составе членов комиссии, в сущности дает результаты самые ничтожные. Прежде всего, этим правом изменения списков почти никто не пользуется. В действительности, насколько известно из статистики, около 16 процентов избирателей этим правом пользуются; 84 процента этим правом не считают нужным пользоваться. Затем дальше, если даже им и пользуются, то в чем же это право заключается? Только в одном праве – переместить одну фамилию с одного места на другое. Это такого рода ничтожное право, такое ничтожное влияние личности избирателя на исход выборов, что ради него вводить такого рода приемы, которые рискуют сделать целую массу выборов недействительными, которые страшно осложняют всю систему, совершенно нецелесообразно. Поэтому от бельгийской системы, как от сложной и опасной, практически ненужной, комиссия отказалась, тем более, что, как было удостоверено, у нас в России, при тех выборах, которые происходили в Петрограде и в Москве, при прямой подаче голосов партийные списки проходили целиком, и списков, в которых так или иначе что-нибудь менялось, было столь незначительное число, что, по-видимому, у нас в России партийных списков не боятся и принимать какие-нибудь меры против них нет оснований. Ввиду всех этих соображений комиссия высказалась значительным большинством голосов в пользу связанных списков как в пользу системы наиболее простой и практически наиболее осуществимой в наших условиях.

<...>

**Председатель.** <...> Слово принадлежит члену Совещания докладчику Водовозову.

**В.В. Водовозов.** Несомненно, что пропорциональная система выборов есть система более совершенная и что на почве, хорошо вспаханной долгой парламентской практикой, именно она имеет все основания быть применяемой с гораздо большим успехом, чем всякая иная система. Поэтому я считаю несомненным, что пропорциональной избирательной системе принадлежит будущее. Но из этого еще не следует, чтобы она могла с успехом применяться у нас и нынче. Система пропорциональная требует очень высокого уровня умственного, культурного и политического развития населения, такого уровня развития, которое дается только долгой практикой парламентской борьбы. Она требует не только этого, она требует высокоразвитых политических партий. Бывают страны с высокой культурой, даже с высоким политическим уровнем развития, но в которых по тем или иным причинам политические партии находятся более или менее в неразвитом состоянии – пример: Франция. И могут быть страны, стоящие даже ниже по общему уровню политического развития, но с более высоким уровнем развития политических партий, и только при этом высоком уровне развития политических партий возможно правильное функционирование пропорциональной системы. Этих двух условий налицо в России не имеется. Не имеется и еще одного условия, требуемого применением пропорциональной выборной системы, именно, более

или менее плотного населения, удобных путей сообщения, правильно функционирующей почты, телеграфа и возможности быстро пользоваться ими для удобных сношений между различными частями одного и того же избирательного округа. Россия и в обычное время была бы чрезмерно громоздкой для пропорциональных выборов. Теперь, когда у нас нет ни почты, ни телеграфов, она даже помимо общего уровня своего политического развития одними своими размерами исключает всякую возможность правильного применения пропорциональной системы. Нужно заметить, что пропорциональная система до сих пор на опыте может считаться еще не испытанной; она была испытана только в очень мелких государствах, таких, как кантоны Швейцарии, как Дания, Сербия, Болгария и некоторые другие. Самое большое государство, применяющее пропорциональные выборы, это Бельгия, страна с населением в  $7\frac{1}{2}$  миллионов, и заметьте, что эта страна, введя пропорциональную систему еще в 1899 г., до сих пор, – скажем, до 1914 г., т.е. до начала войны, т.е. в течение 15 лет, – не сделала дальнейшего шага к дальнейшему ее развитию. В 1899 г. Бельгия разделила себя для целей производства выборов на 30 избирательных округов, так что средний избирательный округ Бельгии имеет 250 000 жителей, ту норму, которой приблизительно должен достигать избирательный округ России при мажоритарной системе. Но по числу избирателей округ Бельгии значительно меньше мажоритарного округа России, ибо, благодаря только мужскому голосованию в Бельгии, на округ приходится в среднем 60 000 избирателей, а благодаря двойственному и тройственному голосованию – 93 000 голосов. Если мы примем мажоритарную систему и создадим округ только в 200 000 жителей, то в нем число избирателей, а следовательно, при едином волеизъявлении и число голосов будет равняться 100 000. Итак, при нашем возрастном цензе и при условии мужского и женского голосования наш избирательный округ при мажоритарной системе по числу как избирателей, так и подаваемых голосов (ибо у нас каждый избиратель имеет только один голос) будет значительно больше, чем избирательный округ Бельгии при пропорциональной системе. И вот Бельгия, введя пропорциональную систему в 1899 г. и относясь к ней с полным сочувствием, не решилась сделать второго шага и увеличить размеры избирательных округов хотя бы до нормы одной провинции, каковых в Бельгии имеется девять. В настоящее время провинция Брабант и другие разделены на три, четыре и более избирательных округов. Конечно, нежелание Бельгии объясняется известным соотношением партий. Клерикалам невыгодно дальнейшее увеличение округов, так как остатки, не представленные при сравнительно малых округах, оказываются более выгодными для них, чем для социал-демократов, и они тормозят переход к новому распределению округов. Но если в 1899 г. оказались в стране силы, способные сломить сопротивление правящих партий и ввести пропорциональную выборную систему, которая была и тогда невыгодна для клерикальной партии, то ясно, что эти же силы и теперь смогли бы добиться того же результата, если бы на этом очень настаивали. Для иллюстрации той же мысли у меня есть другой пример в лице Женевского кантона, который в 1892 г. ввел пропорциональную систему. Он разделил себя на три избирательных округа. Весь Женевский кантон тогда насчитывал 108 000 жителей, и даже теперь он насчитывает всего 150 000 жи-

телей, т.е. гораздо меньше, чем один русский округ при мажоритарной системе. И все-таки Женевский кантон не обратил себя в один округ, подобно Петербургу для выборов в городскую думу, но разделил себя на три округа, и эти три округа остаются и до сей минуты. Более того: Женева, раз принявши пропорциональную систему, не только не сделала дальнейшего шага в дальнейшем развитии ее, но сделала шаг назад, в сторону смягчения некоторых ее крайностей. Именно, законом 1901 г. она установила, во-первых, что каждый список кандидатов, хотя он может быть неполным, все же должен обладать известным *minimum*'ом кандидатов, не ниже пяти. Таким образом, очень маленькие партии, которые желали бы выставить только одного кандидата, в расчете собрать необходимый знаменатель голосов для проведения его, эти партии лишены возможности поступить так. Далее, прежде по закону 1892 г. требовалось, чтобы под каждым кандидатским списком было *minimum* 10 подписей полноправных избирателей. По закону 1901 г. это число удвоено. Число небольшое. У нас проектируется 100 голосов. Но, сравнивая размеры Женевского округа с нашими, мы должны признать это число 20 голосов гораздо большим, чем те 100 подписей, которые будут требоваться у нас. Наконец, третий шаг назад, сделанный тем же законом 1901 г., состоит в следующем. Ранее, когда были поданы голоса, то они распределялись по известной системе, так что каждый список получал соответственное количество депутатов, если число поданных за него голосов дает ему на это право. Теперь по закону 1901 г. установлен известный *minimum* голосов, который должен быть подан за данный избирательный список, чтобы из этого списка был взят хотя бы один депутат. Этот *minimum* равен знаменателю, происходящему от деления числа всех поданных голосов на число депутатов, подлежащих избранию в данном округе. Если после распределения числа депутатов по спискам в соответствии с этим знаменателем остается, скажем, 10–12–15 депутатских мест, которые должны быть распределены по известным системам деления остатков, то партия, собравшая достаточное число голосов, чтобы получить одного-единственного депутата, этого депутата не получает.

Причина, которая заставила Женеву прийти к этим трем ограничениям принципа пропорциональности, лежала в возникновении чрезмерного числа мелких ненужных партий, вроде партии противников оспопрививания и т.п., которые при пропорциональных выборных системах делались самостоятельными партиями со своими избирательными списками. Для борьбы с этим злом Женева и провела через девять лет функционирования закона о пропорциональных выборах известное стеснение принципа пропорциональности.

Далее, у нас есть чрезвычайно показательный опыт попытки применения или введения пропорциональной системы в общем Швейцарском союзе. Как вы знаете, пропорциональная система принята в нескольких швейцарских кантонах. В 1900 г. число этих кантонов равнялось шести, в настоящую минуту оно значительнее. Но Швейцария, как целое государство, для своих общих федеральных выборов к пропорциональным выборам до сих пор не перешла. Агитация за них ведется. И вот в 1900 г. пропорциональная выборная система для федеральных выборов была поставлена на референдум, и в результате она была отвергну-

та большинством – 244 000 против 169 000 голосов. Важны не эти абсолютные цифры, ибо то, что в какой-либо стране не существует доверия к пропорциональной выборной системе, для нас, конечно, аргументом служить не может, но мне кажется чрезвычайно показательным тот факт, что в числе кантонов, голосовавших против пропорциональной выборной системы, были Нешатель и Золотурн, в которых пропорциональная выборная система была введена за несколько лет перед тем для выборов кантональных. И несмотря на это, в этих кантонах большинство голосов было подано против введения пропорции для Швейцарии. С этих пор прошло 17 лет, и эти кантоны не вернулись обратно к системе мажоритарных выборов. Что они сказали своим голосованием? Мне кажется, что они совершенно ясно сказали, что для маленького государства, как Золотурн и Нешатель, пропорциональная выборная система, по их мнению, вполне пригодна; для государства же большого, как Швейцария (очевидно, нешательцам и золотурнцам Швейцария может казаться государством большим), пропорциональные выборы не приемлемы. В четырех других кантонах, в которых уже тогда была введена пропорциональная выборная система: в Швице, Цуге, Женева и Тессине – большинство голосов было подано за введение пропорциональной системы и для Швейцарии, но лишь очень маленькое большинство, колебавшееся между 52–54 процента поданных голосов, тогда как чрезвычайно крупное меньшинство от 46–48 процентов поданных голосов высказалось против введения пропорции для федеральных выборов в Швейцарии. Итак, даже в государстве столь маленьком, как Швейцария, вместе с тем столь давно живущем политической жизнью, со столь высоким и культурным, и политическим развитием населения, с поголовной грамотностью, с прекрасною почтою и прекрасным телеграфом, с восхитительными путями сообщения – даже в этой Швейцарии в 1900 г. переход от мажоритарной к пропорциональной системе встречал возражения, в том числе и со стороны сторонников этой системы для государств еще меньших.

Между тем никто не может сказать, что это делается благодаря давлению каких-либо господствующих элементов, ибо решен был вопрос путем референдума, всеобщую подачею голосов, после чрезвычайно обстоятельной агитации за пропорциональные выборы, длившейся более 10 лет. Этот пример мне кажется убедительным и, во всяком случае, таким, что нам над ним следует задуматься очень внимательно.

В России нет налицо ни одного условия, которое, как мне кажется, требуется для правильного функционирования пропорциональной системы. Нет не только высокого политического, но и простого образовательного уровня развития. У нас нет грамотности – три четверти населения безграмотно.

Политические партии у нас в зародыше. В комиссии, между прочим, именно сторонники пропорциональных выборов по другому поводу настаивали на том, что у нас политические партии крайне малоразвиты, что они находятся в зачаточном состоянии; что мало сказать населению: вотируйте за социал-демократов, а нужно назвать имя Чхеидзе<sup>1</sup>, чтобы этот призыв был понятен; мало сказать:

---

<sup>1</sup> Чхеидзе Николай Семенович (1864–1926) – политический деятель, один из лидеров меньшевиков. Член III–IV Государственных дум.

вотируйте за кадетов, нужно сказать – за Милюкова<sup>1</sup>, потому что Милюков есть имя, вызывающее известное представление, а слово «кадет» в массах не вызывает никакого представления. Для масс населения Чхеидзе есть нечто понятное, а социал-демократ есть ничто; Керенский<sup>2</sup> есть нечто понятное, а социал-революционер или трудовик есть ничто. Это говорили сторонники пропорциональных выборов по другому поводу, настаивая на известных мероприятиях для большей популяризации имен носителей определенной партийной программы. И они же, отстаивая пропорциональные выборы, говорят, что страна должна голосовать не за определенных людей, а за партийную программу, что ее нужно принудить разбираться в партийных лозунгах, что выборы должны пройти под определенными партийными лозунгами, что выборная агитация должна стоять выше мелочей личной жизни, личных отношений.

Но в том-то и беда, что у нас партий пока еще нет. Их нет в той мере, в какой это нужно для правильного функционирования пропорциональной системы. Я знаю цифры для Германии, где в 1910 г. имелось всего 700 000 организованных социал-демократов, в то время, когда людей, подающих голос за социал-демократов, имелось уже 4 000 000. В эти 700 000 входят и женщины, так что избирателей, вероятно, не больше 500 000. Таким образом, отношение между сторонниками партии, подающими за нее голос, и действительными членами партии определяется как 8:1. По отношению к другим партиям отношение, конечно, еще хуже, и, разумеется, я очень увеличу цифру сравнительно с действительной, если скажу, что только  $\frac{1}{12}$  доля взрослого мужского населения Германии принадлежит к каким бы то ни было организованным политическим партиям. У нас цифр, к сожалению, совершенно нет, но вряд ли можно думать, чтобы число членов политических партий превышало сотню, много – две-три сотни тысяч людей; число же избирателей у нас составляет 100 000 000. Из этих 100 000 000, вероятно, половина безграмотных, и на эту половину безграмотных вы налагаете обязанность разобраться в тонкостях историко-философской системы социал-демократической программы, оценить смысл борьбы между большевиками и меньшевиками, между кадетами и прогрессистами. Задача при современном состоянии развития партий в России совершенно невозможная, которая приведет к тому, что выборы будут идти не под партийными лозунгами, а все-таки под именами лиц. У нас уже сделан опыт проведения пропорциональной системы. Он сделан в Петербурге, как раз там, где, с моей точки зрения, наиболее применимы пропорциональные выборы, где пропорциональные выборы в той или иной форме даже необходимы, ибо невозможно разделить Петербург на 700–800 маленьких округов для проведения выборов по мажоритарной системе. И эти выборы доказали, что даже уровень населения Петербурга стоит на недостаточной высоте, чтобы вполне соответствовать требованиям пропорциональной выборной системы. Даже здесь избиратели делали попытки соединять разные списки. У нас,

<sup>1</sup> Милюков Павел Николаевич (1859–1943) – политический деятель, историк. Один из создателей, теоретик и лидер Конституционно-демократической партии.

<sup>2</sup> Керенский Александр Федорович (1881–1970) – общественный, государственный деятель, член IV Государственной думы. В 1917 г. член Временного правительства, с 8 июля министр-председатель, с 30 августа Верховный главнокомандующий.

в Петербурге, очень многие избиратели не хотели понять, что они обязаны голосовать за целые списки. У нас многие не понимали того, что нужно непременно лично опускать бюллетень в урну, что нельзя их посылать по почте и т.д., и т.д. Многие из этих недостатков вовсе не связаны с существом пропорциональной системы и будут налицо как при пропорциональных, так и при мажоритарных выборах, и все это нам нужно будет объяснить населению, когда будем вводить мажоритарные выборы. А когда будем вводить пропорциональные, нам надо будет объяснить это плюс еще многое другое, и наша задача по выяснению смысла избирательной системы страшно затруднится до тех пределов, при которых население несомненно не поймет и наделает ряд ошибок. Тем не менее достоинства пропорциональной выборной системы, о которых говорил докладчик большинства комиссии, несомненно имеют место и заставляют желать, чтобы когда-нибудь пропорциональные выборы были приняты и у нас. Только эти достоинства, по моему, крайне преувеличиваются сторонниками пропорциональных выборов, а недостатки мажоритарной системы крайне сгущаются. Лазаревский в доказательство несправедливости мажоритарной системы приводил цифры, как известный пример Бадена, в котором в 1890 г. было подано 32 процента голосов за национал-либералов и 30 процентов голосов за клерикалов, причем клерикалы провели 8 депутатов, а национал-либералы ни одного. Этот пример освещен, как мне кажется, совершенно неверно. Прежде всего национал-либералы провели одного, правда, только одного своего кандидата. Правда, он считался не национал-либералом, а диким, но он был национал-либералом, его, и притом не на перебаллотировке, а на общих выборах, рекомендовал национал-либеральный комитет, и в его пользу он отказался от какой бы то ни было своей кандидатуры. Следовательно, он может считаться национал-либералом. Если включить голоса этого человека, у национал-либералов оказывается уже не 32, а 34 процента голоса, и эти 34 процента голосов провели только одного депутата, а 30 процентов клерикальных голосов – 8. Но разве это так страшно? Лазаревский сказал – в Бадене. Невнимательные слушатели могли подумать, что дело идет о выборах в баденский ландтаг, и если бы дело обстояло так, то положение, действительно, было бы очень печальным. Но дело идет о выборах в германский рейхстаг. При выборах в германский рейхстаг оказалось, что из 14 баденских депутатов 8 клерикалов, и только один – национал-либерал, хотя национал-либералы в Бадене численно сильнее клерикалов. Но зато в других местах Германии национал-либералы в том же 1890 г. провели 42-х своих депутатов. Конечно, очень жаль, что баденские национал-либералы не были представлены в рейхстаге, но это жаль с моей точки зрения, с точки зрения человека, который говорит, что национал-либерал вовсе не равен национал-либералу, как кадет Милюков вовсе не равен кадету Некрасову<sup>1</sup>, как социал-демократ Плеханов<sup>2</sup> вовсе не равен социал-демократу Ленину (хотя долгое время они находились в рядах одной партии). С моей точки зрения, с точки зрения человека, который желает, чтобы партия была представлена не

<sup>1</sup> Некрасов Николай Виссарионович (1879–1940) – политический деятель, инженер, ученый. Один из лидеров партии кадетов, член ее ЦК. В 1917 г. министр путей сообщения Временного правительства.

<sup>2</sup> Плеханов Георгий Валентинович (1856–1918) – политический деятель, философ, социолог, теоретик марксизма. Руководитель организаций народников, один из основателей РСДРП.



только отвлеченными лозунгами, но и конкретными личностями, с точки зрения человека, который признает важность индивидуальных различий, с моей точки зрения можно жалеть, что баденские национал-либералы, которые, быть может, представляют какой-нибудь определенный оттенок национал-либерализма, оказались непредставленными. Но с точки зрения пропорционалистов, которые говорят: нам важны партийные лозунги, партийные программы, а вовсе не индивидуальность, – жалеть о поражении баденских национал-либералов не приходится; это поражение при наличии в рейхстаге достаточного числа других членов той же партии есть нечто чисто личное, и только интересы церковной колокольни данного прихода страдают от их отсутствия, а нам ведь важны партийные лозунги и партийные программы. Со своей точки зрения, Лазаревский никакого права ссылаться на пример Бадена не имел, но у него были и более сильные примеры. Так, он указал на случай, когда в рейхстаг во всей Германии было избрано в два раза меньше социал-демократов, чем следовало по числу полученных ими голосов. Это факт несомненный и действительно важный. Но и тут Лазаревский только наполовину прав. Дело в том, что в Германии существует недобросовестное распределение избирательных округов. В Германии имеется избирательный округ, как, например, шестой Берлинский, в котором уже тогда, в 1898 г., на который ссылался Лазаревский, было 600 000 жителей, и этот округ послал в рейхстаг социал-демократа, именно – В. Либкнехта<sup>1</sup>, подав за него 58 000 голосов, и есть такие округа, как Вальдек, с 5700 жителями, который в том же 1898 г. 3390 голосами избрал антисемита, или Шамбург-Липпе, с 41 000 жителей, двумя тысячами голосов пославший в рейхстаг свободомыслящего. Это-то неравномерное, и притом неравномерное главным образом в пользу клерикалов и национал-либералов и против социал-демократов, распределение округов и является главной причиной той непропорциональности в представительстве социал-демократов в рейхстаге, на которую указывают пропорционалисты, а вовсе не мажоритарная система. Если мы введем соответствующую поправку к цифрам распределения депутатов по партиям, соответственным образом увеличив представительство чрезмерно больших округов, то мы увеличим число депутатов социал-демократии, по крайней мере, в полтора раза. Несомненно, что и при уравнивании избирательных округов мажоритарная система для германских социал-демократов оказалась бы невыгодной, так как они разбросаны по всей стране и нигде не живут так скученно, как живут клерикалы, составляющие подавляющее большинство на всем западе и крайнем востоке Германии, в восточной половине Силезии. Несомненно, что мажоритарная система ведет к известной непропорциональности представительства, это – зло при ней неустранимое. Я только настаиваю на том, что это зло невелико. Когда оперируют с гипотетическими цифрами, нам могут представить действительно ужасающие последствия мажоритарной системы. Нам дают страну в миллион избирателей, разделяют ее на 100 округов, 60 из этих округов населяют на 60 процентов сторонниками партии А и на 40 процентов сторонниками партии Б, остальные же 40 округов населяют на 60 процентов сторонниками партии В и на 40 процентов – партии Б, и

<sup>1</sup> Либкнехт Вильгельм (1826–1900) – немецкий политический деятель, соратник Карла Маркса.

оказывается, что в стране 360 000 избирателей партии А посылают в парламент 60 депутатов, 240 000 избирателей партии В – 40 депутатов, а 400 000 избирателей партии Б оказываются лишенными всякого представительства. Но такой случай на практике совершенно невозможен. Ни одна страна, ни один конкретный пример, который могут привести сторонники пропорциональных выборов, этой ужасающей картине не соответствует. Непропорциональность выборов имеет место, но далеко не в такой степени. А между тем непропорциональность имеется и при пропорциональных выборах, ибо остаются и там остатки непредставленные. В Бельгии на выборах 1902–1904 гг., обновивших обе половины палаты, было подано 49,3 процента голосов за оппозицию, 50,7 процента голосов за клерикалов; клерикалы, имея, следовательно, почти столько же голосов, сколько и оппозиция, провели 93, оппозиция – 73 депутата, и это при пропорциональной системе выборов. Таким образом, пропорциональная система, по крайней мере, при значительной дробности округов, тоже далеко не гарантирует полной пропорциональности. Итак, все достоинства пропорциональной системы, которых я не отрицаю, вовсе не так уж велики, чтобы мы должны были, – имея в виду большие ее неудобства, – предпочесть именно ее.

Есть один, действительно, большой недостаток мажоритарной системы в применении к России. Это – крайняя трудность распределения России на избирательные округа, тогда как по пропорциональной системе эта трудность значительно меньше, хотя я не думаю, чтобы она отсутствовала вовсе. Мы это увидим во время работы комиссии об округах.

Это трудность, но не непреодолимая, и ее нужно преодолеть.

Уровень политического и культурного развития нашего населения требует знакомства населения с теми кандидатами, которых оно выбирает. Население должно понимать, что оно делает, и не только в тот момент, когда оно идет к избирательным урнам, но во все моменты избирательной процедуры. Оно должно внимательно следить за всеми стадиями избирательной процедуры, и оно должно быть привлечено к участию во всех них. Чем избирательный округ меньше, тем выборы ближе к населению; чем избирательный округ больше, тем выборы дальше от населения.

Посмотрим, как будут происходить не самые выборы, а первая их стадия, т.е. назначение кандидатов при мажоритарной и при пропорциональной системе. При мажоритарной системе мы имеем, скажем, Череповецкий уезд Новгородской губернии. В нем 199 000 жителей, и, следовательно, при мажоритарной системе он должен представлять один округ. Там местные комитеты политических партий выставят известных кандидатов; вероятно, для этой цели они созовут местные съезды. Нужно наметить одного кандидата. У всякой партии найдется популярный человек. Это может быть местный человек, но может быть и человек, прибывший из Петербурга, писатель, кто угодно, но известный в данной местности, такой, за которого местные агитаторы будут охотно агитировать; население будет знакомо с ним, его имя будет ему что-нибудь говорить. Таким образом, низшие ячейки партийной организации принимают ближайшее участие в назначении кандидатов, получая при этом содействие от населения, быть может, даже

от той части населения, которая организовано к политической партии не принадлежит: ведь возможно широкое собрание избирателей, например, крестьян, и на этом собрании предварительное обсуждение кандидатур.

При пропорциональных выборах округ составит, вероятно, Новгородская губерния. И вот, Белозерский, Кирилловский, Череповецкий уезды Новгородской губернии должны будут отметить 8 кандидатов, – беру эту цифру ввиду того, что Новгородская губерния имеет 1 600 000 жителей, и 8 кандидатов для каждой политической партии будут намечены в Новгороде. Лазаревский говорил, будто мы, сторонники мажоритарной системы, боимся чрезмерного давления Петербурга, – это неверно, мы боимся давления местных губернских комитетов, а не Петербурга. Петербург, конечно, будет иметь то же влияние при мажоритарных, как и при пропорциональных выборах, и это влияние, вероятно, будет сравнительно слабым. Но местные губернские комитеты будут иметь подавляющее влияние. Между тем Новгородская, Уфимская, Пермская губернии – все эти губернии по пространству во много раз превышают Швейцарию и Бельгию, имеющую 30 избирательных округов. И вот какой-нибудь Белозерский, Кирилловский уезд должен будет наметить общих кандидатов с Демянским, Старорусским, Валдайским уездами. Как он это сделает? Нужно устроить съезд; кто на этот съезд поедет? Очень немногие партийные люди. И те вряд ли. Имейте в виду, что от Белозерска до Новгорода дорога даже до войны продолжалась три дня, причем она шла через Петербург, в силу чего Новгород никогда не был ни культурным, ни экономическим центром для востока своей губернии, а был только центром административным; центром же культурным и торговым был Петербург. Восток губернии совершенно незнаком с Новгородом, и Новгород совершенно незнаком с востоком губернии. И вот будут устраиваться съезды, на которые дорога взад и вперед потребовала бы неделю до войны, а теперь потребует еще две-три недели. Письмо идет две недели, телеграмма и того больше. При этих условиях сознательно и осмысленно сговориться на одном списке Новгородская губерния не сможет. И этот список для кадетов, для социал-демократов, для трудовиков, для социал-революционеров будет установлен новгородскими комитетами этих партий без достаточного знакомства с желаниями местных комитетов. Конечно, в той ли мере интересы этих кандидатов будут приняты во внимание, но они будут приняты плохо, потому что систематическая работа сношений в те два месяца, которые мы отводим на избирательную процедуру и на составление списков, будет немислима.

Итак, население в намечении кандидатов не примет никакого участия. Местные уездные партийные комитеты примут очень слабое участие, и вся роль перейдет в руки губернских комитетов. Таким образом, мы открываем двери для развития партийной бюрократии.

Если государственная бюрократия принесла непоправимый вред России, если церковная бюрократия мертвит церковь, то и партийная бюрократия должна губить партии. Я большой сторонник развития партий, но партии имеют значение только тогда, когда они живут одной жизнью, дышат одним дыханием с населением, а для этого нужно, чтобы партия в процедуре выборов имела воз-

можность получать непосредственно импульсы от всего населения, от населения всех районов.

Я взял в пример Новгородскую губернию, потому что с ней несколько лучше знаком, а не потому, что она была бы наиболее удобной для моих выводов. Наиболее удобными для моих выводов были бы такие губернии, как Архангельская, Вологодская, Пермская и многие другие. В комиссии ввиду моих постоянных ссылок на Новгородскую губернию делались указания на возможность для нее исключения, а именно, разделения ее на два округа. Конечно, такие частичные поправки могут быть приняты, но несомненно, что положение лишь немногим лучше в остальных губерниях России, а в очень многих и еще хуже; в общем, оно в этом отношении везде скверно. Таким образом, создавая большие округа, мы изымем намерение кандидатов из рук населения; другими словами, мы отодвигаем первую стадию выборной процедуры от населения и переносим ее в губернские центры, что является способом, ведущим не к демократизации выборов, а напротив, к бюрократизации их.

Далее, мне очень хотелось бы, чтобы каждый депутат носил на своей политической физиономии отпечаток той местности, которою он избран и от имени которой он имеет право говорить. Мне очень важно, чтобы, например, депутат Сувальской губернии имел право заявить от Владиславовского уезда Сувальской губернии, считает ли его население себя литовским или польским. Для этого должно быть там произведено соглашение между либо литовцами, либо поляками, с одной стороны, и евреями, с другой, и немногочисленными русскими, живущими там, с третьей стороны. Должна быть выкована воля уезда, и эта воля уезда должна быть ясно отпечатана на физиономии депутата. Такие отпечатки очень ценны для всех разноплеменных губерний; в особенности, они ценны на Кавказе с его национальной чересполосицей. Я очень хотел бы знать истинную волю населения Ахалкалакского или Горийского уездов Тифлисской губернии; я хотел бы узнать, хотят ли они, чтобы Кавказ представлял из себя автономную единицу Российского государства или чтобы Кавказ был разделен на четыре автономные единицы. Если они будут это говорить, я, посторонний Кавказу человек, буду, во всяком случае, иметь для своих соображений о Кавказе известный материал. Но если ко мне явятся бесформенные представители всего Кавказа, в числе 56 человек, и скажут – из нас 20 армян, 20 грузин, 20 мусульман, 16 русских или сколько их там выйдет, то это мне даст очень мало. Мне непременно нужно знать, как я сам должен отнестись к вопросу о делении Кавказа на отдельные автономные единицы в будущей федеративной, как я ее себе представляю, Российской республике. Для этого мне нужно знать определенно выкованное, кристаллизованное уже мнение отдельных географических единиц. Такой единицей может быть небольшой, сравнительно небольшой, округ в 200 000 жителей; губерния для такого округа есть величина слишком значительная при условии, что она у нас населена 2, 3, 4 и более национальностями. Трудность – в распределении даже на мелкие сравнительно округа; заметьте, сравнительно мелкие, ибо несчастье России при этих выборах будет в том, что даже при мажоритарных выборах округ должен быть чрезмерно большим. Но и при маленьких сравнительно округах будет все-

таки такой географический отпечаток, и воля разнообразного населения будет складываться уже на первой стадии избирательной процедуры – в процессе выборов депутатов, а не в будущем Учредительном собрании, до которого слишком далеко. Я не говорю, что выборы должны пройти под знаменем местных интересов, я убежден в том, что выборы в Учредительное собрание будут идти под знаменем интересов общероссийских; но в общероссийские интересы входит и вопрос о федерации, об обращении России в унитарную или федеративную республику, о том или другом разделении России на отдельные автономные области. И именно по этому вопросу мне было особенно ценно услышать местные мнения не о местных интересах, не о каком-нибудь подъездном железнодорожном пути или о чем-нибудь подобном, а местное мнение об общероссийских интересах, о взгляде на задачу конструирования будущей Российской республики. Таким образом, я указываю, что и тут большая демократичность лежит в мажоритарной системе, которая более значительную долю работы создания общего плана реконструирования России передает в руки населения, чем пропорциональная выборная система, которая распыляет население по отдельным группам и переносит эту процедуру выковывания общего мнения, сплочения различных единиц уже в Учредительное собрание.

Далее, при современных условиях выборов исход выборов должен казаться населению совершенно случайным и часто неправильным. Представим себе такой случай: в Новгородской губернии борются различные партии. Предположим, подано 280 000 голосов за трудовический список, 200 000 – за кадетский, общее число – 640 000. Трудовический список получает четырех депутатов, кадетский – трех и т.д. Но в Боровичском уезде трудовический список прошел благодаря популярности местного трудовика А – за него подано 40 000 голосов; кадетский же список прошел благодаря популярности местного кадета Б – за него подано 30 000 голосов. Эти А и Б вне Боровичского уезда никому не известны. Население голосовало фактически не за трудовический список, а за А, не за кадетский список, а за Б, но формально оно голосовало, конечно, за эти списки. И вот в Новгороде происходит подсчет голосов; дают трудовическому списку четырех кандидатов. На беду А в трудовическом списке поставлен на пятое место местным трудовым комитетом. Кадетский список получает трех кандидатов, но Б занимает в кадетском списке первое, второе или третье место. И вот идет в Учредительное собрание кадет Б, а трудовик А остается за флагом. Население говорит: «Что же это такое? Мы все выбирали трудовика, а оказался выбранным кадет Б. У нас 40 000 голосов, а у них – 30 000. Мы выбрали, а в Новгороде как-то сделали, что оказался выбранным кадет; трудовик А остался за бортом. Бог их знает, как это вышло». Разумеется, боровичане будут не правы. Мы, знающие гимназический курс арифметики, мы можем без труда объяснить им, как это вышло. Мы скажем: вы голосовали не за А, а за свой трудовический список. Вините не выборную комиссию, а свой трудовический комитет. Но ведь Россия гимназического курса арифметики не знает. Для нее будет достаточно, что за А подано 40 000 голосов, а выбранным оказался Б, получивший всего 30 000 голосов. Против этого соображения в комиссии было приведено возражение: что же это за самоубийственный комитет,

который поставил такого популярного человека на пятое место? Неверно, это не самоубийственный комитет. Этот популярный человек популярен в своем уезде, а трудовик Н популярен в других уездах и сразу привлек к трудовическому списку 70 000 голосов, трудовик М – 60 000, трудовик Ф – 50 000 и т.д., и эти голоса вместе с боровичскими и составили 280 000. Этот А, может быть, не особенно популярен в Новгородской губернии, может быть, в Новгороде его фамилии не слышали; он местный человек, широко популярный в местном комитете и местном населении. Можно себе представить даже и такое соотношение цифр: положим, что трудовики представили свой список. А популярен в Боровичском уезде и он собрал 50 000 голосов. Затем, во всей остальной губернии популярен социал-революционер, и трудовический список собрал еще всего 10 000 голосов во всей губернии, всего, значит, 60 000 голосов. Фактически из них 50 000 подано за А, но избирательный метр 80 000, и при распределении трудовический список не получает ни одного кандидата. Между тем в Боровичском уезде тот же самый кадет Б собрал, скажем, только 20 000 голосов, но благодаря тому, что кадетский список получил 200 000 голосов, кадетскому списку дается три голоса, а Б занимает в нем первое место. Это высокоуважаемый деятель партии. Он идет в Учредительное собрание. И вот трудовик А, получивший 50 000 голосов, остается за бортом, а кадет Б оказывается выбранным.

Таким образом, исход выборов будет для населения непонятен и часто будет казаться сознательным обманом. Повторяю, он будет безусловно добросовестен, он будет вытекающим из принципа пропорциональных выборов, но казаться будет обманым. Между тем супруги Цезаря и подозрение касаться не должно, и работы комиссии, распределяющей депутатские места, тоже, а система пропорциональных выборов открывает дверь для самых тяжелых подозрений.

**Председатель.** Василий Васильевич, вы приближаетесь к концу срока.

**В.В. Водовозов.** Нет еще, я сейчас кончаю, у меня не более чем на 10 минут остается. Предположим теперь, что избранный депутат ссорится со своей партией и партия требует сложения им полномочий. При мажоритарных выборах у него есть право апелляции к избирателям; при пропорциональных выборах он юридически может остаться депутатом, но политически и морально, конечно, должен будет уйти из партии и подчиниться безапелляционному ее приговору. Место его занимает следующий человек, может быть, некоторое время стоявший уже вдали от партии, может быть, уже отошедший от нее.

Возможно положение и еще более неудобное. В какой-нибудь партии происходит раскол, вроде того, какой в 1903 г. произошел в Социал-демократической партии, распавшейся на большевиков и на меньшевиков. При мажоритарных выборах каждые дополнительные выборы определяют отношение избирателей к расколу, при пропорциональной системе у партии нет возможности проверить отношение к себе избирателей; ее депутаты не имеют права сложить свои полномочия, ибо депутаты других партий, конечно, по этому поводу своих полномочий не сложат, и, следовательно, произвести дополнительные выборы, которые выяснили бы отношение страны к этому расколу, нельзя.

Далее, чрезвычайно важный недостаток пропорциональной системы – это

то, что она создает неизбежность большого числа кассаций. Если какое-нибудь злоупотребление происходит в округе при мажоритарной системе, кассация выборов производится только в этом округе, и то необязательно. Представьте себе такой случай: Литейный участок с 200 000 жителей составляет округ; там разбивают квартиру Добровольского; это несомненное злоупотребление, которое требует кассации выборов, но только в том случае, если оно достигло своей цели, т.е. если там выбраны не кадеты. Если в этом округе победили кадеты, то злоупотребление, направленное против кадетов, не ведет за собой кассации выборов. При пропорциональной системе выборов мы не можем сказать, достигло ли злоупотребление какой-либо цели, имело ли оно какой-нибудь результат, и раз Литейный район входит в один округ Петроградской губернии, то в силу этого злоупотребления мы обязаны кассировать выборы по всей Петроградской губернии и отменить выборы всех 15 депутатов. Между тем, я думаю, что злоупотреблений у нас будет чрезвычайно много: выборы в районные думы это доказали. Лазаревский предлагает производить дополнительные выборы в отдельных маленьких участках, но в маленьких участках производить дополнительные выборы будет крайне неправильно. Что это за выборы, которые будут происходить не в одном округе, а в одной маленькой частице округа для подправки статистических итогов? Но если даже допустить это, то такая подправка будет возможна только при случае, когда злоупотребления или ошибки имеют один определенный характер, именно, сводятся к ошибкам при составлении избирательных списков. В этом случае, конечно, кассация выборов по одному участку исполнима, хотя, по-моему, и неправильна. Но когда злоупотребление состоит в застрашивании избирателей, в подкупе, в спаивании, в разгроме партийных квартир, вообще в недобросовестных приемах избирательной агитации, то, раз это происходит хотя бы в одном участке, то это должно обязательно влечь за собою кассацию выборов по всему округу. Если при мажоритарной системе у нас будет 80 округов и в 80 из них будут злоупотребления, то мы подвергнем эти 80 кассации. Если же в этих же 80 округах будут произведены такие же точно злоупотребления, когда у нас будет 88 губернских избирательных округов, то мы должны будем из 88 кассировать 80 выборов, т.е. все Учредительное собрание подвергнуть вторичному переизбранию.

Между тем кассацией заниматься будет то же Учредительное собрание, и можно сказать с уверенностью, что оно будет поступать совершенно так, как поступала четвертая Государственная дума, сознательно закрывая глаза на все избирательные злоупотребления. Это не содействовало поднятию престижа четвертой Государственной думы и, увы, это не будет содействовать поднятию престижа Учредительного собрания.

Наконец – крайняя медленность пропорциональной выборной системы. При пропорциональной выборной системе мы за месяц до дня выборов должны представить определенные списки кандидатов в избирательные комитеты губернского города. Значит, если мы назначим от дня издания закона до дня выборов три месяца, то для образования кандидатских списков у нас остаются два месяца. При мажоритарных выборах, где выставление кандидатов гораздо проще и го-

раздо легче, мы можем эту процедуру растянуть на все три месяца, а при более сложных пропорциональных выборах – всего на два месяца. Я думаю, что в два месяца такую работу исполнить невозможно.

Итак, пропорциональная выборная система при русских условиях грозит очень большими затруднениями, грозит прежде всего тем, что Учредительное собрание будет не авторитетно. Пропорциональная система, конечно, окажется выгодной для одних партий и невыгодной для других в количественном отношении, но для кого выгодна и для кого невыгодна, я думаю, в настоящую минуту никто не знает. Но она будет невыгодна для всех партий в том смысле, что она принизит уровень партий. Нельзя же забывать, что среди кадетов нельзя провести равенства и сказать, что один кадет равен одному кадету, 10 кадетов равны 10 кадетам; среди социал-демократов и трудовиков тоже нельзя провести аналогичного равенства; все партии обладают определенными индивидуальными силами. Пропорциональная выборная система при наших условиях составления кандидатских списков приведет к тому, что все партии одинаково пострадают в том смысле, что будут принижены в своем составе. Итак, мы, по необходимости приступая при военных условиях к выборам, к опыту, в котором такое страшное количество неизвестных, мы добровольно прибавляем еще одно неизвестное, нигде на опыте настоящим образом не испытанное. Риск нашего опыта мы страшно усиливаем. Если мы примем пропорциональную систему, то мы сделаем ошибку, за которую мы можем заплатить очень дорого. Мажоритарная система имеет недостатки, но все-таки она создала такие государственные здания, как французское, английское и, позволю себе прибавить, хотя бы германское. Нельзя сказать, чтобы эти здания были так плохи, и не лучше ли нам не рисковать, прибегая к приемам совершенно неиспытанным, и не воспользоваться ли хорошо испытанным примером наших предшественников?

**Председатель.** Просил [слово] к порядку дня Д.М. Одинец. К порядку дня слово предоставляется только в течение трех минут, одному оратору «за» и одному «против» предложения. Член Совещания Одинец.

**Д.М. Одинец** (от трудовой группы). Мы выслушали два очень обстоятельных доклада; я предлагаю Совещанию прекратить на этом прения и приступить немедленно к баллотировке общего принципиального вопроса о мажоритарной или пропорциональной системе. Я мотивирую мое предложение следующим образом. Я сам сторонник пропорциональной системы и желал бы видеть, чтобы она была принята, и тем не менее, после такого блестящего доклада, который дает сторонникам пропорциональной системы некоторый минус, я высказываюсь за прекращение прений; я полагаю, что вопрос настолько важен, настолько существен, что каждый из нас думал об этом вопросе больше всего, пришел к более или менее ясному выводу для себя и что поэтому можно прекратить прения. Это ясно. Комиссия, где выработывался этот вопрос, была довольно многочисленная, она состояла из 20 человек. Независимо от многочисленности этой комиссии, туда приходили те лица, которые официально не участвовали. Главной темой разговоров во время перемен в кулуарах была система избирательного права. Мы эту систему много раз обсуждали и, я думаю, отдали себе в этом вопросе отчет. Кроме



того, нам представлены весьма и весьма обстоятельные доклады, и если эти доклады будут опубликованы для всеобщего сведения, то и страна получит те pro и contra, те возражения и те данные в пользу той или другой системы, которые им будут интересны; страна получит возможность дать себе отчет в том, почему мы приняли то или другое решение. Кроме того...

**Председатель.** Член Совещания Одинец, срок Вашей речи истек. Слово принадлежит члену Совещания Мякотину<sup>1</sup>.

**В.А. Мякотин** (от народных социалистов). Я решил, господа члены Совещания, возражать против только что сделанного предложения. Я понимаю те мотивы, по которым это сделано, и понимаю, что в нашей работе нужна большая спешность. Я понимаю притом, что вопрос, о котором мы говорим теперь, есть вопрос взвешенный и может быть окончательно решен каждым из нас для себя; и при всем том, я думаю, что не следовало бы закрывать прений в настоящий момент – так важен и так серьезен этот вопрос. Дайте возможность сторонникам различных мнений в последний раз высказать все аргументы, которые они имеют. Дайте возможность, дайте надежду, по крайней мере, на то, что есть еще возможность переубедить друг друга, что есть еще возможность прийти к общему решению. Повторяю, вопрос этот слишком важен и слишком серьезен не только для нас одних, но и для тех, кто следит за нашими работами. Было бы, пожалуй, несколько странное впечатление, которое получилось бы от того, что этот основной вопрос избирательного права мы решаем без прений.

**Председатель.** Позвольте поставить вопрос на баллотировку. (Баллотировка). 11 – за прекращение прений, 16 – против. Большинством голосов вопрос решается в пользу того, чтобы не прекращать прений. <...>

---

<sup>1</sup> Мякотин Венедикт Александрович (1867–1937) – историк, публицист, один из лидеров народных социалистов.

## Доклад Комиссии о системах избирательного права

Ни одна из существующих систем избирательного права не может быть признана свободною от недостатков по существу и неудобств при применении ее на практике. Поэтому комиссия поставила себе задачу, подвергнув всестороннему исследованию действующие избирательные системы и оценив сравнительные их достоинства и недостатки, остановиться на той из них, которая, обладая наибольшими принципиальными достоинствами, в то же время наилучше укладывается бы в рамки российской действительности со всем разнообразием ее территориальных, национальных и бытовых условий.

При этом комиссия приняла за исходную точку для своих дальнейших суждений то основное положение, что лишь та избирательная система может быть признана приемлемою, которая, с одной стороны, с исчерпывающею полнотою обеспечила бы представительство в будущем Учредительном собрании всем существующим в России политическим, национальным, профессиональным и другим группировкам, хотя бы и не представляющим по численному составу своему особо значительными; по мысли комиссии, будущее Учредительное собрание должно явиться учреждением, представляющим наиболее совершенно отражение главнейших течений, существующих в стране во всем ее многообразии. С другой стороны, комиссия имела в виду необходимость для России такого избирательного закона, который, будучи несложным технически, давал бы возможность приступить к созыву Учредительного собрания в кратчайший срок.

Дальнейшие суждения комиссии были сосредоточены на двух системах избирательного права: одноименной мажоритарной и многоименной пропорциональной.

Сторонники мажоритарной системы (составившие в комиссии меньшинство ее) указывали, что при малокультурности населения России, при слабом развитии партийности в стране и политической безграмотности масс единственно приемлемою должна быть признана одноименная мажоритарная система, основными достоинствами которой являются прежде всего техническая простота и дешевизна выборов по этой системе, а также доступность ее для понимания даже наименее сознательных частей населения. В пользу мажоритарной системы говорит и практика иностранных государств, где мажоритарная система является безусловно господствующею, тогда как пропорциональная система имеет применение лишь в нескольких государствах (например, Бельгия, швейцарские кантоны), притом в государствах небольших как по пространству, так и по населению, и к тому же с давним опытом парламентской борьбы.

При этих условиях применение пропорциональной системы выборов в России являлось бы весьма нежелательным, а может быть, и опасным экспериментом над народом, находящимся в состоянии тяжелой войны, и при наличности не менее тяжелого внутреннего кризиса.

В дальнейшем сторонниками мажоритарной системы было указано на то весьма важное достоинство этой системы, что при выборах по этой системе большинство избирателей знает избираемого не только как представителя данной по-

литической платформы, но и как личность. Эта личная связь избирателя и избираемого повышает авторитетность этого последнего и обеспечивает ему доверие населения; избранник сохраняет связь с местностью и не утрачивает местного отпечатка, так сказать, географической физиономии. Между тем при выборах по пропорциональной системе, по многоименным связанным спискам, избранными оказываются лица, выставленные партийными комитетами, далеко не всегда известные местному населению, чуждые для него и потому малоавторитетные: выбираются лица, которых избиратели не знают, а если бы знали, то, может быть, их не выбрали бы.

При пропорциональных выборах производится насилие над волею избирателей, поставленных в необходимость выбирать лишь между определенными списками, и таким образом умаляется влияние воли избирателей; очевидно, что при таких условиях население фактически принуждено уступить свои права партийным комитетам и подчиниться гегемонии партий. При слабости численного состава партий в России на деле может оказаться, что несколько сот тысяч граждан, сгруппированных в партийные организации, подчинят своей воле многомиллионное население страны – страны по преимуществу беспартийной; страна окажется во власти партийной бюрократии.

Нельзя также не принять на вид, что мажоритарная система способствует консолидации партий, тогда как система пропорциональная приводит к множественности и чрезмерной дробности их, что должно в значительной мере обессилить Учредительное собрание и помешать быстроте и продуктивности его работы. И мажоритарная система требует небольших избирательных округов, что дает основание думать, что ошибки и злоупотребления при выборах будут менее многочисленными, чем при больших избирательных округах, необходимых при пропорциональной системе; при выборах по мажоритарной системе абсентеизм избирателей меньше, а кассация выборов совершается легче, не всегда необходима при небольшом числе злоупотреблений и притом касается лишь отдельных округов.

Наконец, к достоинствам мажоритарной системы надо отнести наличность при ее применении перебаллотировок и дополнительных выборов, совершенно отсутствующих при системе пропорционального представительства. Дело в том, что перебаллотировки способствуют кристаллизации воли населения, а дополнительные выборы являются как бы барометром, указывающим на изменение настроения в стране, на уклон общественного мнения в ту или другую сторону. В практике европейских стран имеются случаи, когда дополнительные выборы вели к падению министерств даже при обеспеченном большинстве в представительном собрании.

Все вышеизложенные доводы и соображения приводят сторонников мажоритарной системы к весьма серьезному опасению, что при выборах по пропорциональной системе Учредительное собрание может оказаться малоавторитетным в глазах населения; у населения может создаться настроение недоверия к Учредительному собранию со всеми вытекающими отсюда тяжелыми последствиями.

Сторонники пропорциональной системы (значительное большинство членов

комиссии), не отрицая некоторых недостатков ее, в то же время указывают, что против этой системы могут быть сделаны и делаются возражения или чисто технического характера, или же по существу второстепенные. Остается бесспорным, что недостатки этой системы, по сравнению с мажоритарной, представляются, во всяком случае, и менее значительными, и легче поддающимися исправлению. Если наряду с этим принять во внимание и то обстоятельство, что основным качеством пропорциональной системы является политическая справедливость ее, что не оспаривается и противниками этой системы, то, казалось бы, нельзя не прийти к выводу, что уже одно это преимущество пропорциональной системы с избытком покрывает недостатки ее, носящие почти исключительно формальный характер. В то время как мажоритарная система в пределах каждого избирательного округа дает представительство лишь большинству избирателей, совершенно аннулируя голоса меньшинства, как бы оно ни было численно значительным, пропорциональная система и меньшинству уделяет представительство в той мере, в какой это соответствует его численности. При мажоритарной системе, в связи с распределением избирателей по округам, оказывается вполне возможным, что большинство в стране превращается в меньшинство в парламенте. Это значит, что выборы по мажоритарной системе далеко не отражают тех политических, национальных, местных и других течений, которые в действительности имеются в ней в наличности. Наоборот, при системе пропорциональной результат этот достигается в мере необходимости. Важное значение этого результата для Учредительного собрания России, страны с чрезвычайно обширной территорией, с разнообразными интересами составляющих ее отдельных частей и с разноплеменным населением, представляется самоочевидным.

Второе обстоятельство, говорящее также в пользу пропорциональной системы, касается технической стороны и заключается в том, что для выборов по этой системе у нас имеются в наличности готовые избирательные округа в виде существующего административного деления России на губернии и области. При мажоритарной системе пришлось бы всю страну перекраивать на избирательные округа, что при скудости и недостоверности наших статистических данных вряд ли могло быть выполнено надлежащим образом, а следовательно, неизбежно вызвало бы нарекания на местах и упреки в искусственности и тенденциозности. Такого рода упреки представляются особенно возможными со стороны небольших национальных групп, вкрапленных среди других более значительных национальностей. Нельзя также не принять на вид, что образование избирательных округов, числом примерно около 800, потребовало бы много времени и, несомненно, значительно замедлило бы созыв Учредительного собрания.

Замечание сторонников мажоритарной системы, что при пропорциональных выборах депутаты мало связаны с местными интересами и местным населением, приемлемо лишь до известной степени, так как при составлении партийных списков кандидатов вовсе не исключена возможность учесть в должной степени и значение местных интересов. В сущности, дело заключается лишь в расширении понятия местных связей и интересов до пределов губернии или области. Кроме того, представляется весьма важным, чтобы в состав Учредительного собрания,

кому предстоит решение важнейших вопросов бытия страны, вошли не представители узких интересов, защитники интересов колокольни, а люди с более широкими горизонтами. В этом последнем отношении пропорциональная система выборов опять-таки обладает существенным преимуществом, так как она повышает общий уровень депутатов; при этой системе партии гарантируют качества депутатов и держат их под постоянным контролем, что лишает их возможности безответственных выступлений вне пределов партийной программы или в обход тех лозунгов, которые были выставлены на их знамени во время выборной кампании. Пропорциональные выборы, в частности, почти устраняют возможность проникновения в Учредительное собрание беспартийных депутатов, так называемых «диких».

Нельзя отрицать, что при системе пропорциональных выборов вся выборная кампания проходит под флагом организованных партий и групп, представляющих в России лишь весьма малую часть населения; однако рассматривать это как дефект данной системы вряд ли было бы основательным: во всех странах и при всяких избирательных системах избирательная кампания направляется более активным меньшинством населения. Вместе с тем, нельзя не принять во внимание и того важного обстоятельства, что энергичная партийная борьба в высокой степени способствует организации страны и росту политического самосознания народа, а следовательно, в значительной мере предохраняет страну от неорганизованных, анархических эксцессов.

Что касается чрезмерного дробления при рассматриваемой системе партий, то это явление не всегда наблюдается в действительности; как, например, в Бельгии такого дробления не наблюдается, по существу же дробление партий имеет и положительную сторону, способствуя их кристаллизации.

К положительным сторонам пропорциональной системы надо отнести и смягчение при этой системе политической борьбы: вращаясь в сфере общих интересов и широких лозунгов, избирательная борьба реже переходит в область личных интересов и личной жизни кандидатов.

Что касается перебаллотировок, то, вопреки мнению сторонников мажоритарной системы, отсутствие перебаллотировок при пропорциональных выборах надо рассматривать как преимущество этой системы, так как на практике перебаллотировки не только не выясняют истинной воли избирателей, а наоборот, затемняют ее, так как весьма часто приводят к заключению противоестественных блоков; таковы, например, блоки социал-демократов и клерикалов в Германии против национал-либералов.

В отношении дополнительных выборов, отсутствующих при пропорциональной системе, необходимо заметить, что при кратких сроках, назначенных для представительных собраний, они сравнительно немногочисленны; к тому же изменение настроения страны и возможные уклоны общественного мнения выясняются не только путем дополнительных выборов в парламент, но и другими способами, в числе коих можно указать на муниципальные выборы, проходящие также под флагом политических партий.

По поводу указания на непонятность для населения и непривычку его к про-

порциональной системе выборов нельзя не принять во внимание, что процесс роста политического самосознания населения России идет в настоящее время с необычайною быстротою и что, сверх того, до выборов в Учредительное собрание, на основах пропорциональной системы, будут произведены повсеместно в России выборы в городские и земские самоуправления, что, без сомнения, даст населению достаточный в этом отношении практический опыт.

Вопрос об абсентеизме избирателей не вытекает из существа той или иной системы выборов, а имеет свои особые причины, лежащие вне избирательных систем. При этих условиях абсентеизм наблюдается как при пропорциональной системе, так и при мажоритарной. В частности, при мажоритарной системе абсентеизм естественно повышается при уверенности избирателей в полной обеспеченности большинства за данным кандидатом.

В заключение в виде справки можно указать, что мажоритарная система в тех странах, где она существует, очень часто возбуждает против себя протесты, тогда как против пропорциональной системы до сего времени таких протестов не наблюдается.

Наконец, как то было указано представителем фронта полковником Липеровским, в отношении выборов в армии мажоритарная система вряд ли может быть применена, так как производство в армии перебаллотировок, возможных при этой системе, представляется неосуществимым.

То обстоятельство, что мажоритарная система является общепринятою в большинстве европейских государств, коренится не в достоинствах этой системы и недостатках пропорционального представительства, а в партийных интересах господствующего в парламентах этих стран большинства; для партий, занимающих там в настоящее время преобладающее положение, введение системы пропорционального представительства представляется экспериментом весьма опасным, могущим привести эти партии к полному крушению.

На основании изложенных соображений большинство комиссии пришло к убеждению, что при выборах в Учредительное собрание наиболее целесообразным представляется применение системы пропорционального представительства.

При голосовании система многоименных пропорциональных выборов была принята комиссиею большинством 16 голосов против четырех (М.С. Аджемов<sup>1</sup>, В.В. Водовозов, В.М. Гессен и В.А. Мякотин).

Перейдя, засим, к вопросу о конкретной системе для выборов в будущее Учредительное собрание, комиссия прежде всего подвергла обсуждению систему, предложенную членом комиссии Н.М. Фридманом<sup>2</sup>. Сущность этой системы, представляющейся несколько измененною автором системой выборов, применяемою в Люксембурге, заключается в следующем: избирательным округом является вся страна, уезды же с некоторыми незначительными изменениями имеют значение лишь избирательных участков; в пределах уезда каждая партия или группа из-

<sup>1</sup> Аджемов Моисей Сергеевич (1878–1950) – врач, присяжный поверенный, кадет. Член II–IV Государственных дум.

<sup>2</sup> Фридман Нафталя Маркович (1863–1921) – присяжный поверенный, член III–IV Государственных дум, член Учредительного собрания.

бирателей выставляет лишь одного кандидата (одноименность системы); результаты поездных подсчетов поданных голосов сообщаются в центральное бюро, которое, сделав общую сводку и установив общий итог поданных голосов, определяет затем число голосов, необходимое для получения одного депутатского места (число всех поданных голосов делится на число депутатов); соответственно этому избирательному знаменателю каждая партия и каждая группа получает определенное число депутатских мест; внутри партий и групп эти места распределяются по относительному большинству полученных партийными или групповыми кандидатами голосов.

Преимущества этой системы, по убеждению ее автора, заключаются в следующем: она почти не требует перекройки страны на избирательные участки, в депутаты проходят местные популярные кандидаты, сохраняется свобода избирателей и ослабляется давление на них партий; система эта может быть применена единообразно на пространстве всей страны, причем крайне облегчается кассация выборов, эта система очень проста, легка и вполне доступна пониманию избирателей; наконец, основное и самое существенное достоинство этой системы состоит в том, что она дает полную возможность всем партиям, всем национальностям и всем группам, как бы они ни были малочисленны и как бы они ни были разбросаны по территории страны, иметь представительство в Учредительном собрании; для этого необходимо лишь одно условие, чтобы число избирателей, подавших голоса за данную партию или группу, было не менее избирательного знаменателя, каковой, по исчислению автора системы, в России может определяться примерно в 40 000–50 000 голосов.

Изложенная система в среде комиссии не встретила сочувствия; по мнению противников этой системы, она содержит в себе все недостатки мажоритарной и пропорциональной систем, не имея ни одного из их достоинств. Главный упрек, который можно сделать этой системе, состоит в том, что она неизбежно приводит к бесконечному дроблению страны на партии и группы, так что Учредительное собрание, избранное по этой системе, будет не представительством основных течений страны, к чему всемерно должен стремиться всякий избирательный закон, а представительством мелких и мельчайших групп, это может создать в Учредительном собрании анархию общественного мнения и таким образом лишить Учредительное собрание единой воли, совершенно необходимой для осуществления им своих задач. Кроме того, эта система крайне сложна, совершенно лишает депутатов местного колорита, непонятна для населения, крайне абстрактна; при этой системе представляется вполне допустимым, что в представительное собрание будут проходить лица, получившие всего несколько сот голосов, что представляется совершенно недопустимым.

По изложенным соображениям система, предложенная Н.М. Фридманом, при голосовании была отвергнута большинством всех членов комиссии против одного. Дальнейшие суждения комиссии были сосредоточены на вопросе о том, надлежит ли, приняв систему пропорционального представительства, остановиться на системе свободных списков или же отдать предпочтение системе связанных списков.

Сущность этих двух систем заключается в том, что при системе связанных списков избирателю предоставляется выбор только между списками, при системе же свободных списков избиратель вправе, кроме выборов списка, высказать свое отношение и к порядку размещения в списке кандидатов (Бельгия); одна из разновидностей свободных списков допускает, кроме того, и так называемое па-наширование, т.е. выбор кандидатов из разных списков.

В среде комиссии принципиальных противников системы свободных списков не оказалось; в частности, высказано было убеждение, что теоретически наилучшею системою надлежало бы признать систему, принятую в Бельгии. Однако соображения чисто практического характера привели комиссию к убеждению о неизбежности, приняв систему пропорциональных выборов, остановиться и на связанных списках. Правда, что при этой системе свобода избирателей в значительной мере стеснена, однако значение этого дефекта в сильной степени смягчается тем обстоятельством, что и в тех странах, где принята система свободных списков, как, например, в Бельгии, подавляющее большинство избирателей голосует за списки без всяких изменений, т.е. добровольно отказывается от предоставленного ему права, а следовательно, списки, формально свободные на практике, даже в стране с высокою культурою, обращаются в списки связанные. Принятие системы свободных списков в России при малокультурности населения и очень слабом распространении среди него даже простой грамотности неизбежно повело бы к массовой порче списков, как несознательной, так и злонамеренной, а стало быть, и к массовому аннулированию голосов избирателей. В необходимости предпочесть систему связанных списков убеждает и то обстоятельство, что эта система уже принята у нас и применяется на практике при выборах в городские и земские самоуправления. При голосовании вопроса комиссия почти единогласно приняла систему связанных списков.

Переходя, наконец, к следующей части своей работы, комиссия пришла к заключению, что к предстоящему общему собранию на обязанности ее не лежит составление постоянного проекта избирательного закона, а лишь установление общих основных положений его.

В соответствии с этим комиссиею приняты следующие тезисы.

#### I. О кандидатских списках.

1. Не позже, как за 30 дней до дня выборов, избирателям предоставляется заявлять губернской избирательной комиссии списки предлагаемых кандидатов с приложением заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному списку.

2. Каждый список должен быть подписан не менее чем ста избирателями, занесенными в избирательные списки соответствующего избирательного округа, и может быть снабжен партийным обозначением или принятым лозунгом; каждый избиратель может подписать только один список кандидатов; в случае назначения одним и тем же избирателем двух или нескольких списков подпись его считается действительною только на первом по времени подачи в губернскую избирательную комиссию списке.

3. Списки нумеруются губернской избирательной комиссиею в порядке их



поступления и с такой нумерацией, а также с указанными партийными обозначениями или лозунгами объявляются во всеобщее сведение не позже, как за 23 дня до производства выборов.

4. Один и тот же кандидат не может быть внесенным в разные списки по одному и тому же избирательному округу.

5. Один и тот же кандидат может быть выставлен в нескольких избирательных округах, но не более чем в пяти.

#### II. Об определении избирательного знаменателя.

Для распределения депутатских мест между кандидатскими списками применяется система д'Ондта (Бельгия). Сущность этой системы заключается в следующем: общее число голосов, полученных каждым из списков, делится последовательно на 1, 2, 3, 4 и т.д., и полученные частные располагаются в порядке убывающей величины; наибольшее частное, стоящее на месте, соответствующем числу депутатских полномочий от данного избирательного округа, и будет избирательным знаменателем; число депутатских мест для каждого списка определяется путем деления общего числа голосов, поданных за данный список, на указанный избирательный знаменатель.

#### III. О соединении списков.

Комиссия признала возможным допустить соединение списков кандидатов, причем полагала, что заявления об этом со стороны партий или групп, выставляющих отдельные списки, должны быть поданы не позднее, чем за 15 дней до выборов, и подлежат немедленному опубликованию. Под соединением списков комиссия имеет в виду не блоки партий или групп, заключаемых до или во время избирательной кампании, а особое соглашение их лишь о том, чтобы после голосования при распределении депутатских полномочий все голоса, поданные за соединившиеся списки, сначала суммировались и считались поданными как бы за один список. После того, как таким образом будет определено число депутатских полномочий, приходящихся на соединение списков, число это распределяется между соединившимися списками также по системе д'Ондта.

Заседание шестое. 2 июня 1917 г.

**Председатель.** Открываю заседание. Вчера нами было решено образовать четыре комиссии. Так как желательно, чтобы эти комиссии сконструировались возможно скорее, я предложил бы в течение перерыва, который у нас всегда бывает, обратиться членам Совещания, организовать эти комиссии и выбрать председателей, дабы они незамедлительно могли приступить к действиям. Позвольте приступить к прениям по вопросу, который стоит на очереди, – о системе избирательного права. Слово принадлежит члену Совещания Мякотину.

**В.А. Мякотин** (от народных социалистов). Выступая по этому вопросу, господа члены Совещания, я питаю весьма слабую надежду на то, что мне удастся своими аргументами сколько-нибудь повлиять на решение Совещания. Мы все обдумывали этот вопрос, много спорили друг с другом в комиссии и исчерпали свои аргументы почти до конца, если не до конца совсем, и тем не менее я чувствую

потребность еще раз перед тем решением, которое мы примем, попытаться повторить свои аргументы. Так важно, так серьезно и так ответственно то решение, которое мы предложим Временному правительству, что чувствуешь неодолимую потребность высказать все, что возможно сказать по данному вопросу. Нам говорят защитники пропорциональной системы выборов, что она представляет собою наиболее совершенный политический аппарат. Кто спорит, – это тонкий усовершенствованный аппарат, но аппарат, который работал только в определенной обстановке. Это аппарат, который работал лишь в небольших странах, в странах с населением, стоящим на довольно высокой, в большинстве случаев, степени культурного развития. И вот этот аппарат нам предлагают перенести в совершенно иную обстановку, обстановку громадной страны с населением политически весьма малоразвитым, страны с населением в значительной своей части прямо безграмотным. И этого, мне кажется, не учитывают сторонники пропорциональной системы; они не учитывают тех реальных условий, в которых должны будут происходить выборы в России. Их аргументы страдают значительной отвлеченностью. Нам говорят: ведь мажоритарная система подавляет меньшинство, пропорциональная же система обеспечивает представительство меньшинства. В теории, на бумаге, это так, но не на деле. Где тот парламент, выбранный по мажоритарной системе, в котором не было бы меньшинства? Такого парламента нет. Очевидно, мажоритарная система на деле меньшинства не подавляет. Нам говорят: она недостаточно обеспечивает меньшинство, но В.В. Водовозов приво-дил факт, указывающий на то, что при пропорциональной системе тоже можно недостаточно обеспечить большинство и большинство страны сможет оказаться меньшинством в парламенте. Очевидно, этот аргумент не так серьезен и не так весом, каким он представляется, пока его рассматривают исключительно в свете теоретических соображений. Нам говорят еще, что при мажоритарных выборах возобладают местные интересы, интересы колокольни. Так ли это? Кто может сомневаться в том, что не местные интересы будут тем лозунгом, под которым пойдут выборы в Учредительное собрание, по какой бы системе они ни происходили? Не интересы местные, не интересы подъездных путей, не интересы торговли отдельных местностей, не те или иные экономические или даже политические интересы отдельных, небольших частей России будут тем лозунгом, под которым будут происходить эти выборы! Страна переживает сейчас великий момент строительства, страна будет призвана к тому, чтобы подать свой голос за то, как должно происходить это строительство, – строительство новых порядков жизни. Неужели можно думать, что в этот момент избирателя отвлекут в сторону обещания устроить те или иные, чисто местные, интересы? Это совершенно невозможная вещь. Совершенно ясно, что, какая бы ни была система выборов, пропорциональная или мажоритарная, эти выборы будут идти под общим лозунгом. Более того, эти выборы и в том, и в другом случае будут вестись политическими партиями, но разница будет между избирательными системами, и разница очень существенная. В одном случае, партии будут вести выборы, стоя в тесной связи с населением, связывая себя с населением личными узами, в другом – этих личных уз не будет. И вот это чрезвычайно важное условие. Не надо забывать, господа, что мы

живем в стране, в которой громадное население не приобщено к политической жизни. Не так легко и не так дешево дается это приобщение. Для того, чтобы оно было возможно, нужно пройти некоторую политическую школу, нужно воспитать в себе вкус к парламентаризму, вкус к политической борьбе; и вкус к политической борьбе, к борьбе на почве выборов, особенно воспитывается тогда, когда эти выборы имеют личный отпечаток, когда перед избирателем стоит не простой список имен, а стоит реальный кандидат, ему известный; и преимущество мажоритарной системы – преимущество не общее, не на все время, а в определенный период политического развития; несомненное преимущество мажоритарной системы заключается в том, что она вовлекает массы в политическую борьбу, что она воспитывает в них вкус к политической жизни, что она приучает их энергичнее пользоваться своими политическими правами. Есть еще один аргумент, который приводился В.В. Водозовым в пользу мажоритарной системы и который я бы решился, наоборот, отвергнуть. Василий Васильевич говорил: нужно, чтобы избранный каждым округом человек мог сказать, что он представляет именно данный округ, и это нужно, между прочим, для того, чтобы разрешить национальный спор. Я боялся бы этого аргумента, думая, что он в корне своем неправилен. Конечно, Учредительное собрание будет говорить о том и будет решать, какая форма должна быть у Русской республики, унитарная или федеративная, но ведь не депутаты же будут проводить границы между уездами; и если окончательное решение относительно границы будет выноситься Учредительным собранием, то не на основании заявлений депутатов, а на основании заявлений населения, самого населения на местах. Между тем этот аргумент, с моей точки зрения, представляется мне в данном случае неуместным, опасным в том смысле, что он как бы направляет внимание национальностей в эту сторону. Вот пропорционалисты рассчитывают, что они обеспечат интересы национальностей, а националистам кажется, что они обеспечат свои интересы при пропорциональной системе выборов. Между тем это не так; никакого обеспечения специального, обеспечения интересов национальностей система пропорциональных выборов, конечно, не даст, и в этом отношении она готовит национальностям, в сущности, разочарование; она даст им то же самое, что даст и другая система выборов, ничем не больше. Нам говорят, однако, что вот пропорциональная система выборов даст точное зеркало России; она представит и большинство, и меньшинство, она представит все, что есть в России, и всеместно, и своеобразно. Так ли это? Действительно ли собрание избранных на основе этой системы даст точное зеркало реальной действительности? Я категорически утверждаю: как раз этого не получится. Собрание, избранное на основе пропорциональной системы в России, сейчас не будет отражать особую подлинную русскую жизнь. Ведь выборы при этой системе будут всецело отданы в руки партий. Ведь над страной, над населением, в сущности, водворится партийная гегемония, и эта гегемония не страшна там, где народные массы давно вовлечены в политическую жизнь, где эти массы стоят в рядах политических партий. Но там, где массы не вовлечены в партии, там, где партии представляют собою ничтожное меньшинство населения, а именно таково положение у нас, там, вводя пропорциональную систему выборов, мы рискуем

произвести некоторое насилие над избирателем. Мы не будем спрашивать при этой системе избирателей – за кого ты подаешь голос. Мы не будем спрашивать его – кто ты такой, социал-демократ или конституционалист-демократ, социал-революционер или прогрессист, народный социалист или кто-нибудь еще. И на эти вопросы нам должна будет ответить страна, нам должны будут ответить десятки миллионов избирателей, которые не конституционалисты-демократы, не социал-демократы, не социалисты-революционеры, не народные социалисты. Мы собираемся их до некоторой степени насильственно притянуть при этой системе в ряды партий, мы собираемся до некоторой степени заставить их голосовать против их воли, и вот этого я больше всего боюсь при пропорциональной системе. Есть одна большая и серьезная опасность в этой системе при всем ее совершенстве – это насилие над избирателем и непонятность для избирателя результатов выборов. Я кончаю тем, чем кончил В.В. Водовозов: слишком много опасностей стоит перед нами при выборах в Учредительное собрание, чтобы сознательно еще увеличивать число этих опасностей. Те, которых можно избежать, должны быть избегнуты, и, с моей точки зрения, должны быть избегнуты те опасности, которые таят в себе пропорциональные выборы.

**Председатель.** Участник Совещания Яшунский.

**И.В. Яшунский.** Мы вчера и сегодня выслушали две очень горячие и убежденные речи против пропорциональности выборов. Конечно, мне в десять минут времени неммыслимо разобраться во всех тех аргументах, которые были выставлены защитниками мажоритарной системы. Я поэтому избираю только два пункта. Первый пункт будет касаться не принципиальных соображений, а фактических. В.В. Водовозов нам нарисовал такую картину, что весь Запад Европы против пропорциональных выборов, что это есть система, нигде не испытанная; это и верно, и неверно. Действительно, в больших государствах пропорциональные выборы не введены, но они почти повсюду вводятся. Я начну со Швейцарии. Нам привели пример голосования 1900 г., когда большинство в 75 000 голосов отвергло пропорциональные выборы для всей Швейцарии, но нам не сказали, что там было в 1910 г. А было следующее: в 1900 г. народная инициатива о введении пропорциональности к федеральному парламенту собрала 64 000 голосов; спустя десять лет то же самое инициативное предложение собрало 142 000 голосов, а когда оно голосовалось, то было подано 262 000 голосов «против» пропорции и 233 000 – «за». Ясно, что в эти десять лет пропорциональность в Швейцарии сделала большой успех. Если мы подсчитаем число кантонов, то окажется, что голоса разбились поровну – 10 «за» пропорциональность выборов, 10 – «против». Таким образом, нельзя говорить, что опыт Швейцарии оказался для пропорциональности неудачным. Наоборот, он был удачен. А если мы посмотрим, почему все-таки большинство было «против», так ведь дело ясно. Ведь когда на Западе обсуждается вопрос об избирательной реформе, там не спрашивают, что есть истина, какая система выборов самая лучшая, а берут статистику прежних выборов и считают, какая система выборов выгоднее для данной партии; и радикальные партии Швейцарии, стоящие между крайними флангами клерикалов и социал-демократов, не желают выборов пропорциональных, потому что они им

невыгодны. Однако пропорциональные выборы всюду делают несомненные успехи. Во Франции до 1914 г. велась упорнейшая борьба за пропорциональные выборы. В 1912 г. палата большинством 122 голосов признала законопроект о пропорциональных выборах, но сенат высказался «против». В 1914 г. большинство нижней палаты во Франции уже повысилось на 137 голосов, – опять сенат был «против», но если бы не война, я не сомневаюсь, что во Франции теперь выборы происходили бы по системе пропорциональной. Наконец, в Германии. В Германии сейчас, во время войны, учреждена *Verfassungsausschuss* – комиссия по пересмотру конституции, и эта комиссия постановила при новом распределении округов при предоставлении новых мандатов населенным местностям ввести пропорциональные выборы; предложение это исходило от прогрессистов и обеих фракций эсдеков. Таким образом, вопрос о введении пропорциональных выборов близок к осуществлению. Наконец, Англия. Система английского избирательного права имеет колоссальные недостатки: сверх мажоритарности, там выборы не всеобщие и не равные, и естественно, что английские политические деятели прежде всего заинтересованы в устранении этих двух дефектов. Однако, когда недавно была конференция у спикера с представителями всех партий, был принят компромиссный избирательный проект, который мог бы всех удовлетворить; там было постановлено ввести пропорциональные выборы в новых округах, в которых было от трех до пяти мандатов. Правда, сегодня мы читали телеграмму, что это положение большинством было отвергнуто, но эта телеграмма ничего не говорит, и я склонен думать, что там провалится вся избирательная реформа. Тут я прихожу к тому же, что я сказал. На Западе избирательный вопрос решается просто. Каждый статистик, внимательно изучающий статистику выборов, рассчитывает с карандашом в руках, что эта реформа может дать, и, естественно, что для большинства заседающих в теперешнем парламенте эта реформа не может быть выгодна; она, естественно, даст новое распределение партий. Наконец, во Франции, Англии и Германии – там имеется партийная бюрократия. Партии привыкли к известному способу делания выборов, и людям, которые у этого дела сидят, очень трудно вновь учиться. Эта сила инерции очень велика. Но, несмотря на интерес, несмотря на инерцию, на инерцию партийной бюрократии, пропорциональные выборы всюду одерживают верх. Я поэтому позволю себе утверждать, что, отстаивая для России пропорциональные выборы, мы идем по линии развития демократии всей Европы. Нам говорят: хорошо, мы это дело отложим. Ответу: через год, через два года у нас тоже будет избирательная статистика, и мы не будем находиться в выгодном положении, и те, которым выгодны будут мажоритарные выборы, от них откажутся. Я не знаю, кому сейчас они выгодны. Я считаю, что в этом наше счастье; от этого принципа мы отступать не должны. Нам выставлен был целый ряд соображений против этого. Говорят, что пропорциональные выборы дело хорошее, но неосуществимое. По краткости времени я остановлюсь только на одном аргументе – это аргумент о пропорциональных выборах с точки зрения интересов национальности. Собственно говоря, этот аргумент у нас уже снят с очереди, ибо один из защитников мажоритарных выборов разошелся в этом вопросе с Василием Васильевичем. Однако это вопрос весьма суще-

ственный. Действительно, на выборах было бы очень интересно знать, какая национальность где сильна, сильна численностью. Но, я думаю, этот учет надо производить совсем иными способами. Для этого нужно произвести просто перепись всероссийскую. Поставить вопрос о национальности можно еще проще. Может быть, мы воспользуемся в некоторых местах составлением списков и поставим вопрос о фамилии, имени и отчестве и национальности. Это вопрос спорный, я так полагаю. Но, во всяком случае, превращать мажоритарные выборы в борьбу национальностей в маленьких мандатных округах я считал бы величайшим бедствием. К чему это привело бы? Это привело бы к тому, что мы стали бы национальный вопрос решать по правилу *cujus regio ejus religio*<sup>1</sup>. Меньшинство заставили бы подчиниться. Затем далее: ведь национальность не есть нечто целокупное, ведь население России разбито двумя рядами линий – горизонтальных и вертикальных – на социальные группы и национальные, и эти деления перекрещиваются. Мы не знаем, какие силы сцепления сильнее – национальные или социальные. Если вы заставите конфликты разрешаться в пределах одного округа, решение получится, безусловно, искусственное. Вы, конечно, получите ответ, что в таком-то уезде такой-то губернии столько литовцев, столько евреев, но ведь в пределах одного уезда, одного мандатного округа ни литовцы, ни евреи Сувальской губернии, ни армяне и грузины на Кавказе не смогут поднять вопрос на принципиальную высоту. Все те партии, которые имеются у них, должны будут слиться, сблокироваться. Между тем, если мы ставим вопрос о выборах по спискам, если мы избирательный округ увеличим, мы дадим возможность поднять выборы именно в разноплеменных окраинах на высоту принципиальную. Там будут и федералисты, и антифедералисты, и автономисты, и т.д., и т.д. Только при выборах пропорциональных мы получим действительное отражение воли народа. Если же мы от этого пути отступим, то великая беда грозит уже здесь, в этой комиссии по вопросу о разделении округов, ибо как вы эти округа будете делить? Несомненно, вы столкнетесь лицом к лицу с притязанием на выкраивание национальных округов, вы будете кроить по живому телу, и эта операция безболезненно не пройдет. Говорят, что Россия – страна некультурная, что партии плохо организованы, что пути сообщения плохи, – это все верно, но неужели это есть довод за мажоритарные выборы? Неужели вы думаете, что партии слабые, плохо организованные сумеют организовать выборы в 800 округах, а не сумеют произвести их в 80? Неужели вы думаете, что избиратель пойдет на выборы сам по себе, без пропаганды партии? Без содействия партий, без пропаганды, без организации избиратель на выборы не пойдет. Ясно, что мы должны дать партии задачу посильную, а посильная задача партии при некультурности и при плохих путях сообщения России есть создание выборов пропорциональных. Наконец, последнее соображение в пользу пропорциональных выборов – именно то, что мы малокультурны, что мы не привыкли иметь дело с политическими программами, и для нас были бы величайшим бедствием те перебаллотировки, которые нам предостоят на выборах мажоритарных. Вот я живу в Петербурге в Коломенском районе. У нас были теперь выборы. Одна партия получила почти половину всех голосов...

<sup>1</sup> Чья область, того и вера (лат.).

**Председатель.** Срок речи, предоставленный оратору, истек. Слово принадлежит члену Совещания Аджемову.

**М.С. Аджемов.** В газете «Правда» в сегодняшнем отчете по поводу нашего Совещания указывается на то, что настоящий вопрос слишком долго рассматривается и вследствие этого откладывается созыв Учредительного собрания, что достаточно было бы специально подготовленному человеку поручить составление закона, и в три дня закон был бы готов. При той системе разбирательства, которая по данному вопросу данным Совещанием наблюдается, газета «Правда», по моему мнению, вполне права, потому что в данном случае выходит, что мы спорим как теоретики. Одни выкладывают доводы «за», более или менее книжные, другие выкладывают, я должен сказать, скорее, доводы не книжные, идущие из действительной жизни. Газета «Правда» права, если подходить к вопросу так: что лучше в смысле теоретическом – система пропорциональных выборов или мажоритарная? Ведь тут спора быть не может. Конечно, с точки зрения теоретического совершенства, – последнее слово науки за пропорциональную систему выборов; это есть лучшая система, в частности, уже потому, что она книжной и родилась, и теоретически создана. Поэтому совершенно правильно газета «Правда» говорит, что если вы теоретики, то вы можете в один день составить хороший закон; хороший специалист может разобраться и написать. Поэтому нужно на наше Совещание смотреть не с этой точки зрения, а надо так сказать: каковы условия русской жизни? С этой точки зрения представители партий отдельных течений, представители местностей – вот те эксперты, которые оправдывают существование самой комиссии, потому что они нам дадут экспертизу о действительно возможной в русских условиях, правильной постановке избирательной системы, и только тогда будет иметь значение и существование нашего Совещания. Я должен сказать, что я стою на той точке зрения, что для России одну систему невозможно провести, что в России нужна, имея в виду разнохарактерность условий, вместе и пропорциональная, и мажоритарная. Там, где население – в большом округе – в силу исторических или иных причин представляется разнохарактерным, разнонациональным, там нужна непременно пропорциональная система выборов. Например, Кавказ или казачьи области, где существует громадная разница между казаками и так называемыми иногородними, там только при пропорциональной системе могут получить представительство совершенно несовместимые интересы различных совместно живущих элементов. Если же перейти к общерусской картине, то здесь я считаю, что мажоритарная система является единственно возможной. Прежде всего я должен сказать предыдущему оратору, который говорит, что на Западе защищают ту систему, которая является более выгодной, и приводит нам в пример историческое развитие и поступательное движение. Это неубедительно. Теоретически мы давно признаем совершенно верным, какая лучшая избирательная система. На Западе мы видим поступательное движение в пользу лучшего там, где худшее уже испробовано, а постепенное развитие страны постепенно приводит к лучшему. Что же это за доказательство? Во Франции и Англии действует система мажоритарная, – пропорциональная лучше, но это не довод. Здесь нужно подходить с точки зрения того, что в данных

условиях нужно нам делать, а не с той точки зрения, что нам выгодно или невыгодно. Кто может поручиться, что те, кто голосуют за пропорциональную систему в этом зале, тоже не руководствуются выгодностью для их партийных или иных целей той или другой системы? Такая отвлеченность от своих выгод, вероятно, несвойственна и русским партиям, выступающим здесь. В данном случае я, может быть, единственное исключение, потому что мои партийные товарищи стоят за пропорциональную систему. Я же за совесть защищаю, в силу понимания действительных условий русской жизни, мажоритарную систему в центре России. Почему? Прежде всего причины исторические – все-таки Россия 12 лет живет на условиях представительного строя. Какая же действует система у нас, в России, в настоящее время? Да мажоритарная – двухстепенная, но мажоритарная. И при этих более или менее несовершенных формах каждая часть России имела право избирать своих выборных. Потом произошла подтасовка этих выборов – имущим классам были предоставлены большие права. Но ведь каждая ячейка избирала своего выборщика; каждая губерния имела свое выборное лицо, своего выборного, имеющего в глазах населения значение депутата, и население всегда обращалось к выборному своего округа. Затем, я скажу так: главная-то наша задача заключается в чем? В том, чтобы Учредительное собрание было авторитетно. Защитники пропорциональной системы в других частях этого закона, предлагаемого на ваше внимание, приводят целый ряд аргументов по вопросу о множественности кандидатур и по другим вопросам. Они приводят такие доводы, которые идут совершенно в противовес их же желаниям установить пропорциональную систему. Они говорят: дайте нам множественность кандидатур, чтобы по всем местам каждый мог бы выставляться. Мы спрашиваем – для чего? Потому, что в программах не могут разобраться, а разбираются в лицах: это Чхеидзе, это Милоков. Все разберутся, что это значит; голосуя за личность, подадут таким образом голос за партию. Этот аргумент как раз в нашу пользу, потому что мы говорим, что выборы должны быть непосредственные, борьба должна происходить перед зрителем непосредственно на этой политической сцене, чтобы его воля, его связь была непосредственна и авторитетна. Учредительное собрание, выбранное таким образом, будет сильно и громко, потому что оно не будет собрано сразу через эти списки, неопределенные и неясные, по каким-то принципам стянутые, о которых говорил член Совещания Мякотин, а будет избрано в силу той связи, которая образовалась. Говорят, что население слишком малограмотно, – и это говорим не мы, а пропорционалисты, но по другим поводам, – говорят, что поэтому оно разобраться в партиях не может; давайте им фамилии, чтобы эти громкие фамилии вели за собою по всей России партийные списки. Когда они защищают пропорциональную систему, они говорят, что надо выкристаллизовывать население около партии, а когда говорят о множественности кандидатур, то говорят, что малограмотное население не в состоянии разобраться; поэтому давайте громкие фамилии, а партии заслоните, потому что фамилии поведут за собою партии. Говоря, что пропорциональная система дает возможность воспитывать население программно, они также говорят о том, что население в этом случае более или менее выкристаллизуется около этих самых программ; но дело в том, что когда



мы будем говорить о том, свободные списки вводить или связанные, они опять придут к вам и скажут: несвободные списки, потому что население малограмотно, некультурно, что если ему предоставить делать в списках помарки, то в таком случае списки уничтожатся или пойдет такая неразбериха, которая результатов не даст. Они выставляют аргумент, что Россия малокультурна, малограмотна, что ей нельзя дать даже *minimum*'а свобод, нельзя дать свободных списков; но когда мы берем в данной стадии разбирательства вопрос и говорим, что нужно, чтобы малограмотное население пользовалось той системой, которая к данному историческому уровню подходит, они нам говорят: нет, мы должны изобразить из себя людей, ни в чем не заинтересованных, вопреки Западу, и повторить последнее слово науки, кстати сказать, развившееся от жизни и к жизни идущее. Таким образом, я бы стоял непременно за двойную систему: на окраинах и в местах со смешанным населением – за систему пропорциональную, а в России – за мажоритарную систему, и это во имя того, чтобы Учредительное собрание было сильно своими связями и в то же время могло бы действительно сказать, что оно опирается на население и что население с верою смотрит на это Учредительное собрание.

**Председатель.** Член Совещания Вишняк.

**М.В. Вишняк** (от социалистов-революционеров). Я вообще не являюсь сторонником узкого практицизма, но все-таки признаю и допускаю законность такой точки зрения. Я все же думаю, что член Совещания Аджемов вряд ли должен был оперировать такого рода практическими аналогиями, которые и при выборах в Учредительное собрание заставляют его пользоваться опытом прошлого за те ужасные гнетущие 12 лет, в течение которых проходили выборы в Думы. Эти аналогии совершенно не убедительны и совершенно к переживаемому нами моменту не применимы. Я думаю, что такого рода параллелями мы никогда, в особенности в настоящее время, никого убедить не можем. Член Совещания Аджемов думает, что теоретические позиции сторонников мажоритарной системы уже сданы; я считаю, что это не так, что это утверждение тоже неправильно. Говоривший до него член Совещания Мякотин доказывал: зачем вам сложная, непонятная для населения пропорциональная система представительства, когда при мажоритарной системе проще достигаются те же цели? Я привожу эти два довода члена Совещания Аджемова для того, чтобы показать, что все-таки и при узком практицизме некоторое стремление обосновать принципиально свои соображения не было чуждо и ему. Но оставим эти частные замечания и перейдем к тем принципиальным, из которых я считаю необходимым вообще исходить при выработке избирательного закона в Учредительное собрание. Всякий народ имеет такое Учредительное собрание, которого он заслуживает. Это основное положение до известной степени налагает на нас особые задачи, а с другой стороны – дает нам и более благоприятные возможности при выработке закона в Учредительное собрание. Ведь создавать избирательный закон в Учредительное собрание лучший, чем те фактические силы, которыми обладает народ или страна, мы не можем и, может быть, не должны были бы, потому что это было бы искажением народной воли. Наша задача – создать такие предпосылки, при

которых получили бы максимальное выражение все мнения, все политические направления, даже все оттенки мнений в стране для того, чтобы волеобнаружение народа было бы авторитетно для всех его частей. Когда председатель первой Государственной думы, открывая заседание, говорил, что совершается великое дело, воля народа получает свое обнаружение, то частично это было преувеличением, потому что избирательный закон при выборах и в первую Думу не мог дать возможности проявиться воле народа полностью. Но это было действительным выражением того, для чего, главным образом, создавалось и должно существовать народное представительство. Если задача наша создать такие предпосылки, которые, с моей точки зрения и с точки зрения моей партии, создадут условия, при которых демократический принцип получит наибольшее свое торжество и наиболее полное выражение и которые в дальнейшем будут способствовать развитию социалистического движения, то я думаю, что все те способы, при помощи которых такое обнаружение могло бы полнее быть осуществлено, должны быть приветствуемы. Проблема абсолютно справедливого избирательного права вообще неосуществима ни при какой системе. Если мы будем стоять исключительно на практической точке зрения, то мы должны будем признать, что мы не можем создать такого представительства, при котором получился бы абсолютно точный фотографический снимок, зеркало или географическая карта воли и настроений страны. Эта проблема, вне реальных и юридических возможностей лежащая, на практике вообще неосуществима, так что, став по необходимости на относительную точку зрения приближения воли народа и воли страны в лице ее представительства, мы можем прийти к решению того, какая же из избирательных систем является более предпочтительной.

Основной практический довод против системы пропорциональной тот, что ее не поймут. Позвольте привести здесь то возражение, которое я слышал, будучи на партийном съезде в Москве, от защитников мажоритарной системы; они тоже говорили: народ безграмотен, он не может разобраться ни в именах, ни в направлениях. Не лучше ли, чем подавать записки и бюллетени, не лучше ли – и при мажоритарной системе – голосовать, подавая вместо записки фотографическую карточку кандидата? Это будет наглядно, это будет доступно и это скорее осуществит нашу цель. Вы видите, – это, может быть, случайность, что это говорил защитник мажоритарной системы, но характерно то, что и при мажоритарной системе слышатся те же возражения – это непонятливость системы для безграмотного, темного, не приобщенного к политической культуре населения. Ведь если с такой точки зрения подходить, что население может не понять, что протяженность России столь велика, что пропорциональная система будет неприменима, то с гораздо большим правом можно отрицать, во-первых, всеобщность избирательного права, а во-вторых, еще с большим правом отрицать прямые выборы, потому что при наших расстояниях, при нашем бездорожье прямые выборы представляют гораздо больше тяжелых препятствий, чем система пропорциональная. Так что вы или возражайте принципиально и будьте в таком случае последовательны с вашей точки зрения, или не выбирайте, по крайней мере, одного обстоятельства как факта, компрометирующего систему, которая

с принципиальной стороны является последствием основных, признаваемых и вами, начал. Я хочу отвести то возражение, которое член Совещания Аджемов выставил против защитников пропорциональной системы, когда они требуют пропорциональной системы в условиях российской действительности, которая по спискам твердым и связанным требует вместе с тем допущения множественности кандидатур. Я думаю, что противоречия в таких требованиях никакого нет. Мы говорим, что пропорциональная система есть единственно правильная система для проявления всех направлений политической мысли и политических интересов в стране. Но, считаясь с практическими условиями России, мы думаем, что если какой-нибудь символ политической партии ставит как бы свою печать, являющуюся своего рода популярным изображением основных политических требований, чаяний и упований политической партии, если будут выставлены в качестве такого краткого названия, такого лозунга, будут выставлены у всех партий определенные имена или лица, которые будут фигурировать во всех избирательных округах, то спрашивается, есть тут какое-нибудь противоречие с пропорциональной системой или нет? Я думаю – нет. Нет потому, что то лицо, которое является символом списка, все прошлое этого лица, факт принадлежности его к определенной политической партии, выставление такого лица партией является обеспечением, гарантией того, что этот «символ» солидарен с теми кандидатами, которые фигурируют рядом и вместе с ним в избирательных списках. И составление списков избирателей тех главнейших направлений, которые символизируются или персонафицируются в отдельных личностях, как Ленин, Плеханов, Чернов<sup>1</sup>, Пешехонов<sup>2</sup> и т.д., неужели это способ, который должен быть признан политически несовершенным, нецелесообразным или незаконным? Я думаю, что такая персонафикация всегда имеет место. Я думаю, что те эпизоды, которые приводил член Совещания Аджемов в комиссии из своей практики, они того же порядка. Когда избиратели выбирали Аджемова, они знали его, а всех пунктов программы, в частности, например, всех деталей аграрной кадетской программы, вероятно, громадное большинство его избирателей по мажоритарной системе не знало и, конечно, не узнают и при пропорциональных выборах. Я думаю, что выставление и защита множественности кандидатур несколько не противоречит принципу народоправства или народовластия, который является основным принципом, подосновой всякого учредительного собрания. Еще одно, последнее, замечание мое заключается в том, что я отчетливо представляю себе ту великую трудность, ту великую ответственность, которая лежит в настоящее время на нас всех в смысле организации воли и настроения страны. Ответственность и задача эта не только партийная, но и каждого гражданина Русского государства. Долг всякого принять посильное участие в том, чтобы вся страна стала если не партийной, то организованной, будет ли это организация по партиям – партийно-политическая, или будет это организация профессионально-

<sup>1</sup> Чернов Виктор Михайлович (1873–1952) – один из основателей Партии социалистов-революционеров, член ее ЦК. В 1917 г. министр земледелия Временного правительства. Председатель Учредительного собрания.

<sup>2</sup> Пешехонов Алексей Васильевич (1867–1933) – публицист, экономист, с 1906 г. лидер народных социалистов. В мае–августе 1917 г. министр продовольствия Временного правительства.

политическая. Вне организации, конечно, никакие выборы пройти не могут, тем менее могут пройти выборы в Учредительное собрание по пропорциональной системе; но отводить пропорциональную систему путем предпочтения ей системы мажоритарной, это не будет способом к тому, чтобы вывести страну из того ответственного и затруднительного положения, в котором она сейчас находится. Если страна не выйдет с честью из этого испытания, это будет, может быть, ее вина, конечно, ее беда, но выхода из этой беды не было бы и в том случае, если бы вместо системы пропорциональных выборов выборы в Учредительное собрание прошли бы по системе мажоритарной.

**Председатель.** <...> Член Совещания Фокеев<sup>1</sup>.

**М.С. Фокеев** (от Совета крестьянских депутатов). Я сюда взошел не за тем, чтобы убеждать большинство членов в преимуществе пропорциональных выборов или системы мажоритарной, и вовсе не за тем сюда пришел, чтобы убеждать уважаемого В.В. Водовозова и его сторонников. Дело не в этом, но последнее голосование показало, что это вопрос настолько серьезный, что стоит о нем подумать и поговорить. Я утверждаю, что какую бы вы систему ни избрали – пропорциональную или мажоритарную, все равно совершенства в той или другой системе, в том или другом построении этого большого государственного здания, все равно совершенства не будет; поэтому, конечно, вводить строго мажоритарную систему все равно будет ошибкой. Вот мы говорили, мы вам указывали, но нас не послушали. Вот моя скромная задача состоит в том, чтобы указать, что все написанное Василием Васильевичем, и все то, что поддерживалось здесь с двух сторон товарищем Аджемовым и товарищем Мякотинным, все это, безусловно, верно. Мы сознательно идем все-таки по известной системе пропорциональных выборов. Если бы вы меня спросили, почему же вы даете преимущество, я бы сказал: из слов, из доклада Н.И. Лазаревского ясно видно, что из себя должно представлять это государственное здание, которое мы собираемся распланировать. Оно должно изображать всю страну в своих ярких цветах – и течение партийной мысли, национальные особенности и местные нужды. Вот здание, которое нам предстоит сооружать. Василий Васильевич совершенно правильно указывал, что ведь и он к этому стремится, он не прочь идти нашей дорогой, но только, говорит, дорогой, несколько рано вами взятой. Если бы это было завтра, когда бы я был уверен в том, что в России есть партийные организации, хотя бы даже если не в большинстве, то, во всяком случае, на большом протяжении, на большом пространстве, то я бы дал преимущество системе пропорциональной перед той, которую я поддерживаю. Но я этого не вижу. Василий Васильевич, смотрите, весь народ организуется не только по партиям. Мы знаем Совет крестьянских депутатов уездный, Совет крестьянских депутатов губернский, мы знаем Совет крестьянских депутатов Всероссийский. Что это – организация или это звук пустой? Я бы сказал, это организация, если бы вы меня спросили. Да ведь это не партийная организация? Я бы сказал: да, может быть! Но в то же время это есть сложившаяся организация, на которую можно положиться, что если она будет давать кандидатов,

<sup>1</sup> Фокеев Михаил Семенович (1871–?) – крестьянин Нижегородской губернии, эсер, член II Государственной думы, в 1917 г. член Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии (Всевыборы). Избран в Учредительное собрание.

то это не будет уже, пожалуй, тем, чего вы боитесь, партийностью, гегемонией, как говорили, – это не есть партийная бюрократия, как бюрократия церковная или царская. Я с вами здесь глубоко не согласен, Василий Васильевич. Если была церковная бюрократия, то мы знаем ее организацию, ее содержание. Если была царская организация, мы на себе ее испытали. Но здесь, в этой организации, крестьянской или рабочей, или демократической организации, здесь совсем другое основание, совсем другие элементы. Так, если вы просмотрели эту организацию, то, конечно, не наша вина, но я думаю, я глубоко убежден, что вы ее просмотрели. Так и в отношении партийной точки зрения, против которой никто не возражает: ни товарищ Мякотин, ни Водовозов, ни Аджемов. Нет, они не возражают, они говорят только: «Не рано ли»? Значит, вопрос идет о чем? Или мы народ недооцениваем, или мы народ переоцениваем с партийной точки зрения. Вот в чем секрет, вот в чем вопрос! Я думаю – да, если мы будем смотреть с точки зрения вчерашнего дня, с точки зрения инертности русского человека, что он неподвижен, он неспособен двигаться, тогда, пожалуй, да, вы правы; но если посмотреть с другой точки зрения и сказать, что нет, что это задерживала царская власть, но когда народ развернулся, вы не представляете, что будет сделано в два месяца, – то вывод будет иной. Позвольте, ведь в два месяца, конечно, много можно сделать, но не то, что сделать в два года. Да, конечно, но не нужно забывать, что работа все-таки партийная, хотя бы она и подпольная была, но все-таки она была, и когда на свет Божий силы явились, то я, например, поскольку товарищ Аджемов говорил о центральных губерниях, с места вам скажу: не беспокойтесь, пожалуйста. Я не знаю Кавказа, не могу ничего сказать о Сибири, но о центральных губерниях, по крайней мере о нашей области, могу сказать, что они организуются, и организуются на платформах политических, на партийных программах. Если вы мне скажете о партийном засилье, то это уже дело партии, это здравый смысл партийных людей, они могут ошибаться, и вы можете это им в учет поставить: вы не сумели это сделать, я так и знал. Все это может быть, но разве принципиальная точка зрения, разве распланировка государственного здания от этого колеблется, разве можно на самом деле, поставив себе такие цели, какие ставит докладчик Лазаревский, разве можно свести их на нет и сказать: сегодня так, а завтра, когда явятся другие условия, – другое? Мы преимущества этой системы знаем. Но ведь не забывайте, граждане, что люди науки, люди книжные, – как говорил товарищ Аджемов, теоретически мы не спорим – не забывайте, что люди науки, теоретики, не те хороши, которые в небесах витают, а только тот теоретик хорош, который свою теорию сводит на землю. Если теперь говорят, что в теории это хорошо, а как на практике приложимо (**М.С. Аджемов**: к русским условиям)... Я и говорю к русским условиям, а не к немецким. Я и говорю, что если вы признаете, что система правильная, значит, она справедливая, я так понимаю, и логически я не могу допустить грубую поговорку, что «что немцу здорово, то русскому мужику смерть». Я этого не понимаю. Раз она правильная, раз она целесообразна, значит, справедлива, научно обоснована, – так обоснована, что от нее отступать ни на шаг нельзя. Но это не нам, это не русским! Покажите же тогда мне, что это к русским людям не подходит. Вы говорите: может быть здесь, в Петрограде, она и подой-

дет, но в Чебоксарах она не подойдет. Я спрашиваю, почему она к Чебоксарам не подойдет? Потому что там нет партийных организаций? Это неправда, там есть организации, но не настолько развитые, чтобы распространяться на весь Чебоксарский уезд. Да это и не очень важно; разве вы когда-нибудь добьетесь того, чтобы партийная организация дошла бы до последнего человека в государстве? Это идеал, но это ни в одном из западных государств не достигнуто. Все возражения на наше бездорожье также совершенно безразличны, так как какая бы система ни была, бездорожье будет бездорожьем, а безграмотность будет безграмотностью. Вот указывалось на партийные засилья. Тут В.В. Водозов оказал услугу, когда выступил с таким предостережением: бойтесь засилья, бойтесь бюрократии. Может быть, его и не грозное слово, но предвещающее, может быть, многих наставит на тот путь, который мы считаем правильным, чтобы считаться с теми заданиями, которые как раз теперь выдвигают защитники мажоритарной системы, – чтобы тут было все: и лик, и мысль были сосредоточены. Совершенно верно то, на что здесь указывалось, чтобы не было веления свыше – отсюда приказали – давайте пять таких-то, восемь таких-то и т.д. – это совершенно верно; но если партия живая, здоровая, то этого во всяком случае бояться нечего. Я под партией, оговариваю еще раз, подразумеваю вовсе не такую партию, которая представляется отвлеченной, а такую, которая представляет собой партию живую: например, Партию социалистов-революционеров, которая работает в деревне, партию трудовиков, которая работает там же, все оттенки партии социал-демократов, которые работают на фабриках и заводах. Вычеркнуть их из списка русской жизни нельзя, нельзя отойти от них, потому что мы совершаем политическое дело; от политических партий, от политических программ мы никуда не уйдем, с этим нужно согласиться. Итак...

**Председатель.** Срок истек, член Совещания Фокеев. (**Голоса:** просим кончить). Если Совещанию угодно, член Совещания Фокеев может продолжать свою речь.

**М.С. Фокеев.** Я недолго, граждане, буду говорить, только несколько заключительных слов. Вот Василий Васильевич, отчасти также товарищ Аджемов указывали отпечаток того, что здесь действительно было сказано: колоколья. Граждане, я думаю, что кто имел счастье или несчастье быть в наших Думах раз избранным, был хороший человек, какое тяжелое и гнетущее состояние он переживал, когда к нему, как ходоку, посылают массу по 18–20 ходоков, чтобы депутат удовлетворил их местные нужды. Это положение невозможно; здесь говорили о том, что это может быть, но быть не должно, – мажоритарная система ведет к этому, и с этой точки зрения вы не уйдете от этого русского греха. Итак, все преимущество пропорциональной системы заключается в чем? Она справедлива и научно обоснована не только для людей науки, но и для всякого простого смертного. Когда говорят, что мы в массе не доросли до нее, то вот что я могу ответить: не беспокойтесь, теперь мы растем не по дням, а по часам. Если действительно русский гражданин есть тот сказочный богатырь, то он в два месяца вырастет настолько, насколько другой может вырасти в два года.

**Председатель.** Слово принадлежит члену Совещания Гессену.

**В.М. Гессен.** Моисей Сергеевич, говоривший до меня, представляет дело таким образом, что с точки зрения теоретической следует высказаться в пользу пропорциональной системы, а что практические соображения говорят против нее. Я думаю, это неверно и что член Совещания Аджемов как-то уж очень упрощает этот вопрос. Именно с теоретической точки зрения я хочу возражать против пропорциональной системы. Есть в современной литературе общепризнанная истина, она гласит: пропорциональная система отнюдь не дает пропорционального представительства всех, или даже большинства, или даже господствующих течений политической мысли; пропорциональная система дает пропорциональное представительство крупных и организованных политических партий и больше ничего. Вот это положение является положением теоретически общепризнанным. Теперь из этого теоретически общепризнанного положения следует сделать соответственный вывод. Можно ли сказать, что даже теоретически пропорциональная система везде и при всяких условиях является лучшей системой? Никак невозможно. С теоретической точки зрения, пропорциональная система представительства является наилучшей в странах со старой политической культурой, долго живших свободной политической жизнью, – в таких государствах, где общественное мнение дифференцировано, где сложились определенные и стройные политические партии, где население, сознательно относящееся к общественной жизни страны, распределяется по этим политическим партиям, где у этих партий определенные программы и вполне установленная тактика. И, наоборот, с точки зрения не узко практической, а теоретической, правильно понимаемой, не оторванной от жизни, пропорциональная система в государстве, только что вступающем на путь свободной политической жизни, в государстве, где партийная организация находится на первых ступенях своего развития, где население не успело распределиться по политическим партиям, – в этих странах пропорциональная система является теоретически совершенно невозможной. Это не только практический вопрос. Тут, между прочим, участник Совещания Яшунский ссылался на опыт Запада, чтобы доказать применимость пропорциональной системы в России. Я же утверждаю, что все, что говорил г[осподин] Яшунский, является, в действительности, лучшим доказательством невозможности применения пропорциональной системы в России в настоящее время для созыва Учредительного собрания. Он на целом ряде примеров указывал, как медленно зрела идея пропорциональных выборов на Западе: сначала ничтожное меньшинство пропорционалистов, затем, спустя несколько лет, число их увеличивается и, наконец, становится почти большинством. А что же мы собираемся делать? Мы собираемся новорожденное дитя кормить конфетами Крафта, а ему нужно самое простое молоко кормилицы, его матери, потому что конфет он не может переварить. Поэтому я думаю, что, принимая во внимание те условия, которые у нас существуют, – я совершенно не думаю о том, поймет ли народ пропорциональную систему или не поймет, и не считаю себя уполномоченным говорить от имени народа, – принимая во внимание реальные условия, я думаю, что ввести пропорциональную систему у нас в России – это значит насильственно гнать под шаблоны партийных программ избирательные массы, еще не способные в

этих программах разобраться. Если у нас будут пропорциональные выборы, то в день выборов окажутся кадетами, эсерами, эседеками люди, которые вчера еще не подозревали, что у них имеется определенное политическое credo. Вопрос заключается в том, что пропорциональная система – я буду говорить откровенно и прямо – очень выгодна для всех без исключения организованных и крупных политических партий. В частности, я считаю бесспорным, что для той партии, к которой я имею честь принадлежать, для Партии народной свободы, пропорциональная система выборов будет выгодна. Для меня это совершенно бесспорно; но я являюсь здесь перед вами как сведущее лицо, а не как член какой-нибудь партии, и потому считаю долгом своей чести здесь сказать, что пропорциональная система в тех условиях, какие существуют в России, несомненно и необходимо приведет к партийной стилизации народной воли. Я знаю, тут говорилось неоднократно, что и мажоритарные выборы идут под партийным флагом, но тот, кто сколько-нибудь знаком с практикой мажоритарных и пропорциональных выборов, тот знает, что партийная политика при тех и других выборах является совершенно различной. Разумеется, и при мажоритарных выборах партии организуют народную волю, иначе и невозможно, – но при системе пропорциональных выборов партийные комитеты не только организуют, но нередко насилуют эту волю, они ее ведут за собою, а не следуют за нею, не считаются с нею. Я не сомневаюсь в том, что вы, представители политических партий, вероятно, в большинстве выскажетесь за пропорциональную систему, и я знаю почему. Вы считаете, что при настоящих условиях всего важнее организация общественного мнения страны, что эта организация достигается лучше и легче пропорциональными выборами. Но я прошу вас иметь в виду следующее. Если вы введете пропорциональные выборы в закон о созыве Учредительного собрания, то есть все основание думать, что и в будущем избирательном законе, который будет установлен Учредительным собранием, созданным на основе пропорциональных выборов, этот принцип пропорциональности найдет себе место, и я лично глубочайшим образом убежден, что в нормальных условиях государственной жизни пропорциональная система у нас в России явится насилием над жизнью и вместо прежней сословной аристократии старого режима она создаст аристократию новой свободной России – аристократию партийных комитетов.

**Председатель.** Член Совецания Котляревский<sup>1</sup>.

**С.А. Котляревский.** Вопрос, который нам предстоит решить, едва ли не самый важный среди вопросов, стоящих перед нашей комиссией, и в то же время он принадлежит к числу тех сложных вопросов, на которые не могут быть простые ответы – да или нет; они требуют более сложного ответа. Само собою разумеется, между самыми убежденными сторонниками введения пропорционального представительства сейчас для России мало людей, которые смотрят на это пропорциональное представительство как на панацею от всех зол. Мало таких людей, которые были бы увлечены этой системой, как были ею увлечены французы несколько лет тому назад, когда мы были свидетелями того, как они, ни во что не веря и во всем разочаровавшись, думали, что если они введут пропорциональную систему,

<sup>1</sup> Котляревский Сергей Андреевич (1873–1939) – историк, правовед, публицист, общественный деятель.



то этим исправят все недостатки. Само собою разумеется, у нас этого нет. Для нас пропорциональное представительство имеет две основных сильных стороны. Это нужно прямо признать. Эта система дает более справедливый способ, который обеспечивает в большей или меньшей степени представительство меньшинства. Насколько это важно для России сейчас? Я думаю, что для России сейчас, когда все правовые понятия поставлены вверх дном, когда целые, довольно влиятельные течения отрицают всякую идею права, такое признание прав меньшинства имеет глубокое юридическое и моральное значение. Затем, большое воспитательное значение пропорционального представительства заключается в том, что здесь, вотируя известный список, избиратель приучается постепенно вотировать не только за известную программу, но и за определенную линию государственной жизни, за известные реформы. Это значение признать следует. Я бы сделал здесь одну оговорку: допуская в принципе пропорциональную систему как основу закона для Учредительного собрания, я высказываюсь против системы связанных списков. Никким образом не следует этого делать; гораздо лучше в этом смысле предоставить свободу избирателям, тем более что разница между свободными и связанными списками не так уж велика. Есть преувеличение в том, что было здесь высказано по этому поводу. Затем, следует ли из этого, что на всем протяжении России должны быть введены пропорциональные выборы? Этого не следует. Есть целый ряд местностей, где эта система фактически невозможна. Мы прекрасно знаем, что пропорциональное представительство, для того, чтобы оно функционировало хорошо, требует посылки от избирательного округа 6–7 человек и более. Если избирательным округом посылается только 5 человек, то это очень затрудняет выборы. Чем меньше посылается, тем труднее достичь точной пропорции. Я вас спрашиваю: в Восточной и Западной Сибири и во всех местностях Азиатской России какие округа будут посылать 7 человек? Как это можно организовать даже в Архангельской и Вологодской губерниях? Тут мы получим совершенный разрыв между выборами и личностью избирателя; выборы будут происходить абсолютно втемную. Мне представляется, что в местностях с весьма редким населением, как, например, на окраинах, на севере и юго-востоке, пропорциональное представительство встретит непреодолимые технические трудности. Затем, есть еще один вопрос, на который нужно обратить внимание, – это положение нашей деревни. Она беспартийна, у нее есть настроение, стремление, но сказать, что она партийна или может скоро определиться партийно, трудно. Я думаю, что очень часто эта деревня предпочла бы вотировать более за определенное лицо, умственная и моральная физиономия которого ей понятна и известна, которое тоже является символом известной программы, чем за отвлеченную программу. Это мне представляется вопросом весьма существенным. Пропорциональное представительство, таким образом, данное деревне, может во многих случаях способствовать понижению качества кандидатов. Когда дело основывается на известных личных связях, на известной оценке, несомненно, тут может быть подбор гораздо более высокий, чем когда вотируется в такой политической среде, еще довольно аморфной, за такой общий список. Я скажу, что тут есть некоторое противоречие, но я думаю, что действительно одного общего порядка в этом

смысле установить нельзя и для целого ряда местностей России придется сделать отступление в сторону мажоритарности. Я самым категорическим образом не согласен с тем, что здесь говорилось по поводу перебаллотировки. По-моему, это превосходное учреждение – перебаллотировка – и опасности, что такие перебаллотировки при мажоритарной системе не будут проходить, такой опасности нет. Я не вижу тут каких-нибудь принципиальных возражений. Тут говорилось, что социал-демократы вотировали вместе с центром против либералов. Прекрасно: значит, они считали, что в данную минуту лучше представительство центра, чем представительство национал-либералов. Это право каждого. Предположим, как быть кадетам, если при баллотировке с одной стороны стоит Плеханов, с другой стороны – Ленин? И я полагаю, что с моей стороны нет никакого нарушения программы, если я отдам свой голос одной разновидности социал-демократической программы, а не другой. Это совершенно, по-моему, ясно. Я считаю, что в этом смысле отсутствие перебаллотировки есть важное ограничение свободы избирателей. Впрочем, об этом, я думаю, бесполезно говорить, потому что во всей практике Западной Европы имеется перебаллотировка, и Англия, которая их не имеет, видит в этом важный отрицательный элемент своего избирательного права. Мне кажется, что из всего здесь сказанного надо сделать такой вывод: презумпция должна быть в пользу пропорционального представительства. Действительно, его теоретическое, не только теоретическое, но и жизненное преимущество чрезвычайно велико. Всюду, где оно может быть введено, оно должно быть введено. А где оно должно быть введено? Очевидно, что в местностях с более густым населением; прежде всего в городах, обязательно в городах; затем в губерниях с более густым населением, может быть, в значительной части русских губерний; затем, разумеется в местностях с разноплеменным населением; затем, если мы не хотим идти путем курий, там, где пропорциональное представительство есть наиболее лучший, наиболее целесообразный способ обеспечить эту национальную справедливость, там всюду должно быть пропорциональное представительство; но, устанавливая этот принцип, надо установить его с оговоркой, – по-моему, с обязательной оговоркой, – чтобы списки тут были не связанные, а свободные, потому что если мы сделаем списки связанные, то мы совершенно без надобности еще более свяжем волю избирателей, еще более заставим его подвергаться искусственному партийному давлению. Делая эту оговорку, мы должны признать, что пропорциональные выборы на всем протяжении России едва ли осуществимы и, следовательно, в целом ряде местностей мы принуждены будем ввести мажоритарную систему выборов.

**Председатель.** Слово принадлежит члену Совещания Понтовичу<sup>1</sup>.

**Э.Э. Понтович** (от Совета рабочих и солдатских депутатов). Я должен сказать, что на меня произвели очень сильное впечатление те аргументы, которые выдвинул В.М. Гессен, но присоединиться к тому, что он сказал, я все же не могу. В.М. Гессен утверждает, что пропорциональные выборы дадут у нас партийную стилизацию народной воли. Я бы сказал иначе: они дадут не партийную стилиза-

<sup>1</sup> Понтович Эдуард Эдуардович (1886–1941) – народный социалист, в 1917 г. член Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии.

цию, а может быть, другое слово примирило бы нас – партийную организацию народной воли. Но если это так, Владимир Матвеевич, то разве выборы при любой системе не дают ту же самую стилизацию или организацию народной воли? Всякие выборы дают эту организацию. Кроме того, разве референдум не дает стилизации народной воли? Ведь данный избиратель, данный гражданин должен определенно высказать «да» или «нет» по поставленному вопросу. Может быть, он лично думает ни «да», ни «нет», а что-нибудь третье, но говорит «да» или выбирает то или иное лицо, делает над собой, над своим мнением некоторое насилие, подгоняет свое мнение под общую рубрику, не им установленную. Этим самым стилизация или организация народной воли уже происходит, и если вопрос ставится о стилизации или организации народной воли, то мне представляется более предпочтительной уже стилизация по общим, основным признакам, чем по признакам случайным, по признакам многочисленным. Если будет стилизация народной воли при одноименных выборах, то признаки стилизации будут весьма разнообразны, – связь с местностью, популярность данного лица, тот или иной красивый жест, который он сделал в данной местности, – по всем этим признакам производится стилизация народной воли при одноименных выборах. В результате, когда это лицо придет в парламент, оно должно будет направлять свою деятельность не по направлению, связанному с качествами, по которым его выбирали, а по совершенно другому. Он должен будет выбрать партию социал-демократическую, кадетскую, трудовую или другие. Я думаю поэтому, что если стилизация необходима, иными словами, если организация народной воли необходима, если нет государства без организованной народной воли, то уже пусть лучше организация совершается по партийным началам, по общим признакам, чем по случайным, приносившим к данной местности. В.М. Гессен говорил еще другое. Он говорил, что пропорциональная система создаст в наших условиях партийную аристократию. Мне представляется этот довод, конечно, очень сильным. Если партийная аристократия заменит аристократию, бывшую у нас прежде, если заменит существовавшую прежнюю власть, которая диктовала свою волю народу, то, мне кажется, это было бы плохо. Но, однако, между этими двумя аристократиями есть очень большая разница. Одна аристократия именно навязывала насильственно свою волю другим, а другая предполагает не насильственное навязывание своей воли, а наоборот, привлечение широких масс населения под свои знамена. Самая партийная «аристократия» может существовать только в том случае, если она не будет «аристократией», а если будет руководиться желаниями широких масс, если эти общие народные желания партия сможет удовлетворить, если народные широкие массы хлынут в ряды этой аристократии, если они ее уничтожат именно как «аристократию». То, что говорил Аджемов, меня совершенно не убеждает. Что за аргумент: у нас действовали раньше не пропорциональные выборы, а действовали мажоритарные? Но прежде всего назвать нашу систему мажоритарной трудно. Эта система, как сказал В.М. Гессен в другом месте, – совершенно специфическая, третьеиюньская. Но если о ней говорить как о системе, то не нужно забывать, что она устанавливала выборы по спискам. Выборы и при ней были партийным делом. Говорят о том, что не вся Россия пар-

тийна, что при введении пропорциональной системы будет насильственное распределение России по партиям. Это неверно. Петроград, который в эти дни распределится по партиям, не сделал над собою насилия. Вопрос здесь не в партиях, Владимир Матвеевич, а вопрос в другом. Вопрос в том, какой общий принцип, какие линии поведения, какой лозунг та или другая группа населения желает провести. По этим лозунгам, по общему направлению, общим желаниям будет распределяться население при голосовании. Разве это есть насилие? Указывалось здесь и на то, особенно подчеркивалось это Мякотиным, что необходима тесная связь депутата с населением личными узами. С этим я не могу тоже согласиться. Ведь депутат вовсе не должен быть связан с округом. Все конституции по классической старой теории народного представительства говорят, что депутаты не обязаны отчетом перед избирателями, так что связь с округом не предполагается ни в одной конституционной системе. Но для чего эта личная связь вообще нужна? Нужна связь населения не с отдельным депутатом, а со всем парламентом, всей линией его поведения. Но эта связь будет тем прочнее, чем более те политические начала, которыми руководствуется население, будут совпадать с линией поведения Учредительного собрания, что будет иметь место только в том случае, если самые выборы будут происходить на почве определенных лозунгов, а не в связи с отдельными индивидуальными кандидатурами. Персональная связь, на необходимость которой ссылаются, может дать минус, а не плюс. Но есть другой сильный аргумент у защитников мажоритарной системы. При этой системе избирательный округ является как бы коллегией, которая решает вопрос о выборе одного или другого лица или лиц, благодаря чему самая избирательная кампания становится более острой и выборы принимают более страстный характер; тем самым большая часть населения захватывается избирательной кампанией и, таким образом, интерес ко всем политическим вопросам повышается. Но мне кажется, что в наших условиях в данный момент этот довод не имеет значения, потому что все вопросы, которые предстоит решить Учредительному собранию, настолько актуальны, что бояться абсентеизма и стремиться к тому, чтобы привлечь широкие массы населения к выборам, не приходится. У нас существует инерция к Учредительному собранию; население на выборы пойдет, все будут заинтересованы в том или ином решении вопросов, и искусственно подогревать этот интерес, мне кажется, не приходится. Я, конечно, согласен со всем тем, что говорилось здесь относительно разного положения разных местностей России. Я не думаю, однако, что нужно, как говорил Аджемов, на окраинах установить пропорциональную систему, а в центре – мажоритарную. Но, конечно, многое из замечаний С.А. Котляревского нами будет принято к сведению и во многих местностях пропорциональная система не может быть проведена. Но мы, говоря о системе, говорим о том, что можно ввести в большей части страны, а изъятия, конечно, могут быть сделаны. Наконец, еще одно замечание. В.В. Водовозов вчера ссылался на Швейцарию. Он говорил, что даже те страны, в которых практически применяется пропорциональное представительство, даже эти страны признают, что распространить эту систему по отношению к более крупным государствам не приходится. И Золотурн, и Нешатель высказались в 1900 г. на референдуме

против применения пропорциональной системы в Швейцарском союзе, хотя в этих кантонах уже существовала пропорциональная система. Мне кажется, здесь недоразумение. В сущности, швейцарская конституция определяет только 2–3 признака избирательного права, она говорит о возрасте, говорит о прямых выборах, она говорит, наконец, о том, что один депутат приходится на 20 000 населения, она говорит, что союзным законом должны быть установлены округа, а что касается самых выборов в национальный совет, то они происходят, как мне представляется, не по союзному закону, а по законам кантонов. А если так дело обстоит, то никто не может препятствовать отдельному кантону производить выборы в национальный совет по системе пропорциональной. И вопрос о том, что в одних местах будет применяться пропорциональная система, а в других мажоритарная, не вызывает в Швейцарии разногласий. Во многих отдельных кантонах возникал вопрос об этом. В частности, в Цуге было введено пропорциональное представительство в трех округах, тогда как в других остались мажоритарные выборы, и союзный суд признал это не нарушающим равенства избирательного права. В частности, все комментаторы швейцарской конституции считают, что тезисы швейцарской конституции не препятствуют введению в отдельных кантонах пропорциональной системы для выборов в национальное собрание. Но самый референдум 1900 г., на который ссылался В.В. Водовозов, был по другому вопросу, а именно, о том, не следует ли ввести пропорциональное представительство в качестве обязательного во всей стране, и при этом на основе определенной системы, при которой каждый кантон является одним округом. При таких условиях большинство граждан и большинство кантонов высказалось против введения пропорциональных выборов. Заканчиваю. Наиболее сильные доводы наших мажоритаристов представляются мне неубедительными. На других не имею времени останавливаться. Не могу, однако, не указать, что если стремятся доказать утопичность пропорционалистов, то почему никто из мажоритаристов не скажет нам, как разрешат они вопрос об округах? – вопрос, который делает мажоритарную систему в наших условиях не сочетаемой с принципом равенства избирательного права.

**Председатель.** Член Сопещения Бондарев.

**С.И. Бондарев**<sup>1</sup> (от Совета Всероссийских кооперативных съездов). Я все-таки должен сказать, что мы, местные работники, должны быть в высокой степени признательны защитникам мажоритарной системы за те яркие указания тех трудностей, которые сопряжены с проведением в жизнь системы пропорциональных выборов. И именно нам на эти трудности глаза закрывать особенно и не надо. Эти трудности чрезвычайно велики, особенно для того социалистического направления, которое естественно или исторически работает в сельской части России. Из этих указаний я отметил себе три: слабую организованность политических партий, важность местного представительства и большие размеры избирательных округов, которые естественны при пропорциональной системе. Я говорю, что это мы должны очень иметь в виду. Однако все-таки та справедли-

---

<sup>1</sup>Бондырев Сергей Иванович (1872–1944) – член I Государственной думы, в 1917 г. эсер, член Учредительного собрания.

вость, которая заложена в пропорциональной системе и о которой так убедительно говорил товарищ Фокеев, для нас является незыблемой. Эта справедливость заключается в том, что, несомненно, при пропорциональной системе громадное количество голосов – тысячи, десятки тысяч голосов, которые, как мы были свидетелями, пропадают при мажоритарной системе выборов, здесь они, несомненно, если не целиком, то в значительной степени будут учтены. Это для нас в высшей степени важно. Также важно и вот что. В этот величайший период строительства русской истории, вперед, как мы думаем, на ряд поколений, надо, чтобы в это строительство прошли лица, стоящие выше местных частных интересов, стоящие выше, на точке зрения общих заданий страны в деле ее исторического строительства, и именно система пропорциональных выборов это обстоятельство более обеспечивает. Таким образом, мы к ней и склоняемся. Мы, благодарные вам за указания известных недочетов, мы делаем некоторые возражения и поправки. Вы нам говорите о слабости – что мы в известной степени признаем – политической организованности страны. Несомненно, царское самодержавие, давившее страну и по самому живому и больному месту бывшее ее, этой организованности страшно препятствовало; но страна выжила, и строительство политического оформления происходит чрезвычайно интенсивно; теперь идет заложение строительства другого, организованного группировкой, о которой говорил Фокеев: Совета, например, крестьянских депутатов, к которому я прибавлю чрезвычайно сильную кооперативную организацию в значительной части страны, которая, я вам должен сказать, в этот период переходного времени имела чрезвычайно важное значение. И потом, что же мы, господа, закрываем глаза? Гегемония политических партий? Но вот мы, которые были в Думах, мы наблюдали, что те депутаты, которые приходили в зал Таврического дворца, приходили и, вы думаете, случайно садились один сюда, другой туда и третий сюда? Да нет, волей-неволей он должен был, приходя в зал Таврического дворца, усаживаться по определенному сектору, по которому шло направление политической мысли, – так что этого не избежать, это естественно. Чего вы так уж очень боитесь гегемонии политических партий, как вы выражаетесь, партийной бюрократии? Но ведь, господа, для нас на местах партия, партийный лозунг и программа имеют жизненное значение. Это верно, это маяк, захватывающий все существо человека. Вот важность, которая там придается политическим партиям, и страна в этом отношении быстро и интенсивно растет. Во-вторых, важность местного представительства, – мы ее признаем, но страшно боимся. Человек, выборный по мажоритарной системе от Николаевского уезда Самарской губернии, куда принадлежит с. Покровское, я боюсь, что он будет говорить не об общих федеративных началах, а о том, чтобы как-нибудь Николаевский уезд Самарской губернии присоединить к Саратову, к Саратовской губернии, потому что к Саратову ближе и не нужно будет тысячи верст скакать до Самары по административным делам и т.п. Я не разделяю возражений, которые Понтович приводил, что депутат не обязан ответственностью перед избирателями. Я полагаю, что он в высокой степени обязан, и вот какое местное значение это будет иметь. Партийные люди или вообще люди, выставленные организацией с места, которые будут приходить в

парламент, они не местными узкими интересами будут связаны с местами, а тем, что при свободе собраний и обращения они будут иметь и должны иметь живую связь с местами. И эта постоянная циркуляция взад и вперед, общение с избирателями и даст возможность наложить на общую политическую физиономию депутата местный, важный, конечно, оттенок, а не какой-либо частный. Наконец, третье – большие размеры округов. Это вопрос, конечно, важный, но думаю, это вопрос технический, и это не только для Новгородской губернии, – я толкался и в Саратовской губернии, теперь в Пермской, и там то же самое. Пермская губерния естественно должна быть разделена на Предуралье и Зауралье. Между Пермью и Екатеринбургом постоянные бои, но, думаю, это вопрос технический о том, чтобы громадные губернии известным образом разделить на два участка. Итак, пропорциональная система создает большую справедливость, создает большую высоту общеполитического горизонта депутатов. Мы примем ее и введем в нее известного рода поправки, возможные благодаря указаниям защитников мажоритарной системы.

**Председатель.** Слово принадлежит члену Совещания Добраницкому.

**М.М. Добраницкий** (от Совета рабочих и солдатских депутатов). Тут уже указывалось то положение, что Россия стоит теперь перед колоссальной по трудности задачей. Мы созываем в России не парламент, который уже работает в условиях совершенно организованной политической жизни, в условиях совершенно определенного политического организма, а нам этот политический организм, эту политическую форму приходится только строить. Всем лицам, которые будут выбраны в Учредительное собрание, нельзя приносить туда свои местные интересы и доказывать, что в том или другом месте надо то или другое изменить, а им надо определить те крупные линии государственного строительства, которые определяют судьбы России на сотни лет. Вот почему мы, являющиеся сторонниками пропорциональной избирательной системы, откидываем те упреки, те возражения, которые делаются сторонниками мажоритаризма, что пропорциональная система усиливает влияние политических организаций, что избирательная борьба при этой системе идет под политическим флагом, отменяя местные интересы. Мы стоим на той точке зрения, что Учредительное собрание, если оно действительно должно дать те результаты для России, которые мы от него ожидаем, даст эти результаты только тогда, если вся политическая борьба на выборах будет идти под флагом крупных политических организаций. Организации эти имеют определенные программы; они себе ясно представляют, как должна быть организована вся страна, чего нельзя сказать о маленьких местных организациях, местных политических партиях, возникших под влиянием местных условий. Тем, которые возражают, что на местах не имеется сильных политических организаций, я бы указал на то, что ведь не нужно даже брать таких организаций, как кадетская, социал-демократическая, социал-революционная. Ведь такие же планы государственного строительства, несомненно, имеются и среди таких несовершенных организаций, как Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Если местное население в губернии или уезде не доросло еще до политических партий, имеющих свои аналогии в Западной Европе, то оно, во всяком

случае, будет всюду организовано в Советы крестьянских депутатов в губерниях и в Советы солдатских и рабочих депутатов в городах. Там, где политические партии не смогут вести избирательной борьбы под флагом чисто партийным, уже дифференцированным, там они будут ее вести под флагом этих Советов. Советы, несомненно, выработают для всей России, как целой, определенные политические линии, определенные линии государственного строительства, и те, которые будут выбираться на местах, эти линии будут поддерживать. Вот почему возражение, которое делалось, что на местах такой политической дифференциации, являющейся предпосылкой пропорциональной системы выборов, нет – это возражение само собою падает. Тут указывалось на то, что мажоритарная система не меньше, чем пропорциональная система, обеспечивает интересы большинства, но это утверждение ничем не доказывалось. Я могу указать на примеры из Западной Европы, из Германии, опровергающие это утверждение. Пусть это не смущает резких противников Германии, которые даже против примеров оттуда, так как те примеры, которые я буду указывать, как раз говорят против германской системы. В Бадене при выборах в рейхстаг в 1897 г. на 335 000 голосов, поданных при выборах, оказалось за национал-либералов поданными 85 000 голосов, остальные были за клерикалов, если не ошибаюсь. Так как от Бадена в рейхстаг должно было пройти приблизительно 10–12 депутатов, то, значит, на каждого падало около 35 000 голосов, между тем национал-либералы, которые получили только 85 000 голосов и которые при пропорциональных выборах имели бы право на три депутатских места, не получили ни одного места. Таким образом, крупное политическое течение целой области, имеющее весьма большие политические и экономические интересы, оказалось непредставленным. Это, несомненно, большая ненормальность, и это показывает, что при мажоритарной системе меньшинство может не иметь своего представительства в законодательном учреждении. Я могу указать еще и другой факт из той же Германии. В 1907 г. социал-демократы, имея число голосов, которое давало им право на 110 депутатских мест, а именно, больше 3 000 000 голосов, получили всего 43 места, т.е. немного более трети того, на что имели право. Утверждение Мякотина, что национальные меньшинства будут иметь представительство и при мажоритарной системе, никакими вескими доказательствами поддержано не было. Я не могу не указать на Кавказ, где в некоторых небольших сравнительно уездах имеются незначительные вкрапленные национальные меньшинства, которые при мажоритарной системе никоим образом представительства иметь не могут. Когда я думаю о мажоритарной системе, я боюсь за Кавказ, припоминая ожесточенную борьбу, имевшую место несколько лет тому назад в Баку между мусульманами и армянами, при которой по сравнительно мелким причинам дело доходило до резни. Если результат выборов будет зависеть от нескольких голосов в ту или другую сторону, то национальная борьба, несомненно, дойдет до страшного обострения, фальсификация выборов будет колоссальная и может повториться бакинская резня для того, чтобы терроризировать противников. Товарищ Мякотин отрицал преобладание личного начала при мажоритарной избирательной системе, но если мы возьмем другие страны, Францию или Германию, то увидим, что там, обыкновенно в тех округах, где раз-



ница между силами партий небольшая и где, значит, от нескольких голосов большинства зависит результат выборов, борьба ведется резкая и на личной почве. Для того чтобы посрамить противника, там не отступают перед личными нападками, там докапываются даже до предков. Я боюсь, что при мажоритарной системе выборов и мы в России имели бы такие примеры. Между тем, опыт пропорциональных выборов в Петрограде показывает, что нам удалось избегнуть борьбы на личной почве при выборах. Несмотря на то, что перед выборами велась усиленная партийная агитация, мы при этом не слышали, что такой-то вор, такой-то подкуплен, такой-то мошенник и т.п. Борьба велась, действительно, только в плоскости политических программ. Здесь указывалось на то, что перебаллотировки, неизбежно связанные с мажоритарными выборами, желательны, что они лишней раз заинтересовывают политически население и дают возможность выбрать меньшее зло меньшинству, которое осталось, так сказать, за бортом и которое уже при баллотировке в игру не входит, потому что выбирают только две самые большие партии. Но те, которые это говорили, ошибаются, как проф[ессор] Котляревский, думая, что блоки между социал-демократами и клерикалами указывают на то, что клерикалы были для социал-демократов предпочтительнее национал-либералов. Это неверно. Не потому социал-демократы голосовали за клерикалов, что они их предпочитали национал-либералам, а потому, что эти две партии между собою сторговались, так как в одном округе решение зависело от социал-демократов, а в другом от клерикалов.

Партии столкнулись и сказали: там, где находятся в большинстве клерикалы, там мы, социал-демократы, будем за вас голосовать, а там, где в большинстве находятся социал-демократы, там мы, клерикалы, будем голосовать за вас. Но кто это говорил, забывает, что это противоестественный блок, потому что совершенно неестественно, чтобы две такие партии, как социал-демократы и клерикалы, которые находились в самой резкой борьбе между собою до выборов, вся практика которых резко противоречит друг другу, чтобы эти партии после выборов, перед перебаллотировкой рекомендовали своим избирателям голосовать за другую партию. Это, может быть, не развращает членов партии, сознательных работников, не развращает политических деятелей, которые могут в этом разбираться, но на народные массы это имеет чрезвычайно развращающее влияние. Они и так плохо разбираются в партийных программах, а если вы их заставите голосовать за такую партию, которую вы до сих пор рекомендовали ненавидеть, то вместо того, чтобы вносить сознание в их головы, вы только затемняете их сознание. В.В. Водовозов в одной из своих статей в «Дне» указывал на то, что в Советании, вероятнее всего, вопрос о пропорционализме приведет к конфузу пропорционалистов, потому что они поссорятся между собой по вопросу о конкретной пропорциональной системе. Он говорит в этой статье, что борьба между сторонниками свободных и связанных списков начнется настолько сильная, что можно опасаться, что они захлебнутся в потоке речей.

Он оказался уже неправым. В комиссии мы совершенно не захлебнулись в потоке речей и довольно быстро столкнулись по поводу конкретной пропорциональной системы. В комиссии В.В. Водовозов нас пугал тем, что пропорцио-

нальная система будет иметь своим последствием колоссальный абсентеизм избирателей, что избиратель не почувствует, что он своим голосом может дать победу своей партии, и выбирать не будет. Пример Петрограда блестяще доказал, что В.В. Водовозов ошибался и оказался очень плохим пророком. Абсентеизма почти не оказалось, и участие в выборах было настолько значительное, что таким редко может похвастать даже Западная Европа. В.В. Водовозов и здесь нас пугал: если вы примете пропорциональную систему, то бог знает, что вы дадите России; сомнительно, чтобы выборы могли пройти на основе пропорциональной системы. Я думаю, что это неверно и что В.В. Водовозов окажется и в этом случае плохим пророком.

**П.П. Гронский**<sup>1</sup> (от Партии народной свободы). Один из французских писателей, член французской палаты депутатов, много занимавшийся вопросом об избирательном праве вообще и вопросом об избирательных округах в частности, чрезвычайно ярко выставил основы противоположения системы списков и системы единоличного голосования. Это Рене Гобле<sup>2</sup>. Он сказал: «Scrutin des listes est le scrutin des idées; scrutin uninominal est le scrutin des personnes»<sup>3</sup>, и все то скрещивание копий, которое мы видим в нашем Советании, объясняется именно этим глубоко врожденным различием психологии людей. Среди нас есть индивидуалисты; среди нас есть социалисты в широком смысле этого слова; здесь есть поклонники общественного начала; здесь есть поклонники начала личного и в этом – конфликт между пропорциональной системой и системой мажоритарной. Все, кто поклонник идеи человеческой личности, – сторонники по большей части мажоритарной системы. Те, кто поклонники, как я, коллектива, те, кто в основу своего мировоззрения кладут социалистический образ мыслей, – те всегда сторонники выборов на основе списков, и наилучшей системы списков – пропорциональной. Вот почему подавляющее большинство социалистических партий Западной Европы стоит за пропорциональное представительство. Исключения объясняются только лишь вопросом выгоды. Пропорциональные выборы – позиция большинства социалистических партий Западной Европы. Если в свете идей индивидуализма и социализма посмотреть на все то, что мы сейчас обсуждаем и что сейчас Россия переживает, то нет сомнения, что нам нужно стать на точку зрения пропорциональных выборов, и нам, здесь присутствующим, мне и Э.Э. Понтовичу, особенно тяжело возбуждать конфликт учеников с учителем. И он, и я – мы ученики В.М. Гессена; и он, и я – мы держимся кардинально противоположных точек зрения по вопросу о пропорциональных выборах и вообще по вопросу о применении этой пропорциональной системы у нас в России. О пропорциональности и национальностях у нас очень много говорилось, но я лишь два слова добавлю. Я считаю, что невозможно установить мажоритарную систему не только потому, что у нас много национальностей, а главным образом потому, что у нас национальности смешанные, – вот почему нам нужны пропорциональные

<sup>1</sup> Гронский Павел Павлович (1883–1937) – юрист, с 1917 г. профессор Петербургского университета, член IV Государственной думы, кадет.

<sup>2</sup> Гобле Рене – французский политический деятель, адвокат, депутат парламента.

<sup>3</sup> Голосование за списки – это голосование за идеи, персональное голосование – это голосование за личности (франц.).

выборы. Если мы возьмем такую национальность, как евреи, которые живут на всем пространстве Российской империи, то для еврейской национальности вопрос о пропорциональном голосовании является вопросом о существовании, вопросом о представительстве законных ее интересов в Учредительном собрании. Эта разбросанность различных национальностей по широкому лицу русской державы заставляет быть сторонниками пропорциональной системы для голосования. Я не говорю о Кавказе, я не говорю о той вражде на Кавказе, о которой здесь говорилось. Действительно, возьмем любую губернию Кавказа; если вы примете систему без пропорциональности, то вместо Учредительного собрания вы получите такую рознь и такую кашу различных национальностей, из которой никакого толка не выйдет. Я точно так же держусь той точки зрения, которую защищал Фокеев; он глубоко прав, что наука не имеет цены постольку, поскольку она не занимается вопросами практики; как не может быть искусства для искусства, так не может быть науки для науки. Наука социальная должна оперировать с теми материалами, которые имеются в стране. Я считаю, что основной задачей всей русской науки, русских ученых является основательное, близкое знакомство с теми условиями, которые имеются в стране. Зная эти условия, как знает товарищ Фокеев и знаю я, мы можем кристаллизовать социальные силы на местах именно в сторону социальных принципов пропорциональности выборов. Тут говорят: выборы пропорциональные дают засилье партий. А я вас спрашиваю: а выборы на основании мажоритарного голосования, разве в любой стране они не дают ту же самую партийность? Возьмем Германию – классическую страну мажоритарного голосования, где, вы знаете, так блестяще организована дисциплина партий, которая заставляет всякого избирателя пройти партийное иго и только через партийное иго войти в рейхстаг. Разве в Германии социал-демократы, которые опираются на широкий произвол мажоритарного голосования, разве они волей железной дисциплины не привлекают своих членов партии? Разве они не говорят: голосуйте за того, о котором говорит партийный комитет? Говорить о засилье партийных организаций и партийного голосования при пропорциональных выборах – это значит закрывать глаза на то, что такое же партийное голосование имеется и при системе мажоритарной. Вот почему я считаю, что этот упрек должен быть отклонен как не соответствующий действительности. Я во многом согласен с С.А. Котляревским относительно губерний распространенных, в которых очень трудно создать пропорциональное представительство; нужно очень призадуматься перед Архангельской, Вологодской и тому подобными губерниями, но я кардинально расхожусь с ним в вопросе о перебаллотировке. Я считаю, что такая перебаллотировка – язва мажоритарной системы, которая одна могла бы заставить отказаться от этой перебаллотировки. Пример, который привел Сергей Андреевич, не столь ясен. Конечно, если голосовать за Ленина и за Плеханова, я с удовольствием подам за Плеханова, потому что он по тактике правее кадетов, но есть другие примеры из жизни, примеры в Германии, где идет постыдный торг между партийными организациями о тех голосах, которые им принадлежат, где центр торгуется с социал-демократами и социалистические кандидаты кланяются, если они слабы, а им говорят, как заносчивый купец, я с вами пойду при таких-

то условиях. Вот к чему ведет система перебаллотировки, которая неизбежна при мажоритарной системе выборов. И вот почему для меня главным гвоздем, который должен быть вколочен в гроб мажоритарной системы выборов в России, является система перебаллотировки, потому что я желал бы избежать этого постыдного торга и не хочу, чтобы социалисты сторговывались с правыми партиями, а Партия народной свободы – с социалистами. Я не говорю о программных требованиях, а те основные принципы тактики, которые заложены в основу партийного разделения России, говорят о том, что кристаллизация общественного мнения произойдет на этих перебаллотировках. Так говорится в докладе, который представляет мнение меньшинства. Я спрошу вас: возьмите любой округ в Германской империи, в котором в 1901 г. социалисты блокируются с центром, а в 1906 г. социалисты блокируются с национал-либералами. Какая это кристаллизация общественного мнения, когда кристаллы разваливаются в стороны? Это не кристаллизация, а это естественная комбинация, которая может составиться в пределах каждого округа. Вот почему вопрос о перебаллотировке является самым решающим вопросом в области, которая нас волнует. Он имеет колоссальное значение с точки зрения поклонников социального принципа, который признает, что партия как определенное социальное целое через представительство всей страны выступает как коллектив и как коллектив борется для всей страны, для тех членов, которые входят в ее состав. Наконец, последнее соображение: во-первых, сожаление, что оба ученика являются противниками учителя, а во-вторых, указание на то, что я не понимаю боязни грядущей аристократии. Я понимаю боязнь перед аристократией дворянской, которая насильственно и вопреки воле всего народа держала в своих руках власть страны, но я лично преклоняюсь перед аристократией ума и таланта, которая всегда и везде руководила общественным мнением, и позвольте русским политическим партийным коллективам выделить из своей среды эту аристократию ума и таланта, которая пойдет в Учредительное собрание. Это обстоятельство, с общей точки зрения, которую я здесь защищаю, оно заставляет меня определенно быть сторонником системы пропорциональных выборов в России. Эта аристократия ума и таланта не будет оторвана от той среды, которая ее дала, потому что постоянный живой источник той системы, которая называется наилучшей системой всеобщего избирательного права, будет постоянным коррективом и вольет свои широкие струи в те народные таланты, которые через посредство всеобщего избирательного права пройдут в столь давно желанное для России Учредительное собрание. <...>

**Председатель.** <...> Слово принадлежит члену Совещания Липеровскому.

**Ю.А. Липеровский** (от Совета рабочих и солдатских депутатов; временный представитель от фронта). Я – сторонник пропорциональной системы и в данном случае обращаю внимание членов Совещания, которые являются сторонниками системы мажоритарной, не на существо этих двух систем, а на отношение их к армии, не потому, что армия как вооруженная сила должна обращать внимание страны на то, как она будет голосовать и за кого она будет голосовать, а потому, что в армию в настоящее время призвано очень значительное большинство мужского населения России. Имея в виду, что, вероятно, к голосованию будут при-

званы от 80 до 90 миллионов, а под ружьем находится, вероятно, миллионов 15, нужно признать, что на долю армии придется очень большой процент мужского населения, и при этом такого, которое наиболее легко поддается дисциплине, особенно горячо относится ко всем политическим вопросам, очень заинтересовано в решении земельного вопроса хотя бы потому, что оно само будет далеко от места решения, и которое, затем, как показали выборы в Петрограде, принимает очень большое участие в выборах. Те районы, где было много солдат и молодых рабочих, да и вообще рабочих, оказались лучше представлены в смысле меньшего абсентеизма, чем те районы, где рабочих и солдат было меньше. Все это говорит за то, что в армии абсентеизма будет меньше. И, как показали выборы в некоторых армиях, дисциплина общевойсковая сказывается и на политической дисциплине. Поэтому все дающее повод надеяться, что дисциплина может сказаться в лучшую сторону на выборах, говорит за то, что для армии нужно высказаться за пропорциональную систему. Затем, тут было сказано, что сторонники мажоритарной системы настаивают на ней особенно потому, что в ней сказывается географичность того лица, за которое голосуют, привязанность его к данной местности, связь его с населением. Для нас в армии это совершенно не важно, потому что мы и так оторваны от своих мест. Мы будем голосовать не за такого человека, который поедет от нас в Петроград как односельчанин или человек того места, где мы голосуем, – мы будем голосовать за человека, который лучшим образом представит наши интересы, лучшим образом защитит те лозунги, которые для нас дороги. Особенно важно это в области земельной и в области рабочего вопроса, так как эти вопросы особенно близко касаются солдат, как только они уйдут из армии; поэтому нам совершенно все равно, будет ли он одной деревни с нами или не будет. Теперь сильно развилось в армии недоверие к отдельным лицам. В этом отношении очень важно обставить выборы в армии так, чтобы избираемый пользовался наибольшим доверием избирателей и чтобы как можно меньше было заподозренных выборов. И опять-таки тут дело клонится к тому, что нужно принять для армии систему пропорциональных выборов, потому что там уже всякому избирателю, всякому солдату будет гарантироваться, что фамилия того лица, за кого он будет голосовать по партийным спискам, гарантируется партией, и он уже будет знать, что если в известный список внесены такие-то и такие фамилии, то значит, они выставлены партиями. И солдаты теперь прекрасно разбираются в партиях. Может быть, если они и не разберутся в оттенках, то, во всяком случае, понимают и за печать партии будут стоять крепко, если только знают, что таких-то лиц, обещающих им содействие, гарантирует известного рода партия, например, социалистическая. В таком случае солдат совершенно спокойно будет опускать бюллетени со списками этих лиц. Сейчас в армии очень развито стремление к демагогическим приемам и мерам воздействия. Если будет принята мажоритарная система для армии, то мы должны считаться с тем, что эти демагоги особенно сильно начнут там свою работу и со всяким таким демагогом бороться будет чрезвычайно трудно. Конечно, они могут пройти и партийными списками, но это уже будет ошибкой партии, которая их пустит. Если же мы пустим в армию мажоритарную систему, то не разделаемся с этими отдельными личностями

и ничего с ними поделаться не сможем. Они попадут от армии в Учредительное собрание, которое приобретет совершенно случайный характер, а так как число избирателей из армии составляет значительный процент по отношению к общему числу голосующего населения вообще, то это очень отзовется на составе Учредительного собрания. Все это говорит за то, что для армии приходится принимать систему пропорциональных выборов. Особенно важно принять здесь во внимание то, что перебаллотировки в армии совершенно невозможны. Нельзя себе и представить, чтобы два раза заставить армию голосовать по какому-нибудь отдельному вопросу. Для того, чтобы провести выборы в армии, надо эти выборы откладывать. Нельзя их провести в один день, как это будет делаться во всей стране, и непременно придется эти выборы растянуть на одну или на две недели, – и это только для одного процесса выборов. Наступит период перебаллотировки, и опять ту же самую историю нужно растягивать еще на две недели, и то обстоятельство, что нельзя произвести перебаллотировок, опять-таки заставляет нас склоняться к взгляду, что мажоритарная система для армии совершенно непригодна. В этом отношении единственный возможный способ производства выборов – способ пропорциональных выборов. Что же касается тех или других списков, то этот вопрос мы, вероятно, будем голосовать отдельно. Но самое удобное и самое необходимое для нас – это установление твердых, постоянных списков, где никаких изменений производить нельзя. Опасаться в этом отношении, что будут мешать отдельные лица тем, что будут нарушать эти списки, не понимая, что тем самым нарушается годность бюллетеней, нельзя, так как в этом отношении может быть использована та дисциплина, которая существует в армии и которая теперь крепнет. Так, при выборах, которые были произведены армией во Всероссийский съезд, работающий сейчас, на 500 с лишком поданных списков оказалось только 27 таких, на которых избиратели сочли себя вправе переставить места, которые намечались в списках или заменить имена другими. Все остальные 500 с лишком списков были поданы чистыми и ни в чем не измененными. Все это показывает, что для армии система твердых списков вполне пригодна и что система пропорциональных выборов для армии может пройти благополучно, а под рев пушек, как здесь говорилось, трудно вести избирательную кампанию. Дело же перебаллотировок еще труднее.

**Председатель.** Слово принадлежит члену Совещания Толмачеву.

**И.П. Толмачев** (представитель Сибири). Сторонники мажоритарной системы, мне кажется, вполне согласны со сторонниками пропорциональной системы в том отношении, что теоретически последняя система дает избирателям наибольшую долю политической справедливости. В этом отношении у нас разногласий нет, и если мы ведем продолжительные прения по этому вопросу, то только в плоскости возможности применения пропорциональной системы к условиям русской жизни. Позвольте и мне коснуться вопроса только со стороны возможности применения пропорциональной системы к условиям жизни нашей окраины. На этом вопросе уже останавливался член Совещания Аджемов, который указал, что для окраин наиболее подходящей является именно система пропорциональная. Совершенно верно. Разноплеменность состава окраин дает этой системе

чрезвычайно большие преимущества. Казалось бы, что только при ней могут различные национальности, часто очень небольшие, получить вполне справедливое осуществление своих гражданских прав, получить место в Учредительном собрании. Но не следует забывать, что те условия, которые сторонников мажоритарной системы или противников пропорциональной системы заставляют склоняться в сторону первой, на окраинах существуют в несравненно более сильной степени, чем в центральных местностях Европейской России. Неподготовленность России к политической жизни, ее малая политическая организованность на наших окраинах во много раз больше сравнительно с Европейской Россией. Влияние малокультурности, безусловно, сильное в Европейской России, несравненно сильнее на наших окраинах. Поэтому, мне кажется, тот совершенный аппарат, каким является пропорциональная система, примененный к несовершенным условиям окраинной жизни, может повести к полному искажению принципа политической справедливости. Но кроме этих двух условий есть еще целый ряд других, на которых детально и убедительно останавливается один из докладчиков, это, именно, влияние пространственности, редкости населения, трудностей путей сообщения, отсутствие или плохая организация почт и телеграфов. Я позволю себе предложить вашему вниманию несколько цифр, относящихся до Сибири. Возьмем часть Сибири, которая является наиболее характерной по своей недоступности. Я говорю про Якутскую область. Эта область имеет в настоящее время свыше 300 000 человек населения и должна будет послать в Учредительное собрание одного, самое большее, двух депутатов. Эти 300 000 человек, которые должны послать не более двух депутатов, живут на пространстве около  $3\frac{1}{2}$  миллионов квадратных верст. Цифры голые, не говорят ничего, но это пространство в семь раз больше Германии, в 100 раз больше Швейцарии и в 140 раз больше Бельгии. Если возьмем отношение цифры населения Якутской области к только что перечисленным странам, то найдем, что она в 200 раз слабее населена, чем Германия, в 12 раз слабее Швейцарии и в 25 раз слабее Бельгии. Я не буду делать никакого вывода из этих цифр, но сошлюсь на Водовозова и на сопоставления, которые он сделал по отношению к некоторым губерниям Европейской России. Если же мы скажем о путях сообщения, о почте, телеграфе, то и тут очутимся перед ужасающими данными. Если сейчас послать письмо хотя бы в Колымск, то оно придет туда на четвертый месяц. Если бы мы сегодня послали туда извещение об Учредительном собрании, наш посол прибыл бы на Север в сентябре месяце. Я сообщаю это к сведению тех, кто так настаивал здесь на созыве Учредительного собрания к сентябрю. Телеграфное сообщение имеется только до Якутска. Могут сказать, что в таких исключительных условиях живут только несколько тысяч избирателей и что их можно не принимать во внимание. Но вряд ли это так. Мы чрезвычайно много внимания уделили на рассмотрение вопроса о допущении к выборам лиц, впавших в преступление, больных и неспособных и т.д. Мы руководствовались не тем, чтобы увеличить число избирателей, а тем, чтобы, по возможности, не лишить никого высокого права гражданина. Это соображение вполне применимо к нашим окраинам, и как ни трудно достичь некоторых избирателей, они должны быть обслужены нами в смысле избирательного закона так же, как

и население Центральной России. Теперь позвольте мне привести цифры более нормальные, более подходящие к условиям Европейской России. Я беру Томскую губернию, которая является частью Сибири, наиболее густо населенной. Она насчитывает в круглых цифрах 4 000 000 жителей и имеет также в круглых цифрах площадь в 800 000 кв. верст. При этих условиях она в полтора раза больше площади Германии или Франции, в 22 раза – Швейцарии и в 31 раз – Бельгии. В смысле густоты населения она в 14 раз меньше Германии, в 10 раз – Франции, почти равна Швейцарии и в два с половиной раза меньше Бельгии. Опять убедительный язык цифр, которые не нуждаются ни в какой аргументации. Те же сопоставления можно сделать по отношению к Туркестану и к наиболее населенной Ферганской области, которая, занимая площадь в пять раз больше Бельгии, имеет в три раза меньше населения, чем последняя. Эти данные заставляют меня с сугубой осторожностью отнестись к тому, что теоретическое представление о большом совершенстве пропорциональной системы может быть приложено всецело к нашим окраинам. Я полагаю, что осторожность западноевропейских государств, о которой нам так много здесь говорилось и которая основывается на том, что то, что хорошо для малого, может оказаться неприменимым для большого, заставляет нас с величайшей осторожностью смотреть на это дело, подготовительное к такому великому историческому акту, как созыв Учредительного собрания. Мы должны, по возможности, устранившись от производства тех экспериментов, на которое не могут решиться государства, стоящие в совершенно спокойной и нормальной обстановке, государства, проделавшие притом большой политический опыт. И в этом отношении я вполне присоединяюсь к мнению тех ораторов, которые приглашали не соглашаться с известной пословицей «что русскому здорово, то немцу смерть». Я думаю, что от этой поговорки нам можно отказаться, и раз это так, то мы высказываемся не в пользу пропорциональной системы, так как у немцев имеется мажоритарная система. Когда я представляю будущую работу выборов, когда я вижу условия страны и той местности, в которых придется применить закон, который мы вырабатываем, мне кажется, приняв пропорциональную систему, мы создаем здесь такие условия выборов в Учредительное собрание, как если бы мы в бездорожных местах нашей русской земли заставили вместо той телеги, на которой все-таки как-никак можно проехать, ехать на автомобиле и на этот автомобиль посадили бы шофером человека, который, может быть, даже никогда в жизни не видал в глаза подобной машины.

**Председатель.** Член Сопещения Пийп.

**А.И. Пийп** (от эстонских общественных организаций). Теоретическая предпосылка, конечно, ясна, и, я думаю, что с точки зрения теоретической о преимуществе пропорциональной системы не стоит говорить. И я по сему предмету говорить не буду. Я, наоборот, остановлюсь на том, что, с моей точки зрения, практической, единственно приемлемой у нас является пропорциональная система по следующим соображениям. Сейчас у нас высказалось несколько ораторов; одни говорят, что на окраинах должна быть принята пропорциональная система, другие говорят, что на некоторых окраинах должна быть применена другая система. Я думаю, что вопрос относительно того, на каких окраинах пропорцио-



нальная система не должна быть применена, решит специальная комиссия о выборах на окраинах, которая для того избрана. Есть другая точка зрения, которая говорит, что пропорциональная система может быть применена в самом центре. Не касаясь Сибири, я нахожу, что основной принцип выборов в Европейской России – обеспечение прав меньшинства – это принцип есть не только теоретический, но и практический. Если мы не хотим создать закон несовершенный, то он должен соответствовать общей конъюнктуре, должен быть тем фотографическим снимком, который требуется у всякого избирательного закона. Таковым является именно пропорциональная система. Я приведу вам пример цифровой, например, из Прибалтийского края. У нас 90 процентов населения туземного, эстонского и латышского. Я представитель этих населений. Я говорю: если вы примите мажоритарную систему, мы, может быть, получим все предоставленные этому краю места, но мы этого не хотим; мы не хотим лишиться десятипроцентное меньшинство проживающих там русских, евреев и даже немцев права получить своего представителя. Я этого вопроса не предreshаю, но факт тот, что мы не хотим воспользоваться возможностью получить все голоса и уже практически это доказали тем, что в законе о городских и земских выборах, вошедшем в силу до общего государственного закона земств и городов, мы ввели уже пропорциональную систему. Значит, на окраинах вопрос о пропорциональной системе практически решен, и если представители Сибири говорят, что там это неудобно, то я считаю, что вопрос о системах выборов в Сибири подлежит специальному обсуждению. Я еще укажу, что перейти в настоящее время в Прибалтийском крае от системы пропорциональных выборов, которую мы приняли для городских, для земских и отчасти для волостных выборов, к мажоритарной, это было бы шагом назад. Если мы приняли эту систему в одном случае, то я не понимаю, почему мы должны сделать отступление в данном случае для выборов в Учредительное собрание. То соображение, что для жителей Прибалтийского края пропорциональная система выборов не есть только отвлеченный теоретический принцип, а является принципом, примененным на практике, я думаю, будет для нас всех таким убедительным аргументом, от которого мы не имеем права отказаться. Повторяю, что для окраин Европейской России вопрос о пропорциональных выборах – это не вопрос теории, а практики, и, с точки зрения практической, вопрос о системах выборов решится в пользу пропорциональности.

**Председатель.** Член Совещания Одинец.

**Д.М. Одинец** (от трудовой группы). Не существует ни одной системы, ни пропорциональной, ни мажоритарной, которую можно было бы назвать абсолютно совершенной. Не с точки зрения абсолютного совершенства, а с точки зрения сравнительного достоинства можно оценивать ту или другую систему избирательного права. Здесь мы слышали, что лишь постепенно, по мере развития политической жизни и более прочной структуры политических партий, в жизнь входит пропорциональная система выборов. Как раз член Совещания В.М. Гессен указывал на пример Швейцарии, говоря, что участник Совещания Яшунский противоречит себе на примере Швейцарии, который, по его мнению, убедительно доказывает, как осторожно мажоритаристы подходят к пропорциональным

выборам, как из года в год в течение десятилетия возможно определение нового большинства. Я лично считаю, что подобный аргумент В.М. Гессена недостаточно убедителен именно потому, что в Швейцарии имелась определенная политическая мажоритарная система. Если в стране имеется определенная система – тем более демократическая, – то она уже имеет за собой известную силу традиций, и там новая система входит постепенно не потому, что эта система пригодится через 20 лет, я глубоко убежден, что она пригодится и теперь, – но потому, что старая система имеет за собой силу определенных традиций и как таковая держится в умах, держится в привычках. Сам В.М. Гессен сказал, что достаточно нам ввести в Учредительное собрание пропорциональную систему выборов, чтобы тем самым она перешла и в дальнейшие законодательные учреждения; значит, тут дело в традиции, а вовсе не в преимуществе мажоритарной системы в Швейцарии. Самый большой упрек, который здесь делался системе пропорциональной, – это было указание на то, что при этой системе дисциплина партий дойдет до своего *апогея* и что эта дисциплина не позволит выявиться каким-нибудь оригинальным индивидуальностям на местах, местным личностям в местной обстановке. Но я думаю, что это опасение совершенно неверно. Неужели можно полагать, что на страну, на наш народ можно безнаказанно наложить какое-нибудь иго, хотя бы иго партийное? Неужели можно думать, что если это иго партийное будет расходиться с народным правосознанием, то живое народное правосознание живым, естественным путем, путем автономно возникающих организаций, не пройдет мимо того прокрустова ложа, которое будет для него приготовлено партией? Конечно, нашим партиям придется считаться с местными настроениями, с местными взглядами и местными чаяниями. Если партии не будут считаться с местными людьми и с местными кандидатами, то я глубоко убежден, что народ на местах найдет выход и пойдет не по партийным спискам, а по тем спискам, которые будут выставлены крестьянскими союзами, местными комитетами и учительскими союзами, и возникнут свои собственные партийные организации. Словом, такая боязнь невозможна, особенно теперь, когда наш народ подышал воздухом политической свободы, когда у него выработались взгляды и убеждения на основные вопросы нашей жизни; и, я думаю, что пропорциональное избирательное право пойдет по той средней линии, которая будет очень ценна. На местах будут составляться списки по преимуществу из местных кандидатов, причем в этих случаях будут даже делаться известные уступки, т.е. не будет требоваться, чтобы данный человек подходил к определенной партийной программе во всех деталях: будет известная близость, сочувствие, будет делаться то, что происходит при городских выборах в некоторых партиях, например, в Партии народной свободы, которая в отдельных участках провела не только представителей партий, но провела лиц, сочувствующих ей, приближающихся к ее убеждениям. То же произойдет и в этих выборах, будет не одна равнодействующая, и партийного деспотизма бояться нечего, а если и будет партийный деспотизм, то тем хуже для партий; народ пойдет мимо этих организаций, народ найдет свой выход, но, благодаря партийной дисциплине, будут более сильные скрепы, чем если народ пойдет мимо мощных организаций. Чем предлагают заменить пар-

тийные скрепы, которые позволят сформироваться на местах? Местных симпатий будет столько, сколько депутатов; уже одно количество 800 показывает, что начнется такая разногласица в Учредительном собрании, которая подорвет его авторитет. Но, в сущности, важно следующее: В.В. Водовозов и многие указывали на то, что мы в культурном отношении отстали от Западной Европы; это, конечно, так, – это нужно признать, с этим спорить не приходится. Да, мы отстали, и мы производим выборы при новой и очень смелой обстановке. Мы решаем уравнения с многими неизвестными, и вот нам говорят: в такой гадательный ответственный момент вы прибавляете к числу неизвестных еще одно неизвестное – пропорциональные выборы. Я скажу: нет, мы прибавляем не неизвестную, а известную величину, мы прибавляем пять-шесть крупных течений, которые вполне определены; мы прибавляем вот что: ведь несомненно, что интеллигентных сил, – я не говорю об интеллигенции в прямом смысле, я говорю о народе, о крестьянах, рабочих, – даже там, на верхах, интеллигентных сил меньше, чем неинтеллигентных, несознательных. Интеллигенция у нас в меньшинстве, и если это так, как говорит Водовозов, как соглашаемся и мы, вывод вполне простой. Дайте этой интеллигенции право представительства, дайте ей возможность подняться наверх в Учредительное собрание, не только интеллигенции городской, но и интеллигенции народной, и только при пропорциональном представительстве эти интеллигентные силы страны войдут в Учредительное собрание и помогут нам окончательно сформировать ту единую волю и то общее настроение, без которого деятельность Учредительного собрания будет обречена на очень длительную работу и, может быть, в достаточной степени бесплодную. Конечно, мне могут сказать, что если интеллигентные силы в меньшинстве, то они, конечно, в меньшинстве и там, не все ли равно, как организовать, в Учредительном собрании или на местах. Но это не так, потому что интеллигентные силы окончательно оформятся в Учредительном собрании. Нам говорили, что нельзя новорожденное дитя кормить конфетами от Крафта, но если действительно наша страна такое новорожденное дитя, то его нельзя кормить и конфетами от Блгикена и Робинсона. Очевидно, что дело не в том, очевидно, что это все-таки не дитя, а если не дитя, если мы предполагаем кормить его конфетами, так давайте кормить его лучшими конфетами, теми, которые Владимир Матвеевич считает лучшими, ибо назвал такими, – будем кормить его конфетами Крафта. Что меньшинство при представительной системе получит лучшее представительство, осталось неопровергнутым, потому что дело идет не о большинстве и не о меньшинстве. Если бы было так, то в такой большой стране, как Россия, в одном месте пройдет один депутат, в другом – другой. Но дело в том, что никакая партия, никакое течение не бывает в большинстве в данной местности, а бывает три, четыре, пять течений. Комбинация этих течений, я не знаю математической формулы, но скажу, так велика, что количество округов будет ничтожно для того, чтобы дать, хотя и случайно, правильное представительство всем отдельным течениям. Если бы были две партии, можно было бы говорить: мажоритарная и пропорциональная системы – это все равно. У нас есть многочисленные партии и очень большое количество мнений, а в таком случае даже 800 округов будет недостаточно, чтобы они сумели уста-

новить пропорцию. Я признаю справедливость тех цифр, которые приводились здесь. Я признаю, что в отдельных местностях пропорциональная система встретит большие затруднения, но я высказываюсь в пользу ее, как за общий принцип, и признаю, что окраинная комиссия, которая была выбрана вчера и которая имеет свою обязанностью выяснить особенности окраин, должна в первую очередь поставить вопрос, возможна ли на окраинах пропорциональная система выборов, – а если невозможна, то мы пойдем по мажоритарной системе.

**Председатель.** Член Совещания Канторович.

**В.А. Канторович** (от еврейских политических партий). Позвольте мне указать на некоторые соображения, неразрешенные по моему мнению, на некоторые сомнения, которых мажоритарная система не разрешает. Сторонники мажоритарной системы оперируют все время простотой, и эта простота подкупает с первого взгляда, в то время как сторонники пропорциональной системы оперируют наибольшей полнотой представительства в Учредительном собрании. С точки зрения простоты, я думаю, что сторонники мажоритарной системы должны признать, что есть одно возражение, чрезвычайно важное и серьезное. Если даже принять все положительные стороны системы мажоритарной, мы все-таки исходим из того, что сейчас можно приступить к естественному делению России на избирательные округа. У нас имеются уже определенные естественные деления России на губернии, и только в виде исключения придется отказаться от этого естественного деления и создать новое искусственное деление специально для Учредительного собрания. Но при мажоритарной системе, – я обращаю внимание господ членов Совещания, – придется Россию заново делить на избирательные округа. Дело в том, что у нас нет определенного масштаба. Мы должны будем его создать и должны будем реально применить к жизни; мы должны будем заняться определением избирательной географии, вещью, которая при данных условиях, при отсутствии материала, является вещью почти неосуществимой, не только с технической, но и с политической точки зрения. Мы все: и мажоритаристы, и пропорционалисты – согласны в том, что Россия представляет стихийное смешение разных племен и национальностей, до сих пор не размежевавшихся и не ограничивших сферу своего национального влияния. Если мы будем сейчас заниматься избирательной географией, то мы должны будем предпринять разграничение сфер национального влияния при разграничении России на округа; мы должны будем устанавливать, где кончается один избирательный округ, где заканчивается сфера влияния одной национальности и начинается сфера влияния другой национальности. Если меня лично смущает даже техническая работа в окраинной комиссии, ибо я там предвижу некоторые осложнения, а там работа техническая, т.е. соби́рание сведений и материалов, то, когда вы начнете разбивать Россию на 800 избирательных округов соответственно с числом депутатов в Учредительное собрание, вы создадите задачу непосильную, неосуществимую и политически весьма вредную. Второе соображение: при мажоритарной системе не исключена, конечно, возможность прохождения в Учредительное собрание людей, в сущности, случайных. Они могут, с вашей точки зрения, с точки зрения мажоритаристов, отвечать определенным местным нуждам, но вы должны со-

гласиться с нами, что это понятие – местные нужды – понятие неопределенное и неустойчивое; поэтому если вы захотите определить политическую физиономию данного человека, прошедшего под знаком местных нужд, по отношению к вопросам Российского государства, которые должны быть разрешены, то вы должны согласиться, что такой местный человек всегда будет стоять под большим знаком сомнения до тех пор, пока он обнаружится. Между тем при системе пропорциональной, если даже признать те соображения, которые нам делают о вреде партийной диктатуры, то и тогда мы имеем определенный партийный контроль. Если проходит данное лицо и оно неизвестно, но если оно включено центральными учреждениями в партийные списки, если партия связывает с данным лицом отстаивание и защиту своей партийной программы, то, очевидно, партия не будет заниматься самокастрированием, самоограничением и самоуничтожением, а будет отстаивать людей, которые отражают ее политические интересы. Следовательно, у нас создается презумпция, что данный человек является человеком определенных взглядов. Наконец, я перехожу к третьему существенному и самому главному возражению, что мы не должны создавать партийной диктатуры, и с этой точки зрения, я должен сказать, что доказательства этого аргумента, поскольку вы его пытаетесь доказать и поскольку вы на этом строите систему ваших доказательств, – если это вывод ваш, – то все ваши доказательства для меня теряют целостность и стройность. Речь идет о том, чтобы поймать избирателя на тот или иной партийный ярлык. Нужно смотреть просто. Возьмем избирательную кампанию в Петрограде. Революция создает стихийные, в сущности, деления, но определенных принципов в конце концов три. Если вы захотите учесть, сколько загадок должно разрешить Учредительное собрание, то должны признать, что Учредительное собрание должно разрешить: первую загадку – организовать в России власть; вторую загадку – разрешить аграрный вопрос, и третью – разрешить национальные проблемы. Это три краеугольных камня. Есть еще и другие задачи, но они так или иначе определяются отношением к трем основным вопросам. И вот по отношению к трем основным вопросам дифференциация российского общества стихийно направляется к той или другой партийной группировке. У нас в конце концов три партийных группировки. У нас есть партия порядка, понимаемая в самом широком смысле; под этим знаком прошли выборы в районные думы, и за Партию народной свободы голосовали даже такие лица, которые с этой дифференциацией Партии народной свободы не совсем согласны и интуитивно воспринимают партийную программу, потому что она отвечает их интересам. Затем, у нас есть наш народнический блок, который стихийно будет восприниматься определенными слоями, так называемым трудовым крестьянством, и, наконец, у нас есть социал-демократия, у нас есть партия рабочего класса, которая тоже стихийно будет восприниматься вполне устойчивыми социальными группами, и те размежевания, которые будут сопровождать эти партии, будут восприниматься постольку, поскольку промежуточные элементы ближе к той или иной партийной группировке. Не представляйте себе такого ужаса, что какие-то отвлеченные партийные программы, не имеющие за собою органической связи с действительностью, будут накладываться на лоб каждого избирате-

ля. Не представляйте себе такой кошмарной истории изнасилования всех российских обывателей, что всякий человек, попадая в объятия партии, начнет беспомощно барахтаться и говорить – что мне делать, меня заставляют голосовать. Я не так это себе представляю. Я представляю себе, что, наоборот, партии будут определять, главным образом, политические и тактические линии больше всего в зависимости от того социального класса, который облепил данную партию и который заставляет занять ту или иную политическую платформу. Если исходить из того, что есть много опасностей для Учредительного собрания, то самая величайшая опасность для него – это бессилие. Если вы хотите создать Учредительное собрание могущим иметь реальную политическую почву под своими ногами, то вы должны признать, что эти три краеугольных камня рассекают российскую общественность на разные пласты, что эти краеугольные камни создают партийную дифференциацию, создают просмотр в Учредительном собрании определенных линий социальной классовой борьбы. С этой точки зрения нечего бояться диктатуры партии, потому что и при мажоритарной системе, повторяю, каждый индивидуальный кандидат должен пройти также под знаком того или другого социального деления. Вот почему, если говорить только с точки зрения реальной, вы создаете фантастическую проблему деления России на 800 избирательных округов, не вооруженных ничем, с голыми руками. Во-вторых, вы создаете возможность поставить знак сомнения под значительной частью кандидатов, прошедших в Учредительное собрание, ибо неизвестно, какую политическую платформу они представляют, от кого идут. В-третьих, вы боретесь против несуществующей опасности партийной диктатуры, ибо сейчас мы издаем закон не вообще для парламентов российских, а издаем закон для Учредительного собрания российского, долженствующего определить политические и социальные судьбы России. Как бы вы ни хотели освободить избирателя от партийного давления и влияния, сам избиратель производит давление на ту партию, к которой он ближе всего примыкает.

**Председатель.** Член Совещания Ходжаев<sup>1</sup>.

**У.А. Ходжаев** (от Совета крестьянских депутатов). Я являюсь представителем самой далекой окраины – Туркестана. Выслушав всех ораторов, я все-таки не знаю, за что голосовать. Мне кажется, что я голосовал бы и за мажоритарную, и за пропорциональную систему, и вот почему. Громадная территория России во всяком случае не может удовлетвориться одной системой; для этой территории, очевидно, нужны разные системы, потому что разные места по своим местным особенностям требуют разных условий. Я, например, голосовал бы за мажоритарную систему в тех местностях, где население однородно, а в тех местностях, где население разнородно, я бы голосовал за пропорциональную систему, ибо однородное население, представляющее большинство, подавит своими голосами тех, которые будут в значительном меньшинстве. Я являюсь представителем той нации, которая на нашей окраине составляет 97 процентов. Эти 97 процентов остальным трем процентам при мажоритарной системе ни одного места не дадут

<sup>1</sup> Ходжаев Убайдулла Асадулла (1886–1942) – адвокат, в 1917 г. член I Всероссийского мусульманского съезда.

и подавят их своими голосами. Но этого мы не хотим и постановили это на нашем краевом мусульманском съезде, несмотря на то, что для нашей нации мажоритарная система была бы выгоднее, потому что тогда мы получили бы все места Туркестанского края; мы вынесли резолюцию, которая говорит, что мы стоим за пропорциональную систему выборов. Передо мной стоит двоякий вопрос, которого я не могу решить. Тут говорили, что раз придется вынести два решения, то пришлось бы и вопрос мой расчленить надвое. Тут говорили, что при мажоритарной системе на всех окраинах и, главным образом, на Кавказе, междоусобная война относительно депутатских мест в будущем Учредительном собрании началась теперь же и что поэтому для Кавказа точно так же, как и для Туркестана, безусловно неприемлема мажоритарная система. Если бы господствующая нация в смысле численности мест и победила бы, то мы скажем, что нам такая победа не нужна потому, что меньшинство составляет более культурный элемент, как, например, армяне и татары, – и, не давая им места, мы только озлобили бы их. Мы не желаем вызывать этого озлобления ценою приобретения лишнего для себя депутатского места и поэтому хотели ввести пропорциональное представительство, могущее дать всем свое представительство. Если будет принята мажоритарная система, если бы это было просто как общее правило и если бы я знал, что из этого общего правила будет сделано исключение для окраин, то я голосовал бы за мажоритарную систему; но я далеко не уверен в этом, потому что здесь раздавались голоса о том, что если будет принята мажоритарная система, то как быть с Кавказом, – что там народ начнет воевать и будет резня. Отсюда, таким замечанием отрицалась возможность создания общей системы для всех мест. Вот это меня и смущает. Поэтому я полагаю, что теперь же, для ясности, вопрос необходимо расчленить и принять два решения. Одно для местностей с однородным населением, другое – для местностей с разнообразным населением. Для первых местностей надо принять мажоритарную систему, для вторых – безусловно, пропорциональную; тогда я буду голосовать и за ту, и за другую. (Рукоплескания).

**Председатель.** Список ораторов исчерпан; имеют право голоса докладчики. Докладчик Лазаревский, Вы имеете что-нибудь добавить?

**Н.И. Лазаревский.** Я ничего не имею.

**Председатель.** Докладчик Водовозов, а Вы?

**В.В. Водовозов.** К сожалению, да. Я говорю «к сожалению» потому, что моя речь потребует нескольких минут вашего времени. Я должен сделать несколько поправок к тем цитатам из моих слов, которые были сделаны некоторыми из ораторов. Так, например, Добраницкий указал, что я дважды оказался плохим пророком. Первый раз, когда я сказал, что пропорционалисты наши будут долго спорить о системе пропорциональных выборов, и второй, – когда я оттенил значение пропорциональных выборов в смысле угрозы увеличения абсентеизма избирателей. Что касается первой ссылки, то Добраницкий прав. Действительно, я опасался, что наши пропорционалисты будут долго спорить о системе выборов; это опасение, как кажется, оказалось неверным потому, что пропорционалисты, к счастью, отказались от конечных выводов своих принципов: истинная пропорциональная система требует свободных списков, а они согласились сделать

уступку тем принципам, которые проводим мы, мажоритаристы. В этом случае я очень рад, потому что свободные списки были бы, с моей точки зрения, еще хуже: я очень рад, что я ошибся.

Что же касается второго указания Добраницкого, то оно совершенно неправильно. Того, что приписал мне Добраницкий, я совершенно не говорил, и я уверен, что в случае необходимости и председатель комиссии Гессен, и другие члены Совещания подтвердят то, что мои слова изложены ложно. Я сказал в комиссии, что мнение пропорционалистов, будто пропорциональная система уменьшает абсентеизм избирателей, фактами не доказывается. Мне на это Ф.Ф. Кокошкин отвечал, что я сказал, но не доказал своего положения. Тогда в ответ Федору Федоровичу я привел ряд статистических данных, касающихся Швейцарии, из которых следует, что абсентеизм при введении пропорциональной системы, действительно, не уменьшается. Я сказал только это, и на своей правоте в этом смысле я настаиваю и теперь. Я не говорил, чтобы пропорциональная система увеличивала абсентеизм; таким образом, ссылка Добраницкого на мои слова совершенно неосновательна.

Что же касается уверенности в том, что петербургские выборы доказали полное отсутствие или очень малую степень абсентеизма, то, может быть, эта ссылка будет верна; пока все цифры, которые были опубликованы в печати, вовсе не подтверждают Добраницкого, так как выборы в Париже и Берлине нередко, при мажоритарной системе, давали 85 и более процентов участия в выборах. Петербургские выборы, судя по опубликованным цифрам, такой нормы не дали. Это две частные поправки к цитатам из моих слов.

Что касается существа дела, то меня очень огорчает то, что пропорционалисты оперировали теми же самыми материалами, которые были исчерпывающим образом развиты в докладе Лазаревского вчера и на которые я уже сделал свои возражения; к ним они почти ничего нового не прибавили. Иногда они прямо игнорировали сделанные возражения. Я опять-таки укажу на частный, сам по себе мелкий факт. Лазаревский ссылался на пример Бадена, в котором мажоритарная система привела к полному отсутствию представительства национал-либеральной партии. Я отметил неправильность этого утверждения. Добраницкий сегодня повторил целиком то, что говорил Лазаревский, не прибавляя ни одного слова и совершенно игнорируя по этому поводу мои возражения. Я не считаю возможным и нужным повторять по этому поводу то, что я сказал, ибо ничего нового к сказанному прибавить не могу. Может быть, я сказал очень большие глупости, но мне хотелось бы, чтобы Добраницкий, по крайней мере, сказал, что по этому вопросу возражал Водовозов, но возражения его настолько глупы, что он не хочет с ними считаться. Вместо этого он совершенно игнорировал то, что я сказал, и предпочел повторить сказанное Лазаревским, и, как кажется, опровергнутое мною. Теперь, по существу, господа пропорционалисты все время строили свои положения на теоретических достоинствах пропорциональной системы. Пропорциональная система, говорят они, в высшей степени справедлива. Россия должна идти под партийными лозунгами; партийные лозунги имеют жизненное значение; необходимо, чтобы выборы прошли под флагом партий-



ной организации.

Все это верно и не верно. Прежде всего теоретическое достоинство пропорциональных выборов очень велико при известных условиях, а именно на почве, хорошо вспаханной предыдущими парламентскими выборами, но на почве девственной никакими достоинствами пропорциональная система не обладает. Пропорциональные выборы справедливы опять-таки при известных условиях, а при русских условиях они будут несправедливы, потому что они дадут представительство, совершенно не соответствующее настроениям населения. Мы привели аргументацию – эта аргументация совершенно не подействовала на пропорционалистов. Очевидно, они настолько убеждены в своей правоте, что не считали нужным даже принять во внимание нашу аргументацию.

Под партийными лозунгами, под флагом партийных организаций могут идти и мажоритарные выборы. Как совершенно верно указал Гронский, в Германии выборы проходят всегда под партийными лозунгами, под партийными флагами. Следовательно, мажоритарная система сама по себе не устраняет партийной борьбы и партийных лозунгов. Весьма вероятно, что и в России при мажоритарной системе выборы произойдут под партийными флагами, под партийными лозунгами. Но пропорциональные выборы сделают иное, они создадут господство не живых народных политических партий, а партийной бюрократии, они удалят политические партии от населения. В этом суть дела, а не в том, что пропорциональные выборы усиливают влияние партий; это наше утверждение, как мне кажется, осталось совершенно непровергнутым. Мы говорили, что при слабом развитии партий, при отсутствии партийного деления всего русского народа нужно, чтобы партии шли за определенной, ясной, понятной для населения физиономией, а такая физиономия дается определенными именами; мы хотим, чтобы партии шли за этими именами, чтобы каждая местность, каждый округ были знакомы со своими депутатами, чтобы они его в лицо видели, чтобы депутат, в свою очередь, знал своих избирателей, чтобы кандидат в депутаты мог сказать непосредственно своим избирателям, чего он хочет, что он обещает сделать. Конечно, кандидат должен быть партийным человеком, и при мажоритарной системе выборов он будет им точно так же, как и при пропорциональной, только характер его партийности будет иной: он будет ближе к населению, он будет менее зависим от партийных верхов, от партийной иерархии.

Со стороны пропорционалистов приводим еще аргумент такого рода. Раз мы уже приняли пропорциональные выборы для земских и городских выборов, то почему же мы должны делать шаг назад. Да потому, что выборы земские, тем паче городские, нечто совершенно иное, чем выборы в Учредительное собрание. Выборы земские, а тем паче городские, происходят на ограниченной территории; городские выборы иными и быть не могут, как выборами по спискам; и потому для города я тоже настаиваю на пропорциональных выборах; город и в культурном отношении выше, а главное, в территориальном отношении вполне подходит для выборов пропорциональных. К пропорциональным земским выборам я отношусь с несколько большим сомнением, но и тут выборы пропорциональные, по крайней мере, допускают толковое отношение к ним населения. А в Учреди-

тельное собрание пропорциональные выборы будут происходить на громадных территориях. Цифры здесь были приведены.

В речи пропорционалиста Одица прозвучала нота, очень меня удивившая, которая по существу, если я его верно понял, является аргументом, мне кажется, скорее, в мою пользу, чем в его. Он указывал на то, что интеллигенция в России составляет меньшинство; поэтому желательно дать ей известное влияние на выборы. Другими словами, Одинец хочет создать своего рода непропорциональность выборов.

Наконец, еще одно слово представителям армии и окраин. Представитель армии Липеровский говорил в защиту пропорциональных выборов исключительно с точки зрения интересов армии. Мы здесь обсуждаем вопрос о выборах общих для большей части России, и потому я бы просил его совершенно отрешиться для сегодняшнего голосования от своей аргументации; она будет иметь силу как в комиссии, которая будет выработать систему выборов для армии, так и в пленарных заседаниях, когда нам будет представлен доклад этой комиссии. Я, мажоритарист для настоящих выборов, вовсе не отрицаю того, что выборы эти для армии представляют совершенно исключительные условия и что целый ряд моих аргументов, верных для России, например, о значении местного отпечатка, конечно, для армии совершенно неприменим. Поэтому сегодняшнее наше голосование никоим образом не предвещает нашего голосования по вопросу о выборах в армию, и поэтому всех, на кого повлияли аргументы Липеровского, я бы просил на сегодняшнем голосовании просто оставить эти аргументы в стороне как совершенно не относящиеся к предмету сегодняшних прений.

То же самое я скажу и представителю мусульман. Мы все признали, что условия выборов для окраин не те, что условия выборов для России. Следовательно, принципиально вполне допустимо, что, признав мажоритарную систему для России, мы признаем пропорциональную для окраин. Ввиду этого и последнего оратора я также прошу оставить в стороне свои аргументы и голосовать за мажоритарную систему для большей части России, каковая сейчас только и будет голосоваться.

В заключение еще раз повторяю, мы делаем очень рискованный опыт; этот рискованный опыт не следует делать еще более рискованным. По моему глубокому убеждению, пропорциональные выборы сделают Учредительное собрание несоответствующим настроению страны; они создадут искусственное представительство, и весьма велика опасность, что выбранное по пропорциональной системе Учредительное собрание не будет пользоваться авторитетом в стране, а из этого могут произойти страшные последствия. Мажоритарная система может создать известную непропорциональность представительства партий, но эта непропорциональность, как доказывает весь столетний опыт действия мажоритарной системы, не может быть особенно значительной. никоим образом она не может быть настолько значительной, чтобы подорвать авторитет Учредительного собрания. (Рукоплескания).

**Председатель.** Прения закончены; мы должны приступить к голосованию; нам предстоит решить вопрос о выборной системе – пропорциональной или ма-

жоритарной. Целый ряд ораторов высказывался как в том, так и в другом смысле, причем они отмечали, что, высказываясь за известную систему – мажоритарную или пропорциональную, они, однако, не рассматривали этой системы как правила, не имеющего исключений; они признавали, что это общее правило допускает исключения. Таким образом, я нахожу, что сторонники мажоритарной системы, члены Сопещания Аджемов и Ходжаев (Аджемов в отношении Центральной России, а Ходжаев относительно местности с однородной национальностью), высказываясь за мажоритарную систему как за общее правило, тем не менее настаивали на том, чтобы в местностях многоплеменных принималась система пропорциональная. Член Сопещания Водовозов, высказываясь за мажоритарную систему, в то же время признал, что, по его мнению, в больших городах надо, в виде исключения, применять пропорциональную систему. Член Сопещания Котляревский, который высказывался за пропорциональную систему как за общее правило, указывал на то обстоятельство, что в некоторых местностях с крайне редким населением и огромными избирательными округами – губерниями и областями – пропорциональная система фактически неприменима, и некоторые другие сторонники пропорциональной системы с ним были согласны. Отсюда нам следует сделать следующий вывод: нам надо разрешить принципиальный вопрос, который стоит перед нами. Мы должны условиться между собой, что сейчас мы будем голосовать вопрос о пропорциональной или мажоритарной системе как об общем правиле. Наше голосование не будет предрешать, могут ли быть допущены отступления от той или иной системы в зависимости от местных условий. Если Сопещанию угодно, то я ставлю на голосование вопрос о той системе, которая избирается как общее правило. (Баллотировка). Большинством, 27 против 9, установлена пропорциональная система как общее правило. Я думаю, что сегодня мы можем этим ограничиться. Смысл нашего голосования сводится к следующему: мы не считаем, что пропорциональная система не терпит никаких исключений, и когда мы будем рассматривать вопрос об избирательных округах и организовывать выборы по округам, тогда мы должны будем рассмотреть вопрос о возможности исключений из пропорциональной системы.

*Извлечения публикуются по изданию:  
Стенографический отчет Особого сопещания  
для изготовления проекта Положения  
о выборах в Учредительное собрание.*

*Заседание первое. Четверг, 25 мая 1917 г. Пг., 1917. Стлб. 1–11;*

*Заседание пятое. Четверг, 1 июня 1917 г. Пг., 1917. Стлб. 287–342;*

*Заседание шестое. Пятница, 2 июня 1917 г. Пг., 1917. Стлб. 345–410.*

## **ОБЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА ОСОБОГО СОВЕЩАНИЯ К ПОЛОЖЕНИЮ О ВЫБОРАХ В УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**

### **I. Условия осуществления избирательного права**

Декларациями от 5 и 6 марта 1917 г. Временное правительство приняло на себя обязательство подготовить созыв в возможно краткий срок Всероссийского Учредительного собрания на основе всеобщего, прямого, тайного и равного голосования, обеспечив участие в выборах не только гражданского населения, но также лиц, входящих в состав армии и флота. При этом правительство имело в виду предоставить избирательное право населению страны без различия пола, национальности и вероисповедания.

Столь широкое осуществление начала всеобщности при выборах неизвестно доселе ни одному законодательству, и Россия в этом отношении идет, несомненно, впереди других стран. В большинстве государств лица женского пола либо вовсе не участвуют в выборах, либо пользуются правом участия в них с известными ограничениями.

Между тем лишение избирательного права женского населения вообще, а равно предоставление сего права женщинам на иных основаниях, чем мужчинам, не находит себе оправдания с точки зрения всеобщности голосования. Что касается участия в выборах армии и флота, то, обыкновенно, вооруженные силы страны устраниаются от участия в политической жизни, а, следовательно, и в выборах народных представителей; если же в некоторых странах военнотружущие и пользуются избирательным правом, то далеко не все и, притом, с известными ограничениями.

Предоставление же права голоса всему составу армии и флота неизвестно современным законодательствам, не исключая и наиболее демократических. Лишь французский избирательный закон 1848 г. предоставлял всем воинским чинам право участия в выборах. Тем не менее, привлечение армии и флота к выборам в Учредит[ельное] собрание, хотя и не имеет примера в современном избирательном праве, однако вызывается как соображениями справедливости, требующими предоставить участие в строительстве государства Российского всем защитникам отечества, так и беспримерной в истории численностью наших вооруженных сил, в состав которых входит огромная часть взрослого мужского населения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Соображения об осуществлении избирательного права воинскими чинами изложены ниже в объяснительной записке о выборах в армии и флоте (прим. изд. 1917 г.).

Приступив к рассмотрению вопроса об условиях осуществления избирательного права, Особое совещание, соответственно общепринятому расчленению его, рассмотрело в отдельности условия осуществления активного избирательного права (права избирать представителей) и пассивного избирательного права (право быть избираемым в представительное собрание).

#### Условия осуществления активного избирательного права

Всеобщность избирательного права, в принципе, предполагает участие в выборах всего населения страны. Однако, проведение этого начала в жизнь в столь безусловном виде представляется неосуществимым, и нет такого государства, как бы демократично оно ни было, которое не обставляло бы осуществление избирательного права известными условиями.

Необходимость установления таких условий вызывается, прежде всего, тем обстоятельством, что участие в выборах предполагает совершение определенных действий, а для этого требуется наличность физической к тому возможности. Не говоря уже о детях самого младшего возраста, составляющих во всякой стране значительную часть населения, очень многие взрослые не в состоянии принять участие в выборах вследствие болезни, дряхлости и других причин. Таким образом, если бы в законодательстве какой-либо страны содержалось постановление, предоставляющее избирательное право всем людям, живущим в этой стране, все же значительная часть населения оказалась бы устраненной от участия в выборах.

Однако представляется ли возможным признать избирательное право за всем населением страны, поскольку последнее в состоянии фактически его осуществить? На этот вопрос может быть дан лишь отрицательный ответ, по следующим основаниям:

#### Устранение от участия в выборах душевнобольных

Участие в выборах не может быть только внешним, механическим: оно должно быть актом сознательного волеизъявления. Поэтому все законодательства устраняют от выборов людей, не способных отдавать себе более или менее ясный отчет в своих действиях вследствие душевной болезни, сумасшествия или идиотизма. Избирательные законы иностранных государств содержат в своих постановлениях лишение лиц упомянутой категории избирательных прав, упоминаемая либо прямо об умалишенных (Англия и Бельгия), или недееспособных вследствие умственной слабости (Италия), либо соединяя эту группу лиц с другими в качестве находящихся под опекой (Австрия, Германия, Швеция).

Точно так же и российские законы о выборах в законодательные учреждения и в органы местного самоуправления устраняли от участия в выборах безумных и сумасшедших<sup>1</sup>. Соответствующее постановление должно быть включено и в По-

<sup>1</sup> В Положении о выборах в Гос[ударственную] думу упомянуты «состоящие под опекой» (в том числе признанные безумными и сумасшедшими) (прим. изд. 1917 г.).

ложение о выборах в Учредит[ельное] собрание.

#### Устранение от участия в выборах подопечных глухонемых

Наряду с душевнобольными следует поставить и тех глухонемых, которые не обладают способностью выражать свои мысли и волю. Так как над такими глухонемыми обыкновенно учреждается опека, то Совецание полагало устранить от участия в выборах глухонемых, находящихся под опекой.

#### Недопущение к участию в выборах иностранцев

Однако, с точки зрения всеобщности избирательного права, следует ли ограничивать круг лиц, не допускаемых к его осуществлению, вышеуказанными категориями?

Для разрешения этого вопроса необходимо прежде всего иметь в виду значение Учредит[ельного] собрания как высшего органа государственной власти, выражающего собою волю державного народа. В этом отношении было бы совершенно недопустимо участие в выборах лиц, не принадлежащих к числу российских граждан.

Возможно держаться того или иного мнения относительно допущения иностранцев к выборам в органы местного самоуправления, имеющие преимущественно хозяйственное значение, но вопрос об участии подданных и граждан иностранных держав в избрании депутатов общегосударственного представительного собрания разрешается избирательными законами всех стран с полным единодушием, безусловно, отрицательно. При этом в некоторых государствах требуется пребывание в подданстве или проживание в стране в течение того или иного срока. Со своей стороны Особое совещание высказалось за то, чтобы к участию в выборах в Учредит[ельное] собрание были допущены только лица, состоящие в российском гражданстве, независимо от времени пребывания в оном и проживания в России.

#### Малолетние не могут участвовать в выборах

Необходимость установления известного минимального возраста для избирателей представляется бесспорною ввиду того, что для участия в политической и общественной жизни требуется известная степень развития, даже более того, известная житейская опытность, которая отсутствует не только у ребенка, но и у подростка.

Поэтому законодательства всех стран устанавливают минимальный возраст, ранее достижения коего лицо не допускается к участию в избрании членов законодательных учреждений. В Аргентине, Мексике и швейцарских кантонах Швиц и Унтервальден-Нидвальден таким возрастом признается 18 лет, в кантоне Цуг – 19 лет; в Венгрии, в Швейцарском союзе и большинстве кантонов – 20 лет, в Англии, Австралии, Новой Зеландии, Соединенных Штатах Америки, Бразилии,

Болгарии, Италии, Сербии, Франции – 21 год; в Швеции, Финляндии, Австрии, Пруссии – 24 года; в Бельгии, Германии, Испании, Норвегии, Нидерландах и Японии, а равно в России по Положению о выборах в Государственную думу – 25 лет и в Дании – 30 лет.

Избирательное право должно быть предоставлено достигшим 20 лет

При обсуждении в Особом совещании вопроса о возрасте, начиная с коего следует предоставить избирательное право, приводились, между прочим, соображения в пользу установления возможно раннего возраста. При этом указывалось, что, в частности, в деревенском быту 18-летние молодые люди часто женятся и заводят свое хозяйство или же ведут отцовское и состоят членами сельских обществ. Вступление в брак, по особым ходатайствам, допускается и для не достигших полных 18 лет, и в деревнях такие случаи часты. Что касается городов, то представители указанного взгляда находили, что молодежь 17–18 лет в переживаемое нами время принимает особенно живое участие в общественной жизни, и было бы несправедливым лишать ее возможности участвовать в избрании народных представителей. Наконец, нельзя упускать из вида, что в рядах войск<sup>1</sup> есть очень много 18-летних юношей, а раз государство может требовать их жизни, оно едва ли вправе лишать их и политических прав в полном объеме. По изложенным основаниям часть членов Совещания высказалась за предоставление избирательных прав достигшим 18-летнего и даже 17-летнего возраста. Было также выражено мнение о желательности узаконения для участия в выборах 19-ти летнего возраста.

С другой стороны, наоборот, указывалось, что политическая зрелость, дающая право на участие в выборах, едва ли может быть признана за не достигшими гражданского совершеннолетия, определяемого в 21 год. Нельзя допустить, чтобы молодой человек, не признаваемый способным располагать своим имуществом и совершать сделки, мог выбирать членов народного представительства. Означенный принцип признается законодательствами важнейших и, притом, наиболее демократических государств (Франция, Соединенные Штаты), и нет никаких оснований отступать от него и нам.

Независимо от сего, при допущении к участию в выборах несовершеннолетних, определение минимального возраста будет вполне произвольным, ибо нет никакого твердого критерия, который бы мог оправдать допущение к выборам именно 18-ти летних, а не 17- и не 19-летних. В частности, ссылка на брачный возраст лишена достаточного основания: женщина имеет право вступить в брак с 16 лет, а с особого разрешения и с 15<sup>1</sup>/<sub>2</sub>, а на Кавказе брачный возраст значительно понижен для лиц обоего пола. Между тем достижение гражданского совершеннолетия является тем формальным, общепризнанным возрастным цензом, при обладании коим лицо может считать себя правоспособным во всех отношениях, в том числе и для осуществления политических прав в полном объеме.

<sup>1</sup> Вопрос о возрасте для армии выделен, и соображения по сему предмету приведены в объяснительной записке о выборах в армии и флоте (прим. изд. 1917 г.).

Однако большинство членов Совещания признало, что политическое совершеннолетие не связано неразрывно с гражданским. Последнее предполагает некоторую деловую опытность в имущественном отношении, отсутствие которой не исключает сознательного отношения к основным политическим вопросам. По действующему законодательству допускается прием на государственную службу и несовершеннолетних, и ни закон, ни практика не делают никакого различия между такими служащими и совершеннолетними. Поэтому нет оснований и для пользования избирательным правом ставить условием достижение совершеннолетия.

Признавая 21 год возрастом слишком высоким, а 18 и 19 лет слишком низким, большинство Совещания высказалось за то, чтобы избирательные права были предоставлены гражданам, достигшим 20 лет – возраста, установленного изданными в последнее время избирательными законами в учреждения местного управления и самоуправления<sup>1</sup>. При этом было указано, что в случае, если бы возникло какое-либо неудобство от несовпадения гражданского совершеннолетия с политическим, первое могло бы быть соответственно понижено.

#### Лишение избирательных прав вследствие судимости за преступные деяния

Все избирательные законы предусматривают лишение избирательных прав лиц, подвергшихся осуждению за преступные деяния. При этом, однако, менее важные проступки не служат основанием к такому лишению, если только они совершены не из корыстных побуждений или не носят позорящего характера. Так как современное уголовное законодательство стремится к установлению возможно большого соответствия между тяжестью преступления и наказания и деление преступных деяний на группы определяется суровостью уголовной кары, то и в большинстве избирательных законов указывается, что права участия в выборах лишаются подвергшиеся по суду таким-то наказаниям. Впрочем, в некоторых законах избирательная неспособность определяется не тем наказанием, которое может быть наложено судом вообще за данного рода деяния (например, ст. 10 Положения о выборах в Государственную думу). Иногда в законе о выборах не перечисляются те уголовные наказания или те преступные деяния, которые влекут за собой потерю избирательных прав, а содержится общее указание, что последних лишаются граждане, утратившие эти права вследствие осуждения. Такая ссылка бывает возможна, конечно, лишь в том случае, если в уголовных законах данной страны точно указано, какие преступные деяния и какие наказания влекут за собою потерю избирательных прав.

Обращаясь к обсуждению вопроса о том, необходимо ли устранять от участия в выборах в Учредит[ельное] собрание осужденных за преступные деяния, Особое совещание прежде всего признало нужным выяснить, насколько такое устранение нарушает начало всеобщности избирательного права.

<sup>1</sup> Предоставление избирательного права с 20-летнего возраста предусматривается также в большинстве избирательных законов Швейцарии и в программах социалистических партий (прим. изд. 1917 г.).



В этом отношении Совецание приняло во внимание, что, пока государство не отказалось от права как признания известных действий вредными или опасными для общественного порядка или для отдельных лиц, так равно и наложения на учиняющих такие деяния тех или иных наказаний, было бы с его стороны непоследовательным оставлять у подобных лиц возможность участия в общественной и государственной жизни в той мере, какая предоставляется неопороченным гражданам. В особенности это относится к избирательному праву как высшему политическому праву граждан. Нельзя допустить, чтобы явный преступник невозбранно участвовал в осуществлении верховных прав народа. Ввиду сего, как бы ни представлялось нежелательным суживать круг лиц, принимающих участие в выборах, устранение от такового опороченных по суду является неизбежным. Правда, в среде Особого совещания было высказано мнение, что институт лишения права есть пережиток, что он посему подлежит изъятию из уголовного кодекса, но даже поддерживающие эту точку зрения настаивали лишь на том, чтобы лица, осужденные за тяжкие преступные деяния, лишались избирательных прав только на время отбытия наказания.

Перейдя от изложенных общих соображений к обсуждению вопроса о том, каковы должны быть постановления, лишаящие осужденных за преступные деяния права участия в выборах, Особое совещание остановилось прежде всего на том, чтобы поместить в избирательном законе общую оговорку, что правом участия в выборах не пользуются лица, лишённые избирательных прав по суду, как это сделано, например, в законе о выборах в германский рейхстаг (§ 3, п. 4). Однако по этому предмету было справедливо указано, что в России имеется два уголовных кодекса – Уложение о наказаниях и Уголовное уложение, далеко не согласованные ни с точки зрения общей части во многих местах, ни с точки зрения квалификации преступлений в некоторых случаях, ни, наконец, с точки зрения равномерного отношения к тем или иным преступным деяниям. Как то, так и другое Уложение были составлены до введения общегосударственных представительных учреждений, а потому не содержат указаний на лишение права избрания членов законодательных палат. Ввиду сего не представляется возможным в Положении о выборах в Учредит[ельное] собрание делать ссылку на уголовные законы, а надлежит указать, учинение каких преступных деяний или наложение каких именно наказаний влечет за собою лишение избирательных прав. Найдя необходимым ввести в избирательный закон такого рода постановление, Особое совещание полагало прежде всего упомянуть наиболее тяжкие преступные деяния. Так как, однако, перечисление их было бы слишком сложным, то Совецание признало возможным взять за исходную точку тяжесть наказания и, соответственно с сим, постановить, что по признаку судимости в избирательные списки не вносятся и в выборах не участвуют, во-первых, лица, присужденные вошедшими в силу приговорами к каторге (к каторжным работам), к ссылке на поселение, к заключению в исправительном доме (исправительных арестантских отделениях), в тюрьме или крепости, с лишением прав состояния или ограничением таковых прав. При этом Совецание приняло во внимание указание на то, что иногда преступление, притом тяжкое, может оказаться совершенным по мотивам,

не позорящим лицо, его учинившее; таково, например, убийство из ревности, из желания отомстить за оскорбление, особенно если последнее было нанесено третьему лицу, не говоря уже о деяниях политических или учиненных из политических побуждений, возможность коих, несомненно, останется и при новом строе. Совецание, не отрицая в общем правильности таких указаний, признало, тем не менее, нежелательным обременять избирательный закон установлением целого ряда изъятий из общих положений и ограничилось лишь указанием, что потеря избирательных прав наступает лишь в том случае, если осужденный не был восстановлен в правах состояния до истечения срока правопоражения. Независимо от деяний, сопряженных с лишением или ограничением прав, уголовное законодательство знает целый ряд менее тяжких проступков, хотя и не влекущих за собою правопоражений, однако, представляющихся позорными. Сюда относятся, прежде всего, значительная часть посягательств имущественного характера, например, кража, мошенничество, растрата, присвоение вверенного имущества, укрывательство, покупка или принятие в заклад заведомо похищенного, ростовщичество, подлоги, лихоимство, сводничество и потворство с корыстной целью непотребству. Такие деяния, несомненно, должны также влечь за собою лишение избирательных прав, кроме некоторых случаев, где они не заключают в себе позорящего элемента, каковы: кража, учиненная вследствие крайности, растрата или присвоение по легкомыслию.

Наконец, к числу преступных деяний, влекущих утрату прав участия в выборах, Совецание, следуя в сем отношении примерам западноевропейского права, отнесло проступки, учиненные против избирательного права, хотя бы они облагались незначительным наказанием.

Остановившись, засим, на вопросе о том, должна ли утрата избирательных прав быть бессрочною или, наоборот, временною, Особое совещание приняло во внимание, что начало бессрочности правопоражений, которого придерживалось старое уголовное право, в том числе и наше Уложение о наказаниях, встречается все менее и менее защитников среди теоретиков-криминалистов и юристов-практиков. Наш новейший уголовный кодекс, уголовное уложение, уже предусматривает возможность восстановления в правах по истечении известного времени после отбытия наказания. Что касается, в частности, утраты избирательных прав, то в различных законодательствах она признается то бессрочною, то временною. Бессрочною такая утрата является по Положению о выборах в Государственную думу (ст. 10), по итальянскому избирательному закону 1912 г. (ст. 113, п. 5); срочною она признается в большинстве иностранных законодательств (закон о выборах в германский рейхстаг, § 3, п. 4; Положение о выборах в австрийский рейхстаг, § 8). Со своей стороны, Особое совещание считало невозможным придавать лишению избирательных прав бессрочный характер и высказалось за то, чтобы оно налагалось лишь на известное время. Что касается продолжительности этого последнего, то в среде Совецания было высказано несколько мнений.

Некоторые члены указывали, что гражданин, который уже понес наказание за содеянное преступление, не может быть еще после того лишен избирательного

права; это было бы усугублением наказания, особенно тягостным в тех случаях, когда преступное деяние было совершено ввиду несчастного стечения обстоятельств или в состоянии запальчивости. Лицо, прошедшее иску многолетнего наказания, быть может, раскаявшееся в своем преступлении, заслуживает того, чтобы, получив свободу, стать снова полноправным гражданином и иметь возможность участвовать в выборах. Ввиду сего следовало бы лишение избирательных прав ограничить временем отбывания наказания.

Однако большинство членов Особого совещания высказалось за то, чтобы лица, понесшие наказание за преступные деяния, были допускаемы к участию в выборах лишь по истечении известного срока по отбытии наказания.

По вопросу о продолжительности этого последнего в среде Совещания образовалось два течения.

С одной стороны указывалось на изданные Временным правительством в последнее время узаконения о выборах в учреждения местного земского и городского самоуправления, которые для лиц, осужденных за преступления или проступки, устанавливают лишение избирательных прав в течение трех лет по отбытии наказания. В пользу распространения означенного правила и на выборы в Учредит[ельное] собрание приводились, прежде всего, практические соображения, а именно указывалось, что распространение трехлетнего срока для правоограничений на закон о выборах в Учредит[ельное] собрание представляло бы большие практические удобства в смысле установления более или менее однообразных приемов для выработки избирательных списков; при этом условии мы имели бы готовые данные для составления списков избирателей в Учредит[ельное] собрание, что, несомненно, способствовало бы ускорению созыва последнего. Кроме того, и с точки зрения принципиальной представлялось бы правильным, чтобы те лица, которые имеют возможность осуществлять избирательные права в органы городского и земского самоуправления, получили бы право избирать и в Учредит[ельное] собрание. Что касается, засим, вопроса о том, насколько трехлетнее, по отбытии наказания, лишение избирательных прав является достаточным, ввиду значения выборов в Учредит[ельное] собрание, то и в этом отношении едва ли можно считать означенный срок слишком кратким. При этом сторонники установления трехлетнего срока лишения избирательных прав указывали, что срок этот должен быть однообразным для всех уголовно наказуемых деяний, влекущих утрату избирательных прав. Нельзя также отрицать, что очень часто порочная воля проявляется в большей степени при совершении имущественных преступлений, чем при тяжких посягательствах на жизнь и телесную неприкосновенность; поэтому едва ли можно признать менее достойным осуществлять избирательное право человека, который за убийство, совершенное не из корыстных побуждений, отбыл продолжительное наказание каторгою, чем ростовщика, мошенника или мелкого вора, подвергшегося лишь кратковременному заключению в тюрьме.

Несмотря на то, что изложенные доводы заключают в себе значительную долю справедливости, большинство членов Совещания не нашло возможным к ним присоединиться по следующим основаниям.

Прежде всего, что касается указания на упрощение составления избирательных списков, если взять за образец закон о муниципальных выборах, то нельзя упускать из вида, что и в таком случае все же придется составлять списки, хотя бы и основанные на списках муниципальных избирателей; списки эти придется все равно проверять и, в случае надобности, исправлять и дополнять, а поэтому трудно рассчитывать на значительную экономию времени.

Однако если бы даже принятие трехлетнего срока оказалось более практичным, оно встречает серьезные принципиальные возражения. Главнейшее из них сводится к тому, что избирательный закон должен быть согласован с законом уголовным. Между тем позднейший из двух наших уголовных кодексов, а именно, Уголовное уложение, предусматривает более долгие, чем трехлетний, сроки правопоражений. Согласно ст. 31 (по Прод. 1913 г.), права, утраченные приговорами к каторге, ссылке на поселение или к заключению в исправительном доме, а также к соединенному с лишением прав состоянию заключению в тюрьмах, приобретаются вновь по прошествии сроков: для приговоренных к каторге или ссылке на поселение – десяти лет по освобождении от поселения, а для приговоренных к заключению в исправительном доме – десяти и в тюрьме – пяти лет по отбытии наказания.

Означенные сроки, в случае одобрительного поведения осужденных, могут быть по их просьбам сокращены, если для них истекла уже половина сих сроков и если они притом прожили в последнем месте своего жительства не менее двух лет.

Нет сомнения, что сроки эти продолжительны; сокращение их может быть признано весьма желательным; однако в самое последнее время комиссия по пересмотру уголовного законодательства, образованная при министерстве юстиции распоряжением Временного правительства, высказалась против сокращения сих сроков. Равным образом, и в постановлениях Временного правительства об амнистии не содержится указаний на сокращение сроков правопоражений по общеуголовным преступлениям. Таким образом, в случае допущения лиц, отбывших наказания, в том числе наиболее тяжкие, к выборам через три года по отбытии наказания, избирателями в Учредит[ельное] собрание могут оказаться лица, лишённые прав. Если принять во внимание, что это последнее устраняет осужденного от службы в правительственных и общественных учреждениях, от педагогической деятельности, от свидетельства при договорах и актах и запрещает ему выбирать промысловые свидетельства, было бы совершенно недопустимым предоставлять такому лицу возможность участвовать в осуществлении высшего права гражданина – права избрания представителей всего народа, на которых будет возложена задача установления основ государственного строя России. Если и может быть поднят вопрос о сокращении сроков правопоражений для отбывавших наказание, то прежде всего такое сокращение должно коснуться ограничений частных и менее важных публичных прав, а отнюдь не высших политических прав гражданина. В этом отношении изданные в последнее время узаконения о муниципальных выборах едва ли могут служить образцом при выработке правил о выборах в Учредит[ельное] собрание. Независимо

от того, что постановления упомянутых узаконений по вопросу о лишении избирательных прав не проверены еще на опыте, едва ли можно ставить на один уровень органы местного самоуправления, ведающие преимущественно хозяйственными вопросами, и высшее представительное собрание, олицетворяющее державный народ.

По изложенным соображениям большинство Особого совещания высказалось за то, чтобы постановления о лишении права избрания в Учредит[ельное] собрание находились в согласии с нормами не муниципальных избирательных законов, а законов уголовных. В соответствии с сим отбывшие наказание каторгою (по Уложению о наказаниях – каторжными работами), должны почитаться лишенными избирательного права в течение 10 лет. Что касается прочих лиц, подвергшихся наказаниям, соединенным с лишением или ограничением прав состояния, как по Уголовному уложению, так и по Уложению о наказаниях, то, ввиду изданного Временным правит[ельством] постановления об отмене ссылки на поселение с заменою сего наказания: по Уголовному уложению – заключением в крепости, а по Уложению о наказаниях – отдачею в исправительные арестантские отделения, представлялось бы справедливым установить для указанных лиц лишение избирательных прав в течение пяти лет по отбытии наказания.

Для лиц, совершивших преступные деяния, хотя и не сопряженные с правоограничением, но действовавших по мотивам корыстного свойства (кража и т.п.), или учинивших деяния противонравственные (сводничество и потворство непотребству), либо направленные против избирательного права, устанавливается пониженный срок лишения избирательного права, а именно – три года.

Наряду с осужденными за преступные деяния, некоторые избирательные законы предусматривают лишение права участия в выборах лиц, еще не осужденных, а только привлеченных к суду или следствию. Такое, например, постановление имеется в ст. 10 Положения о выборах в Государственную думу, подобное правило содержится и в некоторых иностранных законах.

При обсуждении вопроса о лишении избирательных прав лиц, привлеченных к уголовной ответственности, в Особом совещании было указано на недопустимость такого лишения прав, ибо до осуждения не должно быть и правопоражения, и гражданин может быть лишен прав, в том числе и избирательных, только в том случае, когда суд признал его виновным, и приговор вошел в законную силу. Особое совещание, разделяя эти соображения, высказалось против включения в число лиц, не пользующихся избирательным правом, тех, кто находится под судом и следствием.

Устранение от выборов лиц, содержащихся под стражею,  
если они не лишены избирательных прав

Вместе с тем Совещание приняло во внимание, что, согласно некоторым иностранным избирательным законам, лица, находящиеся под стражею вследствие привлечения к уголовной ответственности, хотя и не почитаются лишенными избирательных прав, однако не участвуют в выборах. В связи с этим возник во-

прос о том, не следует ли ввести подобное постановление и в Положение о выборах в Учредит[ельное] собрание.

По этому поводу в среде Совещания указывалось, что введение подобного постановления было бы равносильно лишению так называемых подследственных арестантов избирательных прав, что противоречило бы разделяемому Совещанием общему положению о недопустимости правоограничения для лиц, еще не осужденных. При этом едва ли может иметь значение то соображение, что находящиеся под стражею будут лишены возможности осуществлять свои права в действительности. Прежде всего, при надлежащей постановке избирательной процедуры эта возможность отнюдь не исключается и на обязанность избирательных комиссий может быть возложено принятие мер к тому, чтобы содержащиеся под стражею могли бы участвовать в выборах. Однако, если даже последнее окажется неосуществимым, то, ведь, несомненно, и многие другие категории избирателей, например, находящиеся в больницах, в дороге и т.п., будут лишены фактически возможности осуществить свое избирательное право; но из этого не следует, что в законе должна быть сделана особая оговорка о том, что такие лица не участвуют в выборах. Самое правильное было бы, по примеру германского избирательного закона, вовсе не упоминать о подследственных арестантах.

Однако Особое совещание не признало возможным согласиться с изложенными доводами. Только тот, по мнению Совещания, участвует сознательно в выборах, кто к ним так или иначе готовится, посещая предвыборные собрания, следя за прессой и т.д. Между тем лицо, находящееся в тюрьме, лишено возможности это сделать; поэтому, если бы даже оказалось практически осуществимым производство голосования в местах заключения посредством доставления в оные избирательных урн, такое голосование едва ли могло бы считаться сознательным исполнением гражданского долга.

Наряду с лицами, лишенными свободы ввиду привлечения их в качестве обвиняемых в каком-либо преступном деянии, с избранием в отношении их меры пресечения содержание под стражею, подлежат временному устранению от участия в выборах также и содержащиеся в местах заключения на основании вступивших в законную силу судебных приговоров, если они не лишены вообще избирательных прав ввиду осуждения за деяния, о коих было упомянуто выше. Что же касается лиц, содержащихся под стражею не по постановлениям суда или судебных властей, Совещание не признало желательным устранять их от выборов в тех видах, чтобы административные власти не имели законной возможности, в угоду той или иной политической партии или отдельным лицам, устранять путем заключения под стражу избирателей, не желательных для данной партии или лиц.

Определив условия лишения избирательных прав или устранения от выборов по основаниям уголовного свойства, Особое совещание нашло нужным остановиться и на вопросе о том, возможно ли также лишение прав отдельных граждан или групп и по другим основаниям.

За отправную точку своих суждений по означенному предмету Совещание приняло постановления действующих в разных странах избирательных законов.

Большинство из них предусматривает лишение избирательных прав для некоторых разрядов лиц, хотя и не ограниченных в правах приговором уголовного суда, но в то же время не пользующихся гражданским доверием в полной мере.

Таковыми являются, прежде всего, несостоятельные должники.

Соответствующие постановления имеются в законах: австрийском, бельгийском, венгерском, германском, итальянском, норвежском и других. Согласно Положению о выборах в Государственную думу (ст. 10) лишаются избирательного права лица, объявленные несостоятельными, причем после определения свойства несостоятельности означенное правопоражение снимается только с тех, чья несостоятельность признана несчастной.

### Лишение избирательных прав злостных банкротов

Со своей стороны Особое совещание полагало, что лишать избирательных прав лиц, впавших в несостоятельность не только несчастную, но и неосторожную, едва ли следует, а потому высказалось за то, чтобы правом участия в выборах не пользовались, из числа несостоятельных, только признанные злостными банкротами, притом не бессрочно, а в течение трех лет по таковом признании.

Кроме несостоятельных должников, к лицам, хотя и непопорочным по суду, но не пользующимся доверием, фактически могут быть отнесены также люди дурной репутации, в частности, занимающиеся постыдными промыслами. Лишение таких лиц избирательных прав предусматривается лишь немногими законодательствами. В Дании и Швеции<sup>1</sup> для того, чтобы гражданин мог участвовать в выборах, требуется, чтобы он обладал хорошей репутацией. Однако что надлежит разуметь под этим выражением, кроме непопорочности по суду, представляется неясным. Более конкретные постановления имеются в бельгийском законе, устранившем от выборов содержателей публичных домов. По этому поводу в среде Особого совещания было, между прочим, указано на непоследовательность нашего законодательства в отношении домов терпимости. С одной стороны, закон запрещает открывать дом свой для всякого рода непотребства, снискивая себе этим пропитание, а с другой – примечанием к обязательному постановлению 29 марта 1846 г. министром внутренних дел с Высочайшего соизволения утверждены правила для содержателей домов терпимости. Если таких учреждений не имеется более в Петрограде, то это произошло потому, что, по настоянию целого ряда женских и других организаций, они были закрыты по формальным основаниям, как находящиеся в недозволенной законом близости от церквей и школ. Что же касается провинции, то публичные дома существуют официально и беспрепятственно. Нет сомнения, что дома терпимости представляют большое зло в общественном смысле, однако вопрос об исключении их содержателей и содержательниц из числа избирателей представляется не столь бесспорным. Если, с одной стороны, участие названных лиц в осуществлении высшего права гражданина представляется безусловно нежелательным, то, с другой стороны, упоми-

<sup>1</sup> См. Органич[еский] закон о риксдаге, стр. 16 в «Annuaire de la législation étrangère» за 1909 г., на стр. 416 начало приведенной ст. 16 изложено так: «избирательное право принадлежит каждому шведу хорошей репутации» (который не был наказан лишением политических прав) (прим. изд. 1917 г.).

вание о них в законе, столь важном, как Положение о выборах в Учредит[ельное] собрание, может быть понято как косвенное признание государством домов терпимости. Нельзя также упускать из вида и того обстоятельства, что лишение названных лиц избирательных прав предусматривается одним лишь бельгийским законодательством и что установление соответствующего правила относится к весьма отдаленному времени, к изданию первого бельгийского избирательного закона в 1831 году, с какого времени оно перешло и в позднейшие узаконения о выборах. Между тем избирательные законы других государств, в том числе и изданные в более близкие к нам времена, совершенно умалчивают о содержателях публичных домов. В виду сего Особое совещание не признало возможным упоминать о названных лицах в Положении о выборах в Учредительное собрание.

Вместе с тем Совещание стало на ту принципиальную точку зрения, что ни дурная репутация, ни занятие постыдным промыслом, ни вредная деятельность не могут сами по себе служить основанием к исключению отдельных лиц или целой группы из числа избирателей, поскольку лица эти не ограничены в правах по суду (к каковым относятся осужденные за преступные деяния и банкроты).

Соответственно с сим Особое совещание, хотя и признало крайне нежелательным участие в выборах лиц, состоявших при прежнем порядке сотрудиниками учреждений политического сыска, провокаторов и тому подобных, но не сочло, однако, возможным согласиться с приведенными в среде Совещания доводами в пользу лишения подобных лиц избирательных прав и постановило не упоминать о них в Положении о выборах.

Наряду с ограничениями избирательных прав, вытекающими из физической и психической неспособности ими пользоваться, из возрастной незрелости и, наконец, из официального признания лица лишенным гражданского доверия, Особое совещание не могло не коснуться и тех ограничений, которые в существующих избирательных законах предусматриваются как последствия частноправовой недееспособности. Так, австрийский закон лишает избирательного права тех, кто находится под родительскою властью, под опекою или попечительством; германский закон предусматривает подобное правоограничение для состоящих под опекою или попечительством, в Пруссии избирательным правом пользуются лишь «самостоятельные пруссаки»; норвежский закон не допускает к осуществлению избирательных прав ограниченных в гражданской дееспособности.

Обращаясь к вопросу о том, какие случаи недееспособности (кроме вызываемой душевной болезнью и несостоятельностью, о чем было уже упомянуто выше), могли бы служить основанием к изъятию российских граждан из числа избирателей, Особое совещание прежде всего остановилось на лицах, находящихся под родительскою властью, опекою или попечительством вследствие недостаточного возраста.

В отношении сих лиц Совещание признало, что те из них, которые не достигли возраста, начиная с коего граждане должны пользоваться избирательными правами, тем самым уже окажутся лишенными сих последних; лицам же, достигшим возраста, дающего право на участие в выборах, возможность такого участия должна быть предоставлена независимо от того, состоят ли они под родительскою



властью или же под опекой или попечительством вследствие юного возраста, так как в противном случае от участия в выборах оказались бы устраненными все, не достигшие гражданского совершеннолетия, а это противоречило бы принятому Особым совещанием положению, что к участию в выборах должны быть допущены граждане, коим исполнилось 20 лет.

Что касается, засим, опеки, налагаемой на расточителей в интересах имущественного обеспечения их самих и членов их семей, то, по мнению Совещания, наложение такой опеки не может никоим образом отзываться на объеме политических прав таких лиц, ибо проявление недостаточной заботливости о своих собственных имущественных интересах или таких же интересах близких людей не всегда является признаком недостаточного умственного или нравственного развития, но может иногда сочетаться с ясным пониманием и выполнением своих политических обязанностей.

Для предоставления права участия в выборах не следует требовать, чтобы избиратель прожил известное время в пределах округа или государства

Следующую группу изъятий отдельных граждан или категорий граждан из числа избирателей представляют собой некоторые изъятия, являющиеся остатками цензовых избирательных систем.

Сюда относится, прежде всего, недопущение для участия в выборах лиц, не проживавших либо в избирательном округе, либо в пределах государства в течение известного времени перед выборами. Таким изъятием устанавливается для избирателей так называемый ценз оседлости. Обладание последним может иметь большое значение при выборах в местные органы самоуправления, ведающие делами, касающимися данной местности. Что же касается выборов в Учредит[ельное] собрание, представляющее все население Российского государства, то едва ли имеет смысл требовать связи избирателя с определенной местностью государства. Равным образом нет оснований к устранению от участия в выборах граждан, прибывших из-за границы незадолго до выборов. Ввиду изложенного Особое совещание высказалось против установления ценза оседлости для избирателей в Учредит[ельное] собрание.

Лица, пользующиеся общественной или частной благотворительностью, не могут быть лишены избирательного права

Другое ограничение цензового характера заключается в том, что лица, призреваемые в богадельнях, приютах и других благотворительных заведениях, не допускаются к участию в выборах. Равным образом устраняются от участия в выборах и снискивающие себе пропитание прощением милостыни.

Несмотря на то, что многие избирательные законы, основанные на принципе всеобщего избирательного права, устраняют указанных лиц из числа избирателей, изъятие этой группы противоречило бы началу всеобщего голосования

и ставило бы в положение неполноправных граждан значительное число лиц, ничем не погрешивших против государства и впавших в бедственное состояние вследствие недостаточного внимания к своим личным интересам. Посему Сове щание высказалось за предоставление пользующимся общественной или част ной благотворительностью права участия в выборах.

Последнюю группу лиц, исключаемых из числа избирателей, составляют те лица, которых государство не считает возможным наделить избирательным пра вом по соображениям политическим либо ввиду их исключительного положения в государстве.

Должностные лица, в том числе представители администрации и полиции, не должны быть устранимы от участия в выборах

К означенной категории лиц некоторые законодательства относят прежде всего должностных лиц, состоящих на службе государства. Однако устранение от выборов вообще государственных чиновников, составляющих во многих странах немалую часть населения, представляется настолько резким нарушением все общности избирательного права, что ни в одном законодательстве вопрос об этом не ставится в столь общей форме.

Если и говорят о лишении должностных лиц избирательного права, то, во-первых, указывают точно, каких именно, и притом лишь в той местности, где они служат.

В частности, соответствующие постановления имеются в английском зако нодательстве. Точно так же и наше отечественное законодательство, именно По ложение о выборах в Государственную думу, предусматривало лишение избира тельных прав губернаторов, вице-губернаторов, в пределах их губернии, и чинов полиции – в местности, в которой они исполняют свои обязанности.

При обсуждении в Особом совещании вопроса о том, не следует ли устранить местную администрацию от участия в выборах членов Учредит[ельного] собра ния, было указано, что основанием к такому устранению могло бы быть опасение, как бы органы администрации и милиции не оказали давления на жителей и не проявили вмешательства в самый ход выборов. Однако такое опасение мыслимо и в том случае, если представители местной власти не будут сами участвовать в выборах.

Независимо от сего тесная связь местной администрации с органами муни ципального самоуправления, столь необходимая при демократическом строе го сударства, едва ли допускает в принципе возможность устранения органов вла сти, не исключая и представителей центрального правительства, от участия в выборах. Необходимо иметь в виду, что в состав правительственных комиссаров, а также начальников и чинов милиции вошли в большом числе представители местных общественных сил, устранение каковых лиц от участия в выборах было бы крайне несправедливым. По сим соображениям Сове щание не нашло основа ний к изъятию из числа избирателей представителей администрации и милиции в пределах тех местностей, где они исполняют свои обязанности.

Духовенство, в частности, монашествующее,  
не может быть лишено избирательных прав

Далее, некоторые законодательства предусматривают лишение избирательных прав лиц духовных, особенно членов монашеских общин.

Обсудив вопрос о том, не представляется ли желательным устранение духовенства от выборов, Особое совещание признало, что если подобный вопрос может возникнуть, то отнюдь не в отношении белого духовенства<sup>1</sup>, а лишь в отношении монашествующих. При этом Совещание приняло во внимание, что, хотя монашеское звание по идее несовместимо с участием в политической и общественной жизни, однако запрещение монашествующим на этом основании участвовать в выборах было бы нарушением начала невмешательства государства в область религии, начала, безусловно обязательного для демократического государства.

С другой стороны, русская история свидетельствует о том, что на деле монашествующие и в старину, и в новое время участвовали в государственной и общественной жизни России, а потому установление для них каких-либо ограничений в осуществлении избирательного права не может быть допущено и на будущее время. По сим основаниям Особое совещание высказалось против включения монашествующих в число лиц, не имеющих права участвовать в выборах.

Члены царствовавшего в России дома  
не лишаются избирательных прав

Наконец, в Особом совещании был возбужден вопрос о том, представляется ли возможным участие в выборах членов царствовавшего в России дома.

Совещание приняло во внимание, что основанием к недопущению членов царствовавшей династии к участию в выборах отнюдь не может служить политическая деятельность при господстве старого порядка, так как в таком случае пришлось бы устранить от выборов также и всех, или хотя бы наиболее проявивших себя, слуг старого порядка вне какой бы то ни было зависимости от привлечения сих лиц к судебной ответственности. С одной стороны, лишение членов бывшей императорской фамилии избирательного права не может основываться и на исключительном их положении в государстве, ибо в настоящее время они являются такими же гражданами, как и прочие российские граждане. Ввиду сего вопрос о воспрещении представителям династии участвовать в выборах может быть разрешен лишь на основании соображений государственной целесообразности. В этом отношении ясно, что допущение незначительной по численности группы лиц само по себе не может оказать влияния на исход выборов. С другой стороны, ничто решительно не дает оснований предполагать, чтобы члены бывшего царствующего дома пользовались таким влиянием или популярностью, которая делала бы их участие в голосовании в какой-либо мере опасным для нового строя.

Наоборот, не исключается возможность некоторой опасности в том случае,

---

<sup>1</sup> Белое духовенство – принятое в России общее название низших немонашествующих священнослужителей, в отличие от черного духовенства монашествующих.

если, ввиду устранения членов династии от участия в выборах, сторонники последней и приверженцы старого порядка получили бы лишний предлог к проявлению своей деятельности и могли использовать допущенное представителями демократического строя отступление от основных начал равенства избирательного права в целях агитации против нового государственного порядка.

Ввиду изложенного Особое совещание признало нежелательным вводить в закон указание, что члены царствовавшего в России дома лишены избирательного права<sup>1</sup>.

#### Внесение в избирательный список как условие для осуществления активного избирательного права

В принципе все граждане, не лишённые права участвовать в выборах, могут осуществить таковое на всем пространстве государства. Как было указано выше, так называемый «ценз оседлости», или требование прожития в течение известного времени в той местности, где лицо будет подавать свой голос, противоречит основам демократического избирательного права, а потому и не может найти места в Положении о выборах в Учредит[ельное] собрание.

Однако из этого вовсе не следует, чтобы всякий гражданин мог в день выборов явиться в любой избирательный участок, предъявить удостоверение своей личности и подать свой голос. Такой порядок лишил бы избирательную комиссию возможности разобраться в том, имеет ли данное лицо право участия в выборах, а также устранил бы возможность жаловаться на неправильное допущение отдельных лиц к выборам. Ввиду этого все избирательные законы, не исключая и наиболее демократические, ставят непременно условием для избирателя, чтобы он значился в списке избирателей того участка, где он голосует. Со своей стороны Особое совещание высказалось за включение в Положение о выборах постановления о том, что участвовать в выборах и быть избирателями в Учредит[ельное] собрание по участку могут только граждане, внесенные в избирательный список означенного участка. Далее Совещание обсудило вопрос о том, какие именно лица должны быть вносимы в списки и приняло в сем отношении за правило, что в список вносятся все лица, проживавшие в участке ко дню, в который было приступлено к составлению списка, а также лица, находящиеся к тому сроку во временной из пределов участка отлучке. Лицам же, прибывшим в участок после этого срока, должна быть предоставлена возможность заявить о внесении их в список в течение возможно долгого срока. Что касается этого последнего, то в среде Совещания было высказано предположение разрешить подачу таких заявлений вплоть до кануна того дня, на который падает последний срок для обжалования списков. Однако на это было совершенно справедливо замечено, что все подавшие заявление о внесении в список в самый последний срок окажутся в

<sup>1</sup> По этому вопросу некоторыми членами Особого совещания, высказавшимися за лишение членов бывшего императорского дома избирательных прав, было представлено Временному правительству особое мнение. В утвержденном Вр[еменным] правит[ельством] Положении о выборах в Учред[ительное] собр[ание] члены бывш[его] императорского дома лишены пассивного и активного избирательных прав (прим. изд. 1917 г.).

таком положении, что практически нельзя будет обжаловать их внесение, ибо в таком случае на обжалование не останется даже одного полного дня. Ввиду этого Совецание признало более правильным допускать подачу заявлений не далее, как за пять дней до окончания срока, установленного для подачи жалоб. Кроме того, во избежание двойной подачи голосов необходимо постановить, что лицо, подавшее заявление о внесении его в список какого-либо участка, одновременно должно заявить об исключении его из списка по прежнему месту жительства.

#### Условия осуществления пассивного избирательного права

Вопрос о том, должны ли условия пассивного избирательного права вполне совпадать с условиями права активного, т.е. может ли всякой избиратель иметь право быть избираемым в народные представители, разрешается далеко не одинаково в избирательных законодательствах разных стран, причем само собой разумеется, законы, построенные на цензовых началах, допускают гораздо более различий между условиями осуществления обоих видов избирательного права, нежели законы, основанные на принципе всеобщего и равного голосования.

Более всего различий замечается в отношении возраста. Так, например, аргентинский и мексиканский избирательные законы, предоставляющие активное право с 18-летнего возраста, не допускают в состав народных представителей лиц моложе 25 лет. В швейцарском кантоне Унтервальден-Нидвальден при 18-летнем возрасте для избирателей избираемыми могут быть лица, достигшие 20 лет; в Венгрии для активного права установлен возраст в 20 лет, для пассивного – в 24 года; во Франции при 21-летнем возрасте для избирателя пассивное избирательное право предоставляется с 25 лет; в Австрии и Пруссии, где право избирать граждане имеют с 24 лет, избираемыми могут быть только лица, достигшие 30 лет. Таким образом, во многих странах для того, чтобы быть избранным, требуется возраст более высокий, чем для осуществления права голоса при выборах.

#### Возраст должен быть одним и тем же для пассивного и для активного избирательного права

При обсуждении вопроса о минимальном возрасте для членов Учредит[ельного] собрания Особое совещание исходило из положения, что наиболее соответствовало бы началу всеобщности избирательного права восстановление одного и того же минимального возраста как для избирателей, так и для избираемых. При этом Совецание имело в виду маловероятность проникновения в состав Учредит[ельного] собрания большого числа лиц очень молодых, но в то же время полагало, что едва ли правильно лишать избирателей возможности проводить в Собрание лиц, признаваемых ими выдающимися, несмотря на молодость. По сим основаниям Совецание признало, что избираемыми могут быть вообще граждане, достигшие возраста, установленного для избирателей, а призванные на военную службу – вне зависимости от возраста.

Ограничения пассивного избирательного права вследствие осуждения  
или несостоятельности не должны отличаться  
от подобных же ограничений активного права

При обсуждении условий ограничения избирательного права вследствие осуждения уголовным судом или признания банкротом, в среде Совещания было высказано мнение о нежелательности устанавливать формальные препятствия для избрания лиц, коих избиратели пожелали провести в Учредит[ельное] собрание, несмотря на лишение этих лиц права участия в выборах вследствие осуждения и несостоятельности. При этом в подкрепление такого мнения приводилось то соображение, что признание со стороны большого числа граждан того или иного лица достойным быть их представителем является достаточною оценкою его нравственной и политической пригодности к исполнению депутатских обязанностей, и что этой оценке не может быть противопоставлено осуждение, вынесенное несколькими гражданами, входившими в состав суда или присяжных заседателей. Однако с означенными доводами Особое совещание не признало возможным согласиться как ввиду принципиальной нежелательности вносить различие в условия осуществления, с одной стороны, активного, а с другой – пассивного избирательного права, так и ввиду недопустимости участия в высшем представительном собрании лиц, признанных недостойными иметь при выборах право голоса вследствие осуждения их судом, авторитет коего, без сомнения, будет подорван даже самою возможностью избрания в Учредит[ельное] собрание лиц, в отношении которых состоялся обвинительный приговор, если эти лица притом не были восстановлены в правах постановлениями Временного правительст[ва]. По сим основаниям Совещание признало, что указанные [в] сей объяснительной записке категории лиц, лишенных избирательного права вследствие осуждения, а равно объявленные злостными банкротами, не могут быть избираемы в Учредит[ельное] собрание. При этом, однако, последственные арестанты, как отбывающие наказание лишением свободы без ограничения избирательного права, не утрачивают этого последнего в пассивном смысле, так как недопущение их к голосованию обусловливается не правоограничением, а лишь фактической невозможностью участвовать в голосовании ввиду нахождения их под стражею.

Для обладания пассивным избирательным правом  
не требуется ценза оседлости

Перейдя к обсуждению вопроса о том, не следует ли, по примеру некоторых иностранных законодательств, установить для пассивного избирательного права известный ценз оседлости в государстве или округе, либо пребывания в российском гражданстве в течение определенного срока, Особое совещание приняло во внимание, что при выборах кандидаты будут выставляться политическими партиями и группами избирателей, в интересах коих провести в состав Учредит[ельного] собрания наиболее выдающихся своих сочленов или иных лиц,

почитаемых ими наиболее полезными. В этом отношении едва ли справедливо лишать избирателей возможности облекать депутатскими полномочиями лиц, не связанных с данной местностью или избирательным округом, а равно живших до избрания за границей и даже принятых лишь недавно в число российских граждан, ибо среди них могут оказаться люди, вполне удовлетворяющие всем требованиям, которые данная группа избирателей сочтет нужным предъявить к своим представителям в Учредит[ельном] собрании. Несомненно, что задачи общенародного представительства будут разрешены более правильно, если по примеру английского законодательства избирателям дана будет возможность избирать депутатов не только из местных людей, тем более, что число местных деятелей в Учредит[ельном] собрании, несомненно, будет вполне достаточным для того, чтобы интересы отдельных местностей были в должной мере обеспечены.

Ввиду изложенного Особое совещание высказалось против установления ценза оседлости в отношении пассивного избирательного права.

С особым вниманием Совещание остановилось на обсуждении возможных ограничений пассивного избирательного права, вызываемых политическими соображениями.

Если обратиться к иностранному законодательству, то нельзя не заметить, что в большинстве избирательных законов встречается гораздо больше ограничений политического характера в области пассивного, чем активного избирательного права.

Лица, состоящие на государственной или общественной службе,  
не могут быть лишаемы пассивного избирательного права

Прежде всего некоторые законы не допускают избрания лиц, занимающих на государственной службе должности, по коим производится содержание из средств казны, за исключением должностей министров и некоторых других, обыкновенно точно перечисляемых в законе (Франция, Испания, Япония). Иногда должностные лица не могут быть избираемы лишь в том округе, где они исполняют свои служебные обязанности (Италия, Румыния); в особенности это относится к чинам полиции или милиции (Новая Зеландия). Некоторые законы запрещают избирать и лиц, занимающих муниципальные должности в данном избирательном округе. Основанием к такому запрещению служит обыкновенно опасение известного давления должностного лица на избирателей. Особое совещание, однако, не признало возможным лишать избирателей права проводить в члены Учредит[ельного] собрания лиц, занимающих должности как по определению от правит[ельства], так и по местному самоуправлению, как вообще, так и в тех округах, в коих они исполняют обязанности службы, считая, что при реорганизации местного управления на демократических началах едва ли может представить какую-либо опасность избрание лиц, связанных с данным округом службою; наоборот, избрание местных должностных лиц может быть во многих отношениях желательным.

Само собой разумеется, что этим не разрешается вопрос о возможности со-

вмещать звание члена Учредит[ельного] собрания с занятием должностей на государственной или общественной службе. Конституции и избирательные законы большинства иностранных государств содержат постановления, запрещающие подобное совмещение в той или иной мере. При этом, однако, в виде общего правила, допускается занятие членами законодательных палат должностей министров и их товарищей – ввиду того, что в республиках и в большинстве конституционных монархий в состав правительства входят, главным образом, парламентские деятели.

Кроме того, занятие должностей, не соединенных с получением содержания из государственных средств, признается обыкновенно совместимым со званием депутата.

Со своей стороны, Особое совещание признало, что вопрос о том, могут ли члены Всероссийского Учредит[ельного] собрания занимать должности по государственной и общественной службе, и если могут, то какие именно, должен быть разрешен самим Учредит[ельным] собранием.

#### Члены царствовавшего в России дома не лишаются пассивного избирательного права

Наконец, вызвал разногласие вопрос о предоставлении пассивного избирательного права членам бывшей императорской фамилии. С одной стороны, пример некоторых государств (Франция, Португалия), лишавших членов царствовавших в стране династий права быть избираемыми в состав народного представительства, есть уже веский довод в пользу установления такого изъятия и в России. Кроме того, допущение агитации в пользу кого-либо из членов династии создает для сторонников прежнего порядка возможность большого сплочения и способно будет даже вызвать контрреволюционные выступления во время избирательной кампании. Наконец, предоставление избирательных прав членам царствовавшего дома может вызвать недовольство в среде народных масс, враждебно настроенных против представителей режима, приведшего страну на край гибели.

С другой стороны, указывалось, что деятельность реакционных сил не находится в прямой зависимости от того, будут ли представители царствовавшей династии лишены пассивного избирательного права или нет; наоборот, в случае такого лишения сторонники восстановления династии получают выгодный аргумент, что является, безусловно, нежелательным и опасным. Независимо от сего, хотя самая возможность избрания кого-либо из членов бывшего императорского дома в Учредит[ельное] собрание незначительна, однако формальное ее устранение было бы нарушением прав граждан проводить в Учредит[ельное] собрание тех, кого они пожелают, кроме лиц, опороченных по суду, или явно в силу закона гражданского недоверия.

По изложенным основаниям большинство Особого совещания не нашло достаточных оснований для лишения членов царствовавшего в России дома пассивного избирательного права.



Избираемыми могут быть также и лица,  
не внесенные в избирательные списки

Из вышеизложенного усматривается, что избираемыми в Учредит[ельное] собрание могут быть граждане, обладающие качествами, установленными для активного избирательного права, и что, в частности, не требуется предварительного до выборов проживания в том округе, от населения коего избираемый получает депутатские полномочия. Однако этим еще не предрешается вопрос, может ли всякий пользующийся избирательным правом гражданин быть избираемым от округа независимо от того, внесен ли он в список избирателей сего округа или нет. Если обратиться к примерам иностранных избирательных законов, то нельзя не отметить, что постановления их по сему вопросу далеко не совпадают и могут быть разбиты на три группы: 1) одни (Аргентина, Греция, Норвегия) требуют, чтобы избираемый был внесен в список округа, по коему он избирается; 2) другие допускают избрание лиц, внесенных в список по какому бы то ни было участку любого округа, также и в других округах, и наконец, 3) некоторые законодательства (Германия, Испания, Италия, Румыния, Швейцарский союз, Франция и др.) дают возможность гражданам избирать и лиц, не внесенных вовсе в списки ни в одном округе.

Со своей стороны Совещание приняло во внимание, что требование внесения в список означало бы, что лицо, выставляющее в том или в ином округе свою кандидатуру, должно проживать в пределах округа в то время, когда подлежащее учреждение приступит к составлению списков, либо, по крайней мере, прибыть в округ в течение срока, установленного для подачи заявления о внесении в список. Таким образом устранялась бы возможность избрания не только лиц, не связанных с данным округом предварительным проживанием в нем, но также и тех, которые, будучи для округа местными людьми, проживали за пределами округа во время составления и пополнения избирательных списков. Кроме того, нельзя не считаться также с возможностью невключения в списки отдельных избирателей вследствие упущения или недосмотра составляющих учреждений. Такие случаи при спешном изготовлении списков могут оказаться довольно частыми.

Выше было указано, почему для активного участия в выборах внесение в список является необходимым. Требование же внесения в список также и для того, чтобы иметь право быть избираемым, несомненно, поставило бы в затруднительное положение политические партии или группы, намечающие своих кандидатов, а равно лиц, выставляющих свою кандидатуру. По изложенным основаниям Особое совещание высказалось за предоставление пассивного избирательного права гражданам, хотя бы и не внесенным в списки избирателей ни в одном округе.

## **II. Об условиях осуществления избирательного права в армии**

Одно из начал, положенных в основу избирательного закона, заключается в том, что все граждане, которым будет предоставлено участие в выборах, должны

получить в этом отношении права; иначе говоря, условия осуществления избирательного права должны быть одинаковы для всех избирателей.

Прежде всего из этого вытекает, как необходимое последствие, что все граждане должны быть допущены к выборам, начиная с одного и того же возраста. Таким образом устраняется возможность установления различных возрастных условий для мужчин и для женщин (как это делает, например, норвежский избирательный закон), для лиц с известным образовательным цензом или без него (по примеру итальянского закона 1912 г.) и т.п.

Однако в отношении возраста Совецание встретилось с необходимостью сделать одно очень важное отступление от начала равенства в пользу армии, признав, что воинские чины, призванные во время войны к несению обязанностей службы, должны пользоваться избирательным правом безотносительно к возрасту. При разрешении этого вопроса Особое совещание приняло прежде всего во внимание, что условия, при коих созывается Всероссийское Учредит[ельное] собрание, представляются совершенно исключительными, не имеющими примера в истории. Общепринятые в науке и жизни других государств начала избирательного права, согласно коим не только армия, в ее целом, но, за редкими исключениями, и военнотружущие устраняются от политической жизни и от избрания народных представителей, безусловно, неприменимы в современных условиях русской жизни, когда подавляющее большинство мужского населения в возрасте от 18 до 43 лет призвано в ряды войск. Очевидно, что не может быть и речи о лишении всех этих лиц избирательных прав. Между тем, раз мы допустим это основное положение, мы должны будем исходить из него и при решении вопроса о возрасте, с коего надлежит допускать воинских чинов к участию в выборах. В этом отношении едва ли будет уместным возражать против предоставления всем лицам, призванным к несению воинских обязанностей, одинаковой возможности осуществить избирательное право, независимо от возраста. В боевой обстановке юноша может оказаться руководителем своих более возрастных товарищей по оружию, а потому сознает себя гражданином в такой же мере, как и они.

Само собой разумеется, что в случае, если бы для участия в выборах был принят возраст в 18 лет, как это предполагала часть членов Совецания, то на деле никакого исключения из общего правила для армии не нужно было бы делать, так как лиц моложе 18 лет, кроме немногих добровольцев и прапорщиков, окончивших офицерские школы после кадетских корпусов или шести классов гимназии, в составе армии не имеется. Так как, однако, большинство Совецания высказалось за установление для участия в выборах более высокого возраста, а именно 20-тилетнего, то, несомненно, при распространении общего по сему предмету для всех граждан правила и на чинов армии и флота, значительная часть призванных на военную службу оказалась бы лишенной избирательного права. Единственно признавая установление каких-либо различий в возрасте для участия в Учредит[ельном] собрании в среде армии недопустимым, Особое совещание пришло к заключению о необходимости предоставить призванным на военную службу избирательное право вне зависимости от их возраста.

Далее Особое совещание приняло в соображение, что, кроме призванных на военную службу лиц, в составе армии и обслуживающих ее учреждений имеется известный, и притом довольно значительный, контингент лиц, вошедших в состав армии независимо от призыва, как-то: офицеры, воспитанники юнкерских училищ и школ прапорщиков, вольноопределяющиеся и охотники. Эти лица не были призваны на военную службу, а поступили на нее по собственному желанию. Справедливость требует, чтобы перечисленные разряды воинских чинов пользовались одинаковыми правами в отношении возрастного ценза с теми, которые предоставлены служащим в войсках по призыву.

Вследствие этого Совещание в предупреждение возможности каких-либо сомнений относительно лиц последней категории считало целесообразным воспользоваться для проектируемого закона термином «военнослужащие», так как этим термином в действующих военных узаконениях означаются все лица, входящие в состав армии, независимо от того, каким путем они вошли в состав войсковых частей.

В последующих суждениях Совещание отметило, что постановлением Временного правит[ельства] от 26 мая текущего года и воспроизводящим это постановление приказом военного и морского министра от 31 того же мая, лица, самовольно оставившие ряды войск и не явившиеся в свои части к 15 мая, лишаются права участия в выборах в Учредит[ельное] собрание.

Не касаясь вопроса о том, при наличии каких условий самовольное оставление войсковых частей должно влечь за собою лишение избирательных прав, Совещание не могло не обратить внимание на весьма нередкие случаи, когда воинские чины, отлучившиеся от своих частей по законным основаниям, совершенно незаслуженно попадают в число дезертиров, например, вследствие невозможности по причине неправильного железнодорожного движения своевременно вернуться в часть, вследствие неправильного функционирования учреждений, вводящих учет воинским чинам и по другим независящим от них обстоятельствам. При наличии таких условий Совещание считало справедливым предоставить воинским чинам, обвиняемым в дезертирстве, возможность восстанавливать свои права путем представления удостоверений о признании их отлучки уважительной или об искуплении своей вины последующею доблестною службою, или же приговора суда об оправдании или о присуждении к наказанию, не сопряженному с праволишением. Порядок выдачи указанных удостоверений должен быть установлен военным ведомством.

По вопросу о лишении избирательных прав вследствие судимости за преступные деяния Особое совещание приняло в отношении военнослужащих общие начала, установленные по сему предмету для всех граждан, с двумя от них отступлениями. Первое из этих отступлений касается предусмотренного статьей 162 Воинского устава о наказаниях (Свод. воен. пост. 1869 г., кн. XXII, изд. 4) промотания казенных амуниционных и мундирных вещей. Преступление это с чисто юридической точки зрения должно быть подведено под понятие присвоения или растраты, т.е. такого преступления, которое по общему правилу влечет за собою лишение прав, а в таком случае те же последствия должны были бы наступить и

для воинских чинов, признанных виновными в промотании. Но дело в том, что солдаты, виновные в указанном преступлении, по действующим военным законам могут быть произведены в унтер-офицерское звание. Таким образом получилось бы странное явление, что солдат, признанный достойным производства в унтер-офицеры, в то же самое время не был бы допущен к участию в выборах в Учредит[ельное] собрание. Неудобство подобного положения и побудило Особое совещание высказаться за предоставление избирательных прав воинским чинам, осужденным за промотание по 1 и 2 частям статьи 162 Воинского устава о наказаниях. Что же касается 3 части той же статьи, то она предусматривает промотание в третий раз, а это правонарушение наказуется уже лишением прав, и потому осужденные за такое промотание не должны пользоваться льготой, установленною для воинских чинов, присужденных по первой и второй частям статьи 162.

Второе исключение, принятое в отношении военнослужащих, заключается в том, что избирательные права предоставляются также тем из военнослужащих, отбытие коими наказаний отсрочено до окончания войны.

Настоящее правило было установлено Особым совещанием по тому соображению, что раз власть признала возможным по особым обстоятельствам каждого отдельного дела предоставить осужденным право вступить в ряды войск и своими заслугами на фронте искупить свою вину, то нет, по-видимому, оснований лишать этих лиц возможности участвовать в выборах в Учредительное собрание.

### **III. О системе выборов в Учредительное собрание**

#### **Необходимые качества избирательного закона**

Приступив к обсуждению вопроса о системе выборов, Особое совещание приняло за исходную точку для своих дальнейших суждений то основное положение, что будущему Учредит[ельному] собранию предстоит разрешить задачи чрезвычайной государственной важности: коренным образом реорганизовать на новых, свободных началах огромное государство, занимающее шестую часть земного шара и заключающее в себе от 160 до 180 милл[ионов] жителей; задача эта представляется тем более сложною, что как в национальном и религиозном отношениях, так и по бытовым и экономическим условиям население России далеко не однородно, распадаясь на множество отдельных групп с резко выраженными особенностями.

При этих условиях вполне приемлемо может быть признана лишь такая организация выборов в Учредит[ельное] собрание, которая, обеспечивая в мере возможности высокий качественный состав членов Собрания, в то же время с исчерпывающею полнотою обеспечила бы и возможность представительства в нем всем, более заметным политическим, национальным, профессиональным и другим группировкам, хотя бы и не представляющимся по численному составу своему особо значительными в сравнении с общим числом народонаселения. Необходимо, чтобы голос представителей всех этих групп был выслушан Учредит[ельным]

собранием и был принят во внимание при разрешении вопросов, близко касающихся их насущных интересов. Учредит[ельное] собрание будет достаточно авторитетным в глазах населения только в том случае, если оно явится учреждением, представляющим наиболее полное и совершенное отражение страны во всем ее многообразии. Лишь при таком составе Учредит[ельного] собрания оно будет выражать действительную, неискаженную волю страны и решения его будут легко и свободно восприниматься народными массами, как свои собственные, как осуществление народных надежд и стремлений.

Следующее затем требование, которое должно быть предъявлено к системе выборов, заключается в ее возможной простоте и понятности для широких слоев населения, даже в наименее культурных его частях.

Нельзя при этом не иметь также в виду, что лишь избирательный закон, технически не слишком сложный, даст правительству возможность приступить к созыву Учредит[ельного] собрания в кратчайший срок.

Так как ни одна из существующих систем избирательного права не может быть признана свободною от недостатков по существу и неудобств при применении ее на практике, то Особое совещание поставило себе задачу подвергнуть всестороннему исследованию действующие избирательные системы и, оценив сравнительные их достоинства и недостатки, остановиться на той из них, которая, обладая наибольшими принципиальными достоинствами, в то же время наилучше укладывалась бы в рамки российской действительности со всем разнообразием ее территориальных, национальных и бытовых условий.

### Системы избирательного права

Дальнейшие суждения Особого совещания были сосредоточены, главным образом, на двух системах избирательного права: одноименной мажоритарной и многоименной пропорциональной.

Одноименною мажоритарною системою (*scrutin individuel*) называется такая система выборов, при которой от данного избирательного округа может быть избран лишь один представитель (одно имя), причем избранным признается тот кандидат, который получил более половины голосов избирателей (абсолютное большинство), участвовавших в выборах. Многоименная мажоритарная система (*scrutin de liste*) отличается от одноименной тем, что от данного избирательного округа избирается два или несколько представителей. Здесь голосование производится по спискам, причем в каждый список включается столько кандидатов, сколько представителей назначено для каждого избирательного округа, и избранными признаются все кандидаты того списка, который собрал на выборах большинство голосов. Само собой разумеется, что в рассматриваемом случае избирательные округа значительно крупнее, чем при одноименной системе. Что же касается кандидатов, конкурировавших с одержавшими на выборах победу, то как в первом, так и во втором случае они считаются совершенно отпавшими и лишаются представительства в парламенте, как бы ни было численно значительно то меньшинство избирателей, которое подало за них свои голоса.

Многоименная мажоритарная система в принципе не встретила сочувствия и не нашла сторонников ни в комиссии, предварительно разрабатывавшей вопрос о системах избирательного права, ни в Особом совещании, так что как защитники системы мажоритарных выборов, так и ее противники, первые, отстаивая ее, а вторые – подвергая ее критике, в дальнейшем имели в виду как общее правило для всей России лишь систему выборов по одноименным округам.

Пропорциональная система выборов коренным образом отличается от мажоритарной прежде всего тем, что здесь не требуется абсолютного большинства голосов; затем, при пропорциональной системе для каждого избирательного округа обязательна наличность нескольких депутатских мест, а следовательно, выборы представителей производятся здесь не иначе как по спискам; наконец, назначенные на избирательный округ депутатские мандаты не отдаются всецело списку, получившему наибольшее число голосов, а распределяются между списками строго пропорционально числу голосов, поданных избирателями за каждый список.

#### Мажоритарная система

Сторонники мажоритарной системы (в комиссии четыре члена, а в общем собрании Особого совещания девять членов), признавая противоположную ей пропорциональную систему гораздо более совершенную, более тонким выборным аппаратом, в то же время находили, что в России, при современном культурном и политическом ее развитии, единственно приемлемою может быть признана мажоритарная система. Дело в том, что пропорциональная система для правильного проведения ее в жизнь требует наличности в стране нескольких условий, отсутствие коих обрекает эту систему на полный неуспех. В ряду указанных условий первое место занимает необходимость высокого умственного и культурного развития населения, а также продолжительной практики парламентской жизни, и, как результата ее, высокого политического развития населения, а затем, пропорциональная система обязательно требует предварительного расслоения населения на определенные политические партии. И, наконец, предпосылкою для осуществления пропорциональных выборов должно признать также плотность населения, удобные пути сообщения и правильное функционирование почты и телеграфа.

Даже во Франции нет совокупности всех этих условий, в России же ни одного из этих условий не имеется даже в малейшей степени; в частности, в культурном отношении наше население стоит на очень низкой ступени, будучи более, чем наполовину, вовсе безграмотным, в политическом же отношении население России представляет аморфную массу, почти совершенно беспартийную; в сознательную партийную жизнь у нас втянут лишь очень тонкий слой населения, в лучшем случае в 2–3 сотни тысяч из 160–180 миллионов. Нельзя также не признать, что территории с плотным населением у нас весьма ограничены, остальную же часть страны можно с полным правом назвать редконаселенною и к тому же бездорожною; нельзя не добавить к этому и огромных пространств нашей родины, что, в

связи с весьма несовершенным развитием почтово-телеграфной сети, крайне затрудняет сношения, безусловно необходимые для проведения выборов по пропорциональной системе.

При этих условиях тонкий аппарат пропорциональной системы неизбежно поведет не к благим результатам, а к самым отрицательным, к болезненному искажению воли страны. Один из членов Совецания, сравнивая Россию в политическом отношении с грудным младенцем, находил, что введение в России пропорциональной системы выборов это все равно, что кормить грудного младенца вместо молока изысканной пищей, которой он усвоить не в состоянии.

Опыт Западной Европы также служит наглядным доказательством несвоевременности производства у нас выборов по иной системе, кроме мажоритарной. Эта последняя система является на Западе общераспространенною, тогда как пропорциональная система применяется лишь в нескольких, и притом небольших государствах, крупнейшим из которых является Бельгия с населением всего в  $7\frac{1}{2}$  миллионов и с сравнительно очень ограниченной территорией. Весьма поучительный пример представляет Швейцария, которая, применив пропорциональную систему для контрольных выборов<sup>1</sup>, затем перешла на некоторое ее ограничение (в Женеве); что же касается применения пропорциональных выборов для всего Швейцарского союза, для федеральных выборов, то система эта референдумом 1900 г. вовсе была отвергнута.

С какою осторожностью относятся к пропорциональной системе более значительные государства, видно на примере Франции: весьма продолжительная и крайне настойчивая агитация сторонников пропорциональной системы там до сего времени не увенчалась успехом.

В дальнейшем сторонники мажоритарной системы указывают, что система эта обладает двумя чрезвычайно важными в наших условиях качествами – простотою и понятностью ее для избирателей, чего не отрицают и сторонники пропорциональной системы, сами признающие техническую сложность защищаемой ими системы.

Нельзя также не указать и на то, что мажоритарная система устанавливает более тесную связь между избирателями и избираемыми, возбуждает больший интерес к выборам и дает возможность избирателям участвовать во всех стадиях выборов, а именно, не только в самом процессе избрания, но и в стадии намечания кандидатов. Это делает мажоритарную систему более демократическою. При пропорциональной системе кандидаты намечаются партийными комитетами – центральными или губернскими, далеко отстоящими от населения и не всегда в достаточной мере учитывающими местные условия. Таким образом, разрывается личная связь между избирателями и избираемыми, а между тем в наших условиях представляется весьма ценным, чтобы избиратели знали своего избранника не только как представителя данной политической партии, но и как личность; это обстоятельство повышает авторитет избираемого и обеспечивает ему доверие местного населения. Сохраняя связи с данной местностью, избранный представитель вместе с тем не утрачивает и местного отпечатка, он сохраняет, так

<sup>1</sup>Так в тексте. По смыслу следует – «кантональных».

сказать, географическую физиономию.

Совершенно иным образом обстоит дело при пропорциональной системе; здесь избранными, как общее правило, оказываются лица, выставленные партийными комитетами, далеко не всегда известные местному населению, чуждые для него и потому малоавторитетные; выбираются иной раз лица, которых избиратели не знают, а если бы знали, то их, может быть, не выбрали бы.

Из приведенных соображений нельзя не сделать вывода, что пропорциональная система неизбежно приводит к некоторому насилию над волей избирателей. Поставленное перед необходимостью выбирать не между определенными лицами, а лишь между партийными списками, население не может не чувствовать известного умаления своей свободы и фактически принуждено уступить значительную часть своих прав партийным организациям и, таким образом, подчиниться гегемонии партий.

В сущности говоря, при выборах по пропорциональной системе избирателя не спрашивают, кого он хочет выбирать, ему задается другой вопрос – к какой партии он желает принадлежать или за какую партию он желает подать свой голос. Такой вопрос понятен в странах, прошедших продолжительную парламентскую школу, но не у нас, где подавляющее большинство населения имеет в лучшем случае весьма отдаленное представление о партийных программах. Никакая агитация не может в короткий срок, остающийся до выборов в Учредительное собрание, пополнить этот пробел; народные массы не в состоянии будут усвоить сущности партийных платформ и будут голосовать малосознательно, поверхностно, схватив одни лишь боевые партийные лозунги.

Из указанного положения вытекает весьма серьезная опасность: при слабости численного состава партий в России на деле может оказаться, что несколько сот тысяч граждан, сгруппированных в партийные организации, подчинят своей воле многомиллионное население страны; на место прежней самодержавной бюрократии у власти станет новая партийная бюрократия.

При свободных формах государственного устройства нельзя не быть сторонником развития политических партий, однако необходимо принять на вид, что здоровое развитие партий возможно лишь в том случае, когда они живут одной жизнью, дышат одним дыханием с населением, когда они в процедуре выборов имеют возможность постоянно получать непосредственный импульс от всего населения.

У нас это было бы возможно при мажоритарной системе, требующей небольших избирательных округов, не превышающих пределов уезда, при системе же пропорциональной, где избирательный округ расширяется, во всяком случае, до пределов губернии, это представляется малоосуществимым и даже просто невозможным. Если же это так, то партии невольно отрываются от почвы, которая должна их питать, и быстро бюрократизируются.

Это обстоятельство представляется серьезною угрозой для жизни и развития партий: если государственная бюрократия принесла непоправимый вред России, если церковная бюрократия омертвила церковь, то партийная бюрократия может погубить партии.



Засим необходимо отметить то важное достоинство мажоритарной системы, что она способствует образованию небольшого числа прочных партий, консолидации их, тогда как при пропорциональной системе наблюдается обратное явление. Эта система весьма часто приводит к множественности и чрезмерной дробности партий и, таким образом, способствует распылению общественного мнения. Опасность чрезмерного дробления у нас представляется вполне реальной, как вытекающая прежде всего из свойств русского характера; если к могущим образоваться политическим и профессиональным группам добавить естественное образование в составе Учредительного собрания значительного числа национальных партий, то нельзя не прийти к выводу, что общее число всякого рода группировок в Учредител[ьном] собрании придется, может быть, исчислять не единицами, а десятками. В виде примера можно указать, что в среде одного лишь еврейства уже в настоящее время имеется девять партийных подразделений.

Распадение состава Учредит[ельного] собрания на слишком значительное число партий и групп, иногда малозначительных даже по внутреннему своему содержанию, может принести России неисчислимый вред, так как оно в сильной степени затруднит образование устойчивого, авторитетного большинства, а следовательно, неизбежно весьма неблагоприятно отразится и на планомерности, быстроте и продуктивности работы Собрания.

В предшествующем изложении было уже отмечено, что мажоритарная система повышает интерес избирателя к выборам. К этому надо добавить, что вообще вся предвыборная кампания и вся избирательная процедура при этой системе проходит с большим оживлением, так как из свойств мажоритарной системы (абсолютное большинство) вытекает, что здесь каждый лишний голос может оказать весьма существенное влияние на исход выборов. Таким образом, широкие массы населения постепенно втягиваются в избирательную борьбу, а это, в свою очередь, способствует понижению абсентеизма избирателей, т.е. уменьшению того зла, с которым постоянно приходится считаться при всяких выборах. Нельзя также не принять во внимание, что мажоритарная система требует небольших округов, что дает основание предполагать, что ошибки и злоупотребления при выборах будут менее многочисленными, чем при больших избирательных округах, необходимых при пропорциональной системе; кроме того, и кассация выборов при этой системе, совершаемая с большей легкостью, не всегда необходима при небольшом числе злоупотреблений и, притом, ограничивается лишь отдельными округами. Вопрос о кассации при пропорциональной системе может приобрести весьма серьезное значение, что усматривается из следующего, например, сопоставления: если крупные злоупотребления при выборах будут допущены в 80 округах, то, исходя из общего числа депутатов в 800, при мажоритарной системе это потребует отмены выборов всего одной десятой части депутатов, при пропорциональной же системе это повело бы к кассации всего Учредительного собрания. А так как кассация находится во власти самого Учредительного собрания, то наличие злоупотреблений и неправильностей в значительном числе избирательных округов создаст крайне затруднительное положение, которое вовсе

не будет способствовать авторитету Учредит[ельного] собрания.

Наконец, к достоинствам мажоритарной системы надо отнести наличность при ее применении перебаллотировок и дополнительных выборов. Первые способствуют, хотя и не всегда, кристаллизации воли населения, а вторые являются как бы барометром, указывающим на изменение настроения в стране, на уклон общественного мнения в ту или иную сторону. В соответствии с этим в парламентской практике Западной Европы можно указать на случай, когда дополнительные выборы вели к падению министерств даже при вполне обеспеченном для них большинстве в представительном собрании.

В заключение нельзя не остановить внимания на том обстоятельстве, что пропорциональная система выборов, при свойственных ей условиях составления кандидатских списков, приведет к тому, что все партии получат немаловажный ущерб в том смысле, что уровень их представителей будет менее высоким, чем это могло бы быть при системе мажоритарной.

Изложенные доводы и соображения приводят сторонников мажоритарной системы к весьма серьезному опасению, что при выборах по пропорциональной системе Учредит[ельное] собрание с самого начала не будет иметь в глазах населения надлежащего авторитета, что в народных массах может создаться настроение недоверия к Учредит[ельному] собранию со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Нельзя закрывать глаза на то, что производство выборов в Учредит[ельное] собрание в период небывало тяжелой войны и при не менее тяжелом внутреннем кризисе является, хотя и необходимым, но вместе с тем и страшным, рискованным опытом с очень большим числом неизвестных. Следует ли к этим неизвестным прибавлять еще одно неизвестное в виде новой системы выборов, нигде не испытанной в широком масштабе, не применяемой ни в одном из больших государств?

Опыт России до последнего времени также был опытом применения лишь мажоритарной системы.

Конечно, и мажоритарная система имеет свои недостатки, однако ею созданы такие великолепные государственные здания, как английское, французское и германское.

Высказываясь самым категорическим образом за принятие в России в виде общего правила лишь мажоритарной системы, защитники ее в то же время признают вполне допустимым переход в отдельных местностях к пропорциональной системе при наличности для сего особых условий; таковы, например, местности со смешанным населением (Кавказ); то же надо сказать и в отношении выборов в армии и флоте, где перебаллотировки, всегда возможные при мажоритарной системе, представляются неосуществимыми.

### Пропорциональная система

Сторонники пропорциональной системы (значительное большинство как в комиссии, так и в общем собрании), не отрицая достоинств мажоритарной си-

стемы, заключающихся в ее простоте и большей доступности для населения, и признавая вместе с тем пропорциональную систему более сложной и несколько искусственной, в то же время находят, что против этой системы могут быть сделаны и делаются возражения или чисто технического характера, или по существу второстепенные.

Остается бесспорным, что недостатки этой системы по сравнению с мажоритарной представляются во всяком случае, и менее значительными, и легче поддающимися исправлению.

Наряду с этим пропорциональная система обладает такими, также бесспорными, положительными качествами, которые с избытком покрывают все ее недочеты, носящие почти исключительно формальный характер.

Первое из этих качеств – это политическая справедливость этой системы, выражающаяся в том, что она обеспечивает возможность представительства не только большинству, но и меньшинству. При мажоритарной системе меньшинство в пределах данного избирательного округа, как бы оно ни было численно значительно, совершенно лишается представительства, подавляется большинством, тогда как при пропорциональной системе меньшинству также уделяется представительство в той мере, в какой это соответствует его численности. Если аннулированные при мажоритарной системе голоса меньшинства, иногда весьма крупного, соединить с избирателями, вовсе не принимавшими участия в выборах, то депутаты, формально представляющие собою большинство, в действительности оказываются представительством лишь меньшинства населения. Такое явление наблюдалось во многих государствах, в частности, во Франции. В сравнительно редких случаях при мажоритарных выборах может получиться и еще более ненормальное положение, а именно, что даже голосующее большинство в стране может оказаться меньшинством в парламенте; такое явление представляется возможным во всех тех случаях, когда какая-либо крупная политическая партия, составляя сплошное большинство в нескольких округах, во всех других является лишь меньшинством, хотя и весьма значительным.

Что такое положение не есть чисто теоретическая выкладка, подтверждается выборами в Германии в 1898 г., когда центр, обладавший  $1\frac{1}{2}$  миллионами голосов, получил 101 место в парламенте, а социал-демократы при двух миллионах голосов получили лишь 56 мест. Еще нагляднее пример Бадена в 1906 году, когда католики при 80 тысячах голосов получили на выборах 8 мест, а национал-либералы при 82 тысячах голосов не получили ни одного места.

Отсюда нельзя не прийти к выводу, что именно прямолинейность и недостаточная гибкость мажоритарной системы не дает ей никакой возможности справедливо отразить в представительном собрании все те, даже более значительные политические, национальные, местные и другие течения, которые в действительности имеются в наличности в стране. Наоборот, при системе пропорциональной указанные результаты представляются в мере необходимости вполне обеспеченными. Важное значение указанного свойства пропорциональной системы для Учредит[ельного] собрания России, страны с чрезвычайно обширной территорией, с разнообразными интересами составляющих ее частей и с разноплеменным

населением, представляется самоочевидным.

Если политическая несправедливость мажоритарной системы представляется весьма выгодной для партийных группировок, то для групп национальных она приобретает чрезвычайную остроту, угрожая некоторым из них полным лишением представительства. Это относится ко всем тем национальностям, которые не занимают сплошной территории или не составляют на ней большинства. В виде примера можно указать на вотяков Вятской губернии, разбросанных по этой губернии таким образом, что ни в одном уезде они не составляют более 25 процентов, и в то же время общее число их достигает 400 тысяч, что дает им право примерно на двух депутатов. Аналогичное явление наблюдается и в Кубанской области, где казаки, составляющие 45 процентов всего населения области, могут получить представительство лишь в одном отделе из семи. То же можно сказать и относительно малороссов Курской и Воронежской губерний, составляющих там численно весьма значительное меньшинство.

Надо, конечно, признать, что удовлетворение национальных интересов может быть достигнуто, но лишь до известной степени, соответствующей перекройкой избирательных округов; однако по отношению к политическим партиям это представляется совершенно неосуществимым, так как территориальное распределение их не поддается у нас никакому учету: тут избирательная география оказывается бессильной.

Второе основное достоинство пропорциональной системы касается ее технической стороны и заключается в возможности воспользоваться в виде общего правила существующим административным делением России на губернии и области, как готовыми избирательными округами. Это чрезвычайно упрощает организацию выборов. Нельзя не поставить на вид, что при действии мажоритарной системы пришлось бы на пространстве всей России произвести нарезку избирательных округов числом примерно до 800. При скудности и недостоверности у нас статистических данных это представляется задачей крайне сложной и едва ли осуществимой в короткий срок. Если о численности и составе населения губерний и уездов у нас имеются хотя и весьма несовершенные данные, то соответствующая статистика в отношении частей уездной территории совершенно отсутствует, а между тем во многих случаях деление уездов на избирательные округа представляется совершенно неизбежным.

При таком состоянии нашей статистики деление на избирательные округа, проводимое к тому же по необходимости в спешном порядке, будет в значительной степени произвольным и, как всякий произвол, повлечет за собою протесты, нарекания и упреки в искусственности и тенденциозности. Такого рода протесты и нарекания представляются особенно возможными со стороны небольших национальных групп, вкрапленных среди других, более значительных народностей. Нельзя также не иметь в виду, что образование 800 избирательных округов потребовало бы много времени и, таким образом, значительно замедлило бы созыв Учредительного собрания.

Замечание сторонников мажоритарной системы, что при пропорциональных выборах депутаты мало связаны с местными интересами и местным населением,

приемлемо лишь до известной степени, так как при составлении партийных списков кандидатов вовсе не исключается возможность учесть в должной степени и значение местных интересов. В сущности, дело заключается лишь в расширении понятия местных связей и интересов до пределов губернии или области вместо уезда. Нельзя при этом сомневаться, что местные популярные деятели найдут должную оценку со стороны партийных организаций и их комитетов и займут в кандидатских списках надлежащее место; такое решение этого вопроса диктуется прежде всего партийными интересами; вряд ли какая-либо партия найдет для себя выгодным заполнить список кандидатов лицами, ничем и никому в данной местности не известными.

Независимо от этого в государственном смысле представляется весьма важным, чтобы в состав Учредительного собрания, коему предстоит решение важнейших вопросов бытия страны, вошли не представители узких местных интересов, не защитники только интересов колокольной, а люди с более широкими горизонтами. В этом отношении пропорциональная система выборов опять-таки обладает существенным преимуществом, так как она не понижает, как думают мажоритаристы, а повышает уровень депутатов; при этой системе партии гарантируют качество депутатов и держат их под постоянным контролем, что дисциплинирует их и лишает их возможности безответственных выступлений вне пределов партийной программы или в обход тех лозунгов, которые были выставлены на их знамени во время выборной кампании. В частности, пропорциональные выборы почти устраняют возможность проникновения в Учредительное собрание беспартийных депутатов, так называемых «диких».

В противоположность изложенному, при мажоритарной системе депутат, являясь представителем очень небольшой территории, склонен переоценивать значение местных интересов; он принужден заискивать и искать покровительства у местных сильных людей, он невольно должен превращаться в простого ходатая по местным делам вплоть до выполнения поручений о покупках; кроме того, именно при мажоритарной системе открывается гораздо больший простор для всякого рода давлений на волю избирателей. При системе пропорциональной все эти отрицательные черты смягчаются в весьма значительной степени.

Было бы неискренним отрицать, что при пропорциональной системе вся выборная кампания проходит под флагом организованных партий и групп, представляющих у нас, в России, весьма незначительную часть населения; однако рассматривать это как дефект данной системы вряд ли было бы основательным; во всех странах и при всяких избирательных системах выборная кампания направляется всегда более активным меньшинством населения. Указываемое мажоритаристами насилие над волей избирателей и давление партий в немалой степени свойственно и мажоритарной системе. То же надо сказать и о партийной бюрократии; при некоторых условиях она может образоваться при всякой системе. Вместе с тем, нельзя не принять во внимание и того важного обстоятельства, что энергичная партийная борьба в высокой степени способствует организации страны и росту политического самосознания народа, а следовательно, в значительной мере предохраняет страну от неорганизованных анархических эксцессов.

Что касается чрезмерного дробления при рассматриваемой системе партий, то это явление не всегда наблюдается в действительности: так, например, в Бельгии такого дробления не оказывается, по существу же дробление партий имеет и свою положительную сторону, способствуя их кристаллизации.

К положительным сторонам пропорциональной системы надо отнести и смягчение при этой системе приемов политической борьбы: вращаясь в сфере общих интересов и широких лозунгов, избирательная борьба реже переходит в область личных интересов и личной жизни кандидатов.

Что касается перебаллотировок, то, вопреки мнению сторонников мажоритарной системы, отсутствие перебаллотировок при пропорциональных выборах надо рассматривать как преимущество этой системы, так как на практике перебаллотировки не только не выясняют истинной воли избирателей, а, наоборот, затемняют ее, так как весьма часто приводят к заключению противоестественных блоков, деморализующих избирателей; таковы, например, блоки социал-демократов и клерикалов в Германии против национал-либералов. При перебаллотировке наблюдается также весьма часто более значительный абсентеизм избирателей.

В отношении дополнительных выборов, отсутствующих при пропорциональной системе, необходимо заметить, что при кратких сроках, назначаемых обыкновенно для представительных собраний, случаи их сравнительно немногочисленны; к тому же изменения настроения страны и возможные уклоны общественного мнения выясняются не только путем дополнительных выборов в парламент, но и другими способами, в числе коих можно указать на муниципальные выборы, проходящие обычно также под флагом политических партий.

По поводу указания на непонятность для населения и непривычку его к пропорциональным выборам нельзя не принять во внимание, что процесс роста политического самосознания населения России идет в настоящее время с необычайною быстротою и что, сверх того, до выборов в Учредит[ельное] собрание на основах пропорциональной системы будут произведены в России выборы в городские и земские самоуправления, что, без сомнения, даст населению достаточный в этом отношении практический опыт.

Переходя засим к вопросу об абсентеизме избирателей, необходимо отметить, что он не вытекает из существа той или иной избирательной системы, а имеет свои особые причины, лежащие вне избирательных систем, каковы, например, слабость культурного развития населения, отсутствие у широких масс населения интереса к вопросам внутренней и внешней политики, инертность характера и т.п.

При этих условиях абсентеизм наблюдается как при пропорциональной, так и при мажоритарной системах. В частности, при мажоритарной системе абсентеизм естественно повышается при уверенности избирателей в полной обеспеченности на выборах большинства за данным кандидатом.

В заключение в виде справки можно указать, что мажоритарная система в тех странах, где она существует, очень часто возбуждает против себя протесты, тогда как против пропорциональной системы таких протестов до сего времени не

наблюдается.

То обстоятельство, что мажоритарная система является общепринятой в большинстве европейских государств, коренится не в достоинствах этой системы и недостатках пропорционального представительства, а в партийных интересах господствующего в парламентах этих стран большинства. Для партий, занимающих там в настоящее время преобладающее положение, введение системы пропорциональных выборов представляется экспериментом весьма рискованным, могущим нанести этим партиям крупный ущерб, а может быть, и привести некоторые из них к полному крушению.

В заключение сторонники пропорциональной системы находят, что в отдельных местностях России, где это диктуется наличностью особых условий, представляется, в виде исключения из общего правила, вполне допустимым и применение мажоритарной системы.

Сопоставив и всесторонне оценив все доводы и соображения, высказанные за и против рассматриваемых двух систем выборов, Особое совещание большинством 27 голосов против 9 постановило признать наиболее целесообразным, как общее правило, выборы в Учредит[ельное] собрание производить по пропорциональной системе.

#### **IV. О разделении России на избирательные округа**

При обсуждении вопроса о том, возможно ли положить в основы выборов в Учредит[ельное] собрание мажоритарную систему в форме выборов по одноименным округам, был подробно рассмотрен и разрешен в отрицательном смысле вопрос о допустимости деления страны на избирательные округа вне зависимости от существующих административных делений. Выяснилось, что создание подобных округов было бы связано с крайними затруднениями технического и политического свойства и по существу дела не представляется неизбежным.

Разделение страны для выборов по вновь образуемым округам требовало бы прежде всего предварительного собирания на местах возможно полных и точных сведений не только статистического, но и географического характера. Между тем, ввиду краткости остающегося до выборов срока, эта задача не могла бы быть выполнена своевременно, по крайней мере, на всем пространстве государства. Сверх того, произведенная сразу коренная ломка установившихся связей населения с административными центрами нарушила бы все его привычки и породила бы существенные неудобства.

С другой стороны, при наличии на территории России разных племен и национальностей, до сих пор отчетливо не размежевавшихся между собою, установление специальных для выборов округов естественно могло бы быть сочтено ими за то или иное предрешение вопроса о разграничении сфер влияния отдельных национальностей и, несомненно, сопровождалось бы значительными пререканиями и осложнениями. Осложнения эти были бы тем более велики, что установленное разделение округов не было бы возможности скрепить законодательной санкцией представительного собрания.

Сознание подобных затруднений побудило к принятию в качестве основного принципа того положения, что для производства выборов округа приурочиваются к существующим административным делениям на губернии и области, поскольку это совпадает с условиями применения принятой пропорциональной системы.

Особым СовеЩанием установлено, что производство выборов по пропорциональной системе может удовлетворять своей цели – справедливому распределению мест между находящимися в различных между собою соотношениях группами населения в том лишь случае, если число этих мест по округу будет не менее пяти.

При принятом вместе с тем расчете одного депутатского места на 200 000 жителей, минимум населения, необходимый для создания отдельного избирательного округа для производства выборов на общем основании, должен составлять не менее одного миллиона человек. Существующее административное отделение – губерния (область), за сравнительно редкими исключениями, удовлетворяет этому требованию. В тех же местностях, где малочисленность или же своеобразная группировка населения вынуждала сделать отступления от общего правила, допущены соответствующие изъятия как в смысле объединения в один избирательный округ нескольких существующих административных единиц, так, в исключительных случаях, и расчленения последних с применением мажоритарной системы.

К числу таких местностей, где образование избирательного округа в составе одной губернии или области представляется неудобным, СовеЩание прежде всего отнесло Кавказ и Закавказье<sup>1</sup>. При разноплеменном составе местного населения и полном несовпадении административных делений с границами, в пределах коих расселены отдельные народности этого края, наиболее правильным было бы образование значительных по своему объему избирательных округов, на пространстве которых могли бы быть объединены отдельные народности. По этим соображениям СовеЩание высказалось за следующее распределение территории Кавказского края.

Из всех губерний, областей и округов Закавказья, за исключением Дагестанской области и Черноморской губернии, образуется один избирательный округ. Лишь при этом объединении оказывается возможным удовлетворить национальные интересы отдельных народностей, вкрапленных друг в друга. Вместе с тем, при этом слиянии всего населения Закавказья в один избирательный округ общее число причитающихся ему депутатских мест увеличивается на два, сравнительно с тем числом, какое упадет на него при разделении края на несколько округов.

Ввиду той же разноплеменности населения СовеЩание высказалось за географически допустимое соединение в один округ областей Северного Кавказа – Кубанской и Терской, с присоединением к ним Черноморской губернии, составившей и ранее один округ с Кубанской областью при выборах в Государствен-

<sup>1</sup> В опубликованном Положении о выборах распределение избирательных округов несколько изменено по сравнению с указанным здесь первоначальным планом (прим. изд. 1917 г.).



ную думу, и Дагестанской области, население коей при образовании на Северном Кавказе одного округа может объединиться с другими родственными горскими племенами, проживающими в Терской и Кубанской областях. Вместе с тем было признано целесообразным выделить из состава Терской области населенное караногайцами Караногайское приставство и присоединить его к избирательному округу Ставропольской губернии, где проживают родственные караногайцам ногайцы.

В отношении Астраханской губернии Особое совещание заметило, что кочующие в пределах губернии калмыки и киргизы так называемой Внутренней орды по своим навыкам и укладу жизни существенным образом отличаются от остального, в том числе и соплеменного им, но уже оседлого, населения губернии. Вследствие этого они издавна составляют две особые административные единицы, лишь формально связанные с Астраханским губернским управлением. Согласно проекту, выработанному министерством внутренних дел при введении земского самоуправления в названных местностях, они должны образовать наряду с Астраханским губернским земством особые земские единицы на правах губернских земств под именем Калмыцкого степного и Ордынского земских управлений. По этим основаниям Совещание высказалось за образование из территорий кочующих, как калмыков, так и киргиз, двух особых избирательных округов. Остальная часть губернии с живущими в ней оседлыми калмыками и киргизами, а равно причисляемый к Терской области аймак, населенный калмыками, по условиям своей жизни более подходящими к своим оседлым единоплеменникам, образует самостоятельный округ с правом избрания на основании пропорциональной системы пяти депутатов, хотя бы численность его народонаселения и не достигла вполне соответствующего для такого числа представителей минимума.

Степной край предположено разделить на три избирательных округа: Акмолинский и Семипалатинский, в составе каждый по общему правилу одной области, и Уральско-Тургайский, соединяющий в себе две области вследствие малочисленности населения каждой из них. Вместе с тем, к последнему округу присоединяется Мангышлакский уезд Закаспийской области, за исключением волостей, населенных туркменами, так как населяющие этот уезд кочевники на значительную часть года переносят свои кочевья в пределы Уральской области; туркмены же, не выходящие из пределов Закаспийской области, остаются в составе избирательного округа этой области.

В Туркестанском крае каждая область, согласно общему началу, составляет отдельный избирательный округ. Исключением из этого правила явится выделение в самостоятельный округ Аму-Дарьинского отдела Сыр-Дарьинской области, с которою он связан чисто искусственно в административном отношении, дальность же расстояний и плохое сообщение названного отдела с центром области, поддерживаемое лишь по маловодной Аму-Дарье, и побудили Особое совещание выделить Аму-Дарьинской округ из Сыр-Дарьинской области.

На дальневосточной окраине признано целесообразным образовать один избирательный округ в составе Амурской, Приморской и Сахалинской областей, так как при малочисленности населения названных областей только при этом

условии является возможность произвести в них выборы на основании пропорциональной системы.

Далее Совецание не могло не остановить своего внимания на тех территориях, которые, не принадлежа к составу Российского государства в тесном государственно-правовом смысле этого слова, подчинены, однако, в той или иной мере его власти или управлению, как-то: Бухара, Хива, Урянхайский край и полоса отчуждения Восточно-Китайской железной дороги, или, принадлежа к составу Российской державы, находятся по отношению к ней в обособленном государственно-правовом положении, как Финляндия. Те жители означенных территорий, которые не являются российскими гражданами, разумеется, не должны принимать участия в выборах в Учредит[ельное] собрание. Но возникает вопрос об участии в выборах проживающих в пределах этих территорий российских граждан. В принципе против такого участия, по мнению Совецания, не может быть возражений, но фактическая возможность производства выборов в указанных выше местностях зависит всецело от существования в них русских властей и учреждений, на которые могло бы быть возложено заведывание производством выборов. Исходя из этого положения, Совецание высказалось за наделение избирательными правами русского населения, проживающего как в Урянхайском крае, так и в полосе отчуждения Китайской Восточной жел[езной] дороги, с образованием из данной полосы особого избирательного округа. Совецание при этом руководствовалось следующими соображениями. Означенная территория, состоя в кондоминиуме – первая между Россией и Урянхайским государством, а вторая – между Россией и Китаем, с точки зрения публично-правовой находятся в таком положении, что в них действуют нормальные (не консульские) русские власти и правильно организованные русские учреждения. Целым рядом соглашений с иностранными государствами признано, что полоса отчуждения есть русская территория в смысле русского публичного права. Равным образом и Урянхайский край, представляя собою отрезок китайской территории, отделенной от него Монголией и не состоящей с ним ни в какой связи, еще ранее объявления в 1914 г. над местным инородческим населением русского протектората, всегда тяготел в русской части своего населения к соседней Енисейской губернии и был объединен с нею в административном и правовом отношении, а ныне произойдет объединение и в области земского самоуправления. По изложенным основаниям предоставление русскому населению двух указанных территорий права участия в выборах в Учредит[ельное] собрание является вполне допустимым и желательным.

#### **V. Об учреждениях, заведывающих выборами в Учредительное собрание**

Совецание полагало, что в общем вопросе о наилучшей в условиях переживаемого времени подготовке и организации выборов в Учредит[ельное] собрание особо важное значение имеет вопрос о том, на какие именно учреждения возложено будет заведывание производством означенных выборов. Со своей стороны

Совещание находило, что предстоящая в этом отношении громадная, спешная и нередко весьма сложная работа может быть своевременно и успешно выполнена только такого рода органами, которые будут в полной мере отвечать нижеследующим основным требованиям. Органы эти должны прежде всего состоять из достаточного количества лиц, вполне по своему положению компетентных в тех именно вопросах, разрешение коих будет на них в этом отношении возложено. Для лиц, входящих в состав некоторых из этих органов, представлялось бы при этом необходимым близкое знакомство с местными бытовыми условиями. Наконец, обсуждаемые органы должны, во всяком случае, пользоваться достаточным доверием и уважением со стороны как широких кругов местного населения, так, в частности, и тех политических, национальных и иных его групп, которые примут непосредственное участие в происходящей в данной местности выборной кампании.

Постановлением Временного правит[ельства] от 14 сего июня одно из подготовительных к выборам в Учредит[ельное] собрание мероприятий – составление избирательных списков – возложено уже на органы волостного и городского местного самоуправления, имеющие быть избранными на основах всеобщего и равного избирательного права, осуществляемого путем прямого и тайного голосования. В этом отношении Совещание приняло, однако, во внимание, что означенные органы вряд ли могут уже быть повсеместно образованы ко времени опубликования настоящей части Положения о выборах в Учредит[ельное] собрание. Между тем составлению избирательных списков должна по необходимости предшествовать довольно продолжительная и кропотливая работа по подготовке весьма обширного фактического материала. Ввиду краткости срока, остающегося до предуказанного Временным правит[ельством] дня выборов, представлялось бы положительно необходимым приступить к такого рода подготовительной работе в самом ближайшем будущем. При таком положении дела Совещание признало соответственным, чтобы означенная работа возложена была на те из существующих государственных учреждений и общественных организаций, которые будут указаны в особых о том постановлениях Временного правит[ельства].

Далее Совещание признало необходимым создание по примеру западноевропейских государств специальных учреждений для заведывания производством выборов в Учредит[ельное] собрание. В большей части означенных государств имеется две категории такого рода учреждений: окружная комиссия и комиссия участковая. При этом первая из них дает общее направление избирательной процедуре в пределах избирательного округа и руководит выборной кампанией во все время, пока она развивается; участковая же комиссия учреждается на весьма непродолжительный срок, только для приема и подсчета избирательных голосов. Что касается России, то принятие для ее системы двух такого рода комиссий представлялось бы положительно невозможным ввиду того, что избирательный округ предполагается несравненно больший, чем где бы то ни было в Западной Европе – в нем будет, в среднем, более миллиона избирателей. Произвести всю работу по процедуре выборов в таком избирательном округе окружная комиссия была бы, конечно, не в силах; она не могла бы даже справиться в сколько-нибудь не-

продолжительный срок с такою частностью вышеозначенной работы, как окончательный подсчет голосов, так как ей пришлось бы при этом прочесть протоколы не менее 500 избирательных участков, проверить эти протоколы, утвердить их и подсчитать затем общее число поданных по всем участкам голосов. Нельзя вместе с тем забывать, что, ввиду громадного территориального пространства избирательного округа и неудовлетворительности в нем путей сообщения, сношение многих избирателей с комиссией, заведующей производством выборов, стало бы в значительной степени затруднительным, в некоторых же случаях и вовсе невозможным. Ввиду изложенных соображений, Совецание признало необходимым создание промежуточного органа между окружной комиссией и комиссиями участковыми, а именно – уездной по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссии, в компетенцию которой вошло бы ближайшее заведывание выборным производством в пределах данного уезда.

Засим, кроме вышеозначенных комиссий, Совецание признало в высшей степени целесообразным образование при Временном правительстве центральной, т[ак] н[азываемой] Всероссийской избирательной комиссии, на которую возложено было бы общее руководство и наблюдение за всем вообще выборным производством в государстве. Мысль о создании такого рода органа вызвала в среде членов Совецания возражения, сводившиеся к тому, что, поскольку комиссии этой предполагается поставить задачи технико-распорядительного характера, постольку она является излишней, так как соответствующие обязанности могут быть с не меньшей успешностью и, во всяком случае, с большей скоростью выполнены министерством внутренних дел; предоставление же подобной комиссии инструктивного толкования закона о выборах представлялось бы несоответствующим самому существу этого многочисленного и, неизбежно, многопартийного органа. Совецание не согласилось, однако, с приведенными соображениями, находя, что в процедуре выборов встретится очень много касающихся применения настоящего Положения вопросов, которые с большою пользою для дела могли бы быть в инструкционном порядке разъяснены Всероссийскою комиссиею.

Наметив вышеозначенную систему учреждений, заведывающих производством выборов в Учредит[ельное] собрание, Совецание определило засим в подробностях их компетенцию и состав. По предложению Совецания на Всероссийскую по делам о выборах комиссию прежде всего возлагается общее наблюдение за ходом выборов в Учредит[ельное] собрание и обсуждение мер, необходимых для ускорения этих выборов. При этом она вырабатывает утвержденные Временным правительством общие инструкции в дополнение и развитие как Положения о выборах в Учредит[ельное] собрание, так и Наказа о применении последнего, а также для разъяснения сомнений, возникающих в связи с применением означенных Положения и Наказа. Означенная Комиссия составляет далее общий список лиц, избранных в члены Учредит[ельного] собрания и, в случае выбытия кого-либо из них до открытия Учредит[ельного] собрания, определяет вступающих на их место лиц. Наконец, она передает в Учредит[ельное] собрание выборное производство, поступившее в нее из окружных и столичных по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссий и принимает меры к разработке статистиче-

ских и иных данных по выборам в Учред[ительное] собрание.

В состав Всероссийской комиссии должны, по проекту Совещания, войти: председатель, по назначению Временного правительства, и 24 члена, назначаемых Временным правительством, по представлению Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учред[ительное] собрание. Затем, при рассмотрении вопросов, касающихся отдельных групп и категорий избирателей от различных национальностей, окраин и т.д., в заседания Всероссийской комиссии приглашаются с совещательным голосом представители соответствующих групп и категорий избирателей<sup>1</sup>.

Что касается далее окружной по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссии, то Совещание находило, что она, в качестве органа, наблюдающего за порядком выборов в пределах данного округа, должна прежде всего следить за своевременным открытием уездных комиссий. На ее утверждение, засим, представляются предположения уездных комиссий относительно распределения уездов на избирательные участки, которые окружная комиссия и рассматривает в связи с поступающими к ней заявлениями о неправильностях, допущенных при таком распределении. Заявления эти подлежат, однако, рассмотрению окружной комиссии только в том случае, если предположения уездной комиссии оспариваются в этих заявлениях не как нарушающие то или иное постановление закона, а исключительно лишь с точки зрения нецелесообразности этих предположений. Далее окружная комиссия наблюдает за своевременным составлением избирательных списков и выставлением их во всеобщее сведение. Затем она распоряжается кредитами, отпускаемыми для выборов по данному избирательному округу. Кроме того, окружная комиссия является и инстанцией, от непосредственной инициативы которой зависят известные действия в процедуре выборов, а именно: в нее, как в центральный для избирательного округа орган, поступают заявления от политических, национальных и иных групп избирателей о тех кандидатах, которые выставляются этими группами. Окружная комиссия должна принимать такие заявления, нумеровать их, распорядиться их опубликованием и сообщить о заявленных кандидатских списках в подлежащие уездные комиссии. Затем окружная комиссия распоряжается изготовлением избирательных бюллетеней и конвертов для них или поручает это уездной комиссии по принадлежности. Наконец, она производит окончательный подсчет голосов, поданных по округу за каждый кандидатский список, на основании тех данных, которые будут ей в этом отношении представлены уездными комиссиями, после утверждения последними протоколов участковых комиссий и подсчета ими голосов, поданных за соответствующие списки по уездам. По определении, таким образом, окружную комиссиюю результата выборов, она объявляет его во всеобщее сведение.

Определив компетенцию окружной комиссии, Совещание признало, что в основной состав ее должны войти, наряду с товарищем председателя окружного суда по административному отделению или его заместителя, представитель местного самоуправления в лице председателя губернского (областного) земского со-

<sup>1</sup> В ст. 12 утвержденного Врем[енным] правит[ельством] Положения о выборах в Учр[едительное] собр[ание] число членов Всерос[сийской] комиссии определено в 15 человек[ек] (прим. изд. 1917 г.).

брания или его заместителя и двух лиц по выбору губернского (областного) города и губернской (областной) управы. После же заявления в окружную комиссию кандидатских списков в состав ее дополнительно входят по одному представителю от каждой группы избирателей, заявившей такого рода списки. В поданном по сему предмету некоторыми членами Совещания особом мнении указывалось на необходимость участия как в окружной, так и в уездных комиссиях, представителей местных общественных организаций не только после заявления кандидатских списков, но и до означенного времени, так как в этой первой стадии деятельности названных комиссий разрешается немало важных и ответственных вопросов, как, например, вопрос о распределении уезда на избирательные участки. Соответственно с сим, в особом мнении признается необходимым включение в состав окружной и уездных комиссий по одному представителю от местных: Совета крестьянских депутатов, Совета рабочих и солдатских депутатов и Исполнительного комитета общественных организаций, – поскольку таковые имеются в местонахождении избирательной комиссии.

Перейдя к вопросу об уездной по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссии, Совещание установило, что на нее должны быть возложены следующие обязанности: наблюдение за своевременным образованием и открытием действительных участковых избирательных комиссий, представление в окружную по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссию о распределении уезда и города на избирательные участки; наблюдение за своевременным составлением избирательных списков и выставлением их для всеобщего обозрения; рассмотрение протестов и жалоб на составление избирательных списков, а также на иные неправильные действия городских и поселковых управ и волостных земских управ; принятие мер к осведомлению избирателей о кандидатских списках и, наконец, определение количества поданных по уезду и городу за кандидатские списки голосов. По проекту Совещания уездная комиссия состоит под председательством административного судьи, из двух мировых судей по назначению уездного мирового съезда или заменяющего его учреждения, двух членов по избранию уездной земской управы и двух по избранию местной городской управы.

Кроме того, в состав уездной комиссии при рассмотрении дел, не касающихся протестов и жалоб на составление избирательных списков, а также на неправильные действия городских, поселковых и волостных управ, входят на правах членов по одному лицу, избранному каждою группою избирателей, заявившей кандидатский список.

Совещание признало, затем, необходимым создание для губернских городов и городов с населением свыше 50 тысяч жителей особых, так называемых городских по делам о выборах комиссий с той же, как и уездная комиссия, компетенцией; в состав городских комиссий, в отличие от состава уездных комиссий, взамен представителей уездной земской управы, вошли бы в количестве четырех, вместо двух, лица, избранные городской управою. Напротив того, в образуемых в подобных городах уездных по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссиях, вместо членов от городской управы, в состав комиссии должны войти члены от уездной земской управы.

При обсуждении вопроса о составе окружных, столичных, уездных и городских по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссий, в состав коих СовеЩание признало необходимым включить лиц, избираемых новыми органами губернского и уездного земского самоуправления, СовеЩание имело в виду, что к моменту предполагаемого открытия действий избирательных комиссий означенные органы вряд ли будут уже образованы. Ввиду этого СовеЩание нашло необходимым, чтобы такого рода члены названных комиссий временно замещались по избранию указываемых Временным правит[ельством] местных государственных учреждений и общественных организаций. Означенное предложение вызвало, однако, возражения со стороны многих членов СовеЩания, которые признавали принципиально недопустимым предоставление административной власти права столь широкого безответственного влияния на ход выборной процедуры. К тому же предоставление административной власти подобного полномочия, при котором ей приходилось бы по необходимости делать выбор среди весьма пестрого на местах состава различных организаций, могло бы повлечь крайне нежелательные обвинения правительства в пристрастном отношении к тем или иным из этих организаций.

Большинство членов СовеЩания не убедилось, однако, приведенными возражениями, имея в виду, что в противном случае стало бы фактически невозможным производство выборов в Учредит[ельное] собрание в назначенный Временным правит[ельством] срок и выборы эти отсрочились бы на неопределенное, и притом довольно значительное, время.

Что касается, наконец, участковых избирательных комиссий, учреждаемых для приема и подсчета голосов, подаваемых по данному избирательному участку, то в состав этих комиссий по проекту СовеЩания входят четыре лица по избранию городской, поселковой или волостной управы, а равно по одному из представителей от каждой из групп, заявивших кандидатские списки.

СовеЩание рассмотрело засим отдельно вопрос об избирательных комиссиях в Петрограде и Москве, выделяемых в отдельные избирательные округа. Имея в виду небольшую, сравнительно с прочими округами, территорию, занимаемую этими городами, более скорые и удобные пути сношения с избирателями, большую сплоченность и организованность столичного населения, СовеЩание пришло к заключению, что существование в означенных городах всех намечаемых для остальных округов категорий избирательных комиссий представлялось бы совершенно излишним. В Петрограде и Москве надлежало бы, кроме участковых комиссий, создать по одной столичной по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссии, которой и должны быть предоставлены функции как окружной, так и городской комиссии.

В соответствии с расширением, по сравнению как с окружной, так и уездной комиссией функций, возлагаемых на столичные комиссии, состав последних должен быть, конечно, более многочисленный. Комиссии эти, по проекту СовеЩания, состоят под председательством городского головы или его заместителя, из товарища председателя окружного суда по административному отделению или его заместителя, двух членов названного отделения по его избранию, двух

мировых судей по избранию столичного мирового съезда и пяти членов по избранию городской управы; в состав комиссии входят затем на общем основании представители от заявительских групп.

## **VI. О составлении избирательных списков и их обжаловании**

При предстоящей организации производства выборов в Учредит[ельное] собрание одной из необходимых и наиболее сложных подготовительных мер явится составление избирательных списков, имеющее целью, путем выяснения действительного контингента лиц, обладающих в данной местности активными избирательными правами, предупредить возможные в этом отношении при выборной процедуре ошибки и злоупотребления. От большего или меньшего достижения на практике означенной цели будет в значительной мере зависеть и тот основной, исключительной важности вопрос, в какой мере предстоящие выборы в Учредит[ельное] собрание, призванное разрешить все основные вопросы строя и жизни Российского государства, явятся, действительно, верным и точным отражением взглядов и желаний всего населения страны.

Приложив, ввиду сего, особое старание к выработке такого проекта постановлений, касающихся составления избирательных списков, который давал бы гарантии правильности, Совещание вынуждено было, однако, сообразовать свои по этому предмету предположения с краткостью срока, оставшегося до назначенного Временным правит[ельством] дня выборов в Учредит[ельное] собрание. При таком положении дела Совещание не могло не отказаться от установления в проекте настоящего Положения многих из такого рода правил, которые, являясь, вообще говоря, весьма целесообразными и желательными, не представляются однако, безусловно необходимыми.

Намечая порядок составления избирательных списков, Совещание прежде всего признало необходимым, чтобы для каждого избирательного участка составлялся отдельный список, так как этим, по ее мнению, устранялась бы возможность голосования одного и того же лица в двух или более того избирательных участках. В означенный список должны быть внесены те из имеющих право участия в выборах лиц, которые будут проживать в данном избирательном участке ко дню начала составления списков, хотя бы эти лица и находились во временной отлучке. Устанавливая означенное общее правило, Совещание приняло затем во внимание интересы и той категории лиц, которые поселятся в избирательном участке уже после начала составления управою избирательного списка. Имея в виду, что невключение этих лиц в избирательный список, составляемый по округу, в коем будет находиться их новое местопребывание, лишило бы их в большинстве случаев фактической возможности воспользоваться своим избирательным правом, Совещание находило справедливым предоставить такого рода лицам право заявлять в подлежащую управу не позднее, чем за три дня до окончания срока обжалования, о включении их в список, составляемый по данному избирательному участку, с исключением их, вместе с тем, из списка по прежнему месту проживания.



Что касается, затем, срока, в который должны быть составлены избирательные списки, то определение его тем или иным количеством дней представлялось бы, по мнению Совецания, невыполнимым ввиду невыясненности того, когда будут избраны и начнут действовать те новые городские, поселковые и волостные земские управы, на которые постановлением Временного правительства от 14 сего июня возложено составление избирательных списков. Поэтому Совецание остановилось на приеме, который в этом отношении применяется в избирательных законах западноевропейских государств: не определять срока на составление списков ответственными органами, а указать лишь, за сколько времени до начала выборов списки эти должны быть составлены и объявлены во всеобщее сведение. Принимая в этом отношении в расчет намеченную Совецанием длительность выборной процедуры, представлялось бы необходимым указать в законе, что избирательные списки объявляются во всеобщее сведение немедленно по их изготовлении или, во всяком случае, не позднее, чем за 40 дней до начала выборов.

Что касается вопроса о том, каким именно порядком должны быть составляемы управою избирательные списки, то Совецание, всецело признавая чрезвычайную практическую важность означенного вопроса, тем не менее, находило, что разрешение свое во всех подробностях он должен получить не в настоящем Положении, содержащем в себе постановления более общего характера, а в особом, имеющем быть составленным Совецанием, Наказе о применении этого Положения.

Установив далее правило об объявлении избирательного списка во всеобщее сведение способом, наиболее обеспечивающим доступность обозрения означенного списка, Совецание, равным образом, нашло, что ближайшее определение такого способа должно быть дано в инструкционном порядке.

При выработке затем постановлений, касающихся проверки и исправления составленных управами избирательных списков, Совецание имело в виду, что наиболее целесообразным и принципиально правильным представляется общепринятый в этом отношении в западноевропейских государствах порядок, при котором заявления об усмотренных в избирательных списках неправильностях подаются прежде всего тому же учреждению, которое эти списки составляло. Только после истечения срока, устанавливаемого законом на рассмотрение этим учреждением означенных заявлений и исправление им первоначального списка, открывается порядок судебного обжалования усматриваемых в нем неправильностей. Ценное преимущество вышеозначенного порядка проверки и исправления списков заключается в том, что, создавая возможность быстрого (на месте) исправления усмотренных ошибок, он позволяет во многих случаях избежать хлопот и расходов, неизбежно связанных с судебным обжалованием. Несмотря, однако, на это, Совецание находило, что, ввиду чрезвычайной спешности дела, подобный порядок проверки и исправления избирательных списков не может быть полностью применен в отношении выборов в Учредит[ельное] собрание, так как с означенным порядком было бы неизбежно связано значительное удлинение общего срока выборной процедуры. Но, устанавливая ввиду сего общее правило

об обжаловании первоначально составленного избирательного списка непосредственно судебному учреждению. Собрание сочло возможным допустить из него некоторые изъятия. Так, во всяком случае подлежат рассмотрению и разрешению подлежащей управы вышеупомянутые заявления о включении в список лиц, поселившихся в данном избирательном участке позднее дня, в который было приступлено к составлению этого списка.

Что касается, затем, собственно жалоб на неправильное составление избирательного списка, то Собрание установило, что жалобы эти, равно как и подаваемые представителем местной власти протесты, приносятся в течение десятидневного срока через составляющую список управу, которая в трехдневный срок препровождает эти протесты и жалобы в уездную комиссию вместе со своими объяснениями. При этом Собрание выделило две категории жалоб, которые, в случае признания их подлежащею управою правильными, будут удовлетворяться ею своею властью. Сюда должны быть отнесены, с одной стороны, жалобы на невключение жалобщиков в избирательный список, если они будут поданы не позднее, чем за пять дней до окончания срока обжалования, с другой – жалобы на помещение в избирательных списках неправильных о жалобщиках сведений. На основании удовлетворенных управою заявлений и жалоб ею составляется, не позднее чем за один день до истечения срока обжалования, дополнительный избирательный список, который и может быть засим обжалован на общем основании в пределах остающейся части десятидневного срока. Для судебного рассмотрения дел, касающихся составления избирательных списков, Собрание наметило две инстанции: вышеупомянутую окружную (или городскую) по делам о выборах в Учредит[ельное] собрание комиссию и административное отделение подлежащего окружного суда, рассматривающее в пятидневный срок протесты и жалобы, приносимые в течение десятидневного срока, на решения уездной (городской) комиссии. Замена в этом отношении низшего административного органа юстиции – уездного административного судьи – особой коллегиальной инстанцией вызвана была стремлением создать для такого рода дел более авторитетный и, ввиду возможности разделения труда между членами коллегии, более подходящий для спешной работы орган административной юстиции. Что касается порядка рассмотрения в нем протестов и жалоб, в этом отношении подлежит применению порядок, установленный для рассмотрения дел административными судьями, с предоставлением права участия в деле не только жалобщику и представителю подлежащей управы, но и лицу, чьи избирательные права в данном случае оспариваются.

Значительные разногласия вызвал затем в среде Собрания вопрос о том, должна ли подача протестов и жалоб на решения уездной комиссии приостанавливать дальнейший ход выборного производства. Многие из членов Собрания высказались за разрешение этого вопроса в утвердительном смысле, исходя из того соображения, что только возможность всесторонней, беспристрастной судебной проверки дала бы избирателям действительные гарантии правильного составления избирательных списков. В противном же случае создалась бы серьезная опасность такого рода нарушений избирательных прав граждан, ко-

торые в корне подорвали бы среди населения доверие к избранному при таких условиях составу будущего Учредит[ельного] собрания. Собрание в своем большинстве не согласилось, однако, с изложенным мнением. Оно, прежде всего, полагало, что в условиях переживаемого нами времени создание фактической возможности произвести выборы в Учредит[ельное] собрание в предуказанный Временным правит[ельством] срок представляет собою задачу, перед особо важным значением которой должны отступить все соображения, как бы значительны и несомненны они сами по себе ни были. Между тем приостановление хода выборного производства на весь срок, установленный для принесения жалоб во вторую судебную инстанцию и для разрешения их последнею, повело бы за собой фактическую невозможность производства этих выборов в вышеуказанный срок. С другой стороны, большинство находило, что при предоставленной избирателям возможности обжаловать составленный управою список в уездную комиссию интересы их являются, в большинстве случаев, достаточно обеспеченными, тем более, что, в случае заблаговременного обжалования избирателями решений этой инстанции, и вторая инстанция – административное отделение окружного суда – успела бы рассмотреть принесенные ими жалобы и вынести по ним свое решение до начала производства выборов.

Наметив вышеозначенный порядок проверки составленных органами местного самоуправления избирательных списков, Собрание установило затем правило о том, что по исправлении их в пятидневный срок подлежащей управою, на основании состоявшихся судебных решений, списки эти вновь объявляются во всеобщее сведение не позднее, чем за десять дней до начала выборов.

## **VII. О кандидатских списках**

В дальнейшей части своей работы Особое совещание остановилось на вопросе о составлении списков кандидатов.

Рассматривая настоящий вопрос, Собрание прежде всего постановило, что не позже, чем за тридцать дней до дня выборов, избирателям предоставляется заявлять губернской избирательной комиссии списки предлагаемых кандидатов с приложением заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному списку. Устанавливаемый приведенным правилом тридцатидневный срок принят Особым совещанием по тем соображениям, что заблаговременное заявление предлагаемых кандидатов вызывается необходимостью возможно широкого повсеместного ознакомления избирателей с кандидатскими списками, что, по условиям наших расстояний и при несовершенстве путей сообщения, а также медленности почтовых и телеграфных сношений, представляется делом, требующим довольно продолжительного времени. Поэтому остановиться на более сокращенном сроке, чем тридцать дней, было бы неправильным; в Финляндии, при небольшом ее пространстве сравнительно с Россией, указанный срок определяется в 81 день.

По поводу заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному списку Особое совещание, признав обязательность таких заявлений в интересах

самих кандидатов, во избежание выставления их без их ведома в списках, не соответствующих партийным убеждениям кандидатов, или даже в списках враждебных партий с целью привлечения голосов избирателей, вместе с тем нашло, что подписи кандидатов на сих заявлениях не нуждаются в официальном заверении, так как подлинность их в достаточной степени гарантируется подписями избирателей, выставляющих данный список.

Засим Совецание признало, что каждый список должен быть подписан не менее, чем ста избирателями, пользующимися правом участия в выборах, и может быть снабжен партийным обозначением; каждый избиратель может подписать только один список кандидатов; в случае подписания одним и тем же избирателем двух или нескольких списков, подпись его считается действительной только на первом, по времени подачи в губернскую избирательную комиссию, списке.

Пожелание отдельных членов Совецания о понижении числа подписей избирателей со ста до пятидесяти было отвергнуто большинством Особого совещания, так как при наших весьма крупных избирательных округах с населением, как общее правило, свыше миллиона, для каждой мало-мальски серьезной партии не представит никаких затруднений собрать под списком сто подписей, предоставление же небольшой группе избирателей, хотя бы в 50 лиц, права составлять свой список может привести к появлению совершенно несерьезных списков, заранее обреченных на неуспех, но наличие которых увеличивает и без того громадное выборное производство и связанную с ним работу.

Правило о том, что каждый избиратель может подписать только один список, установлено по весьма простой причине. Предполагается, что равные списки кандидатов, выставляемые в одном и том же округе, являются между собою соперничающими, а при таких условиях трудно допустить, чтобы подпись одного и того же лица под разными списками могла иметь сколько-нибудь серьезное значение, вследствие чего Совецание и признало, что в случае подписания одним и тем же избирателем двух или нескольких списков, подпись его считается действительной только на первом, по времени подачи в избирательную комиссию, списке.

По подаче списков в окружную комиссию, они нумеруются в порядке их поступления и объявляются во всеобщее сведение не позднее, чем за 23 дня до дня выборов.

Приведенное постановление находится в тесной связи с упомянутым выше тридцатидневным сроком предъявления списка в окружную комиссию. Особое совещание полагало, что работы по печатанию списков могут в условиях нашей провинции потребовать до семи дней, сокращение же 23-х дневного срока невозможно, так как иначе до избирателей отдаленных частей округа списки кандидатов своевременно не дойдут.

По вопросу о том, может ли один и тот же кандидат быть внесенным в разные списки по одному и тому же округу, Особое совещание высказалось в отрицательном смысле прежде всего потому, что вообще кандидатура в различных списках бесцельна, так как голоса, полученные одним кандидатом по разным спискам, не

складываются, и, следовательно, помещение кандидата в нескольких списках не может дать ему никаких преимуществ. Кроме того, к настоящему вопросу вполне применимо соображение, приведенное выше по поводу неразрешения одному избирателю подписывать более одного кандидатского списка. И здесь, как и там, следует признать, что при условии избирательной борьбы между разными списками, выставление одного кандидата в нескольких списках является с политической точки зрения несерьезным.

Что же касается вопроса о том, может ли один и тот же кандидат быть выставлен в нескольких избирательных округах, то в этом отношении в среде Особого совещания оказалось значительное разномыслие. Часть членов Совещания настаивала на допущении неограниченной множественности кандидатур по тем соображениям, что для огромного большинства русских избирателей одно лишь партийное обозначение списка представляется весьма недостаточным, так как народные массы не в состоянии в настоящее время ни усвоить программ, ни правильно разобраться в них, поэтому необходима некоторая персонификация программ, что и достигается внесением в список во многих округах имени какого-либо особо популярного лица, которое таким образом как бы рекомендует партийную программу и как бы ручается за ее достоверность.

Противники неограниченной множественности кандидатур со своей стороны обратили внимание на то обстоятельство, что такое выставление в списках популярных деятелей есть несомненное введение избирателей в заблуждение; подавая свой голос, каждый избиратель находится в уверенности, что он голосует за лицо, значащееся в списке, между тем в действительности это лицо вовсе не желает быть избранным от данного округа и, в случае избрания, заявит отказ, чем даст возможность следующему по списку кандидату, может быть вовсе не желательному для населения, получить избрание. Таким образом, выставление во многих округах популярных имен в конце концов является лишь партийною рекламою для привлечения голосов избирателей, причем это привлечение происходит не за счет достоинств программы, а за счет субъективных качеств данного кандидата.

Очевидно, что здесь авторитет идеи прижимается, а авторитет отдельного лица возводится на чрезмерную высоту. Из этих соображений естественно вытекает второе возражение против неограниченной множественности кандидатур, заключающееся в опасности цезаризма, могущего легко вырасти на почве избрания одного и того же популярного деятеля во многих округах. Такая опасность для России не может быть признана исключенною в настоящее время, когда тоска по твердой власти является лозунгом дня; чтобы с этим согласиться, достаточно вспомнить буланжистское движение во Франции.

Отвергнув неограниченную множественность кандидатур, Особое совещание вместе с тем не могло остановиться и на единичных кандидатурах по следующим соображениям. Право выставления данного кандидата лишь по одному избирательному округу недостаточно обеспечивает его избрание; иногда чисто случайные причины могут воспрепятствовать прохождению данного кандидата по одному избирательному округу, а между тем выставившая его партия может в

лице его лишиться, таким образом, своего лидера. Для того, чтобы застраховать партии и их кандидатов от такого рода случайностей, Особое совещание полагало правильным принять ограниченную множественность кандидатур, т.е. право данного кандидата баллотироваться одновременно по нескольким округам. Что касается вопроса о числе округов, в коих может быть выставлена кандидатура одного и того же лица, то из нескольких предположений Особое совещание большинством всех голосов против одного высказалось за предложение Комиссии о системах избирательного права, т.е. за пять округов.

*Публикуется по изданию:  
Объяснительная записка к Положению о выборах  
в Учредительное собрание Особого совещания для  
изготовления проекта Положения о выборах  
в Учредительное собрание /  
Издание Всероссийского Центрального исполнительного  
комитета Советов рабочих и солдатских депутатов.  
Пг., 1917. С. 3–77.*

## **ОБЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ НАКАЗА О ПРИМЕНЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О ВЫБОРАХ В УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**

При выработке проекта Наказа о применении Положения о выборах в Учредительное собрание Особое совещание имело в виду установить ряд правил в развитие постановлений означенного Положения. В соответствии с сим Совещание признало наиболее целесообразным приурочить правила Наказа к соответствующим постановлениям Положения.

### К разделу первому Положения К главе I

Глава I раздела первого Положения содержит постановления общего характера, в том числе перечень избирательных округов, а также указание, что эти последние для подачи голосов делятся на избирательные участки.

По мнению Совещания в Наказе должны быть установлены правила о разделении округов на участки. В этом отношении Совещание прежде всего признало желательным придерживаться того деления, которое уже было произведено при выборах в органы местного самоуправления. Соответственное указание и сделано в статье I Наказа. Отступления от этого деления могут быть допускаемы лишь в случаях, когда точное его соблюдение представляло бы значительные неудобства.

В частности, Совещание признало необходимым установить, чтобы в публикациях, кроме границ избирательных участков, указывались также и места подачи голосов в каждом участке. Указание означенных мест облегчит местным жителям возможность судить об удобствах и неудобствах распределения участков.

Для рассмотрения окружною комиссией заявлений и возражений, касающихся распределения участков, а также для объяснения окончательного плана сего распределения, Совещание полагало установить определенные сроки, дабы подлежащие управы были осведомлены об утверждении или изменении плана распределения заблаговременно до приступа к составлению избирательных списков.

### К главе II

Глава II раздела первого Положения содержит постановления об избиратель-

ном праве. Предоставляя это последнее российским гражданам, Положение не делает различия между природными российскими гражданами и натурализованными иностранцами. Особое совещание признало необходимым оговорить это ближайшим образом в Наказе и, в частности, упомянуть, что лица женского пола иностранного происхождения, состоящие в замужестве за российскими гражданами, подлежат включению в избирательные списки и что, наоборот, российские гражданки, выходя замуж за иностранцев, теряют избирательные права. Засим, в Наказе должно быть указано, что, в соответствии со статьей 9 Положения, утрата российского гражданства в промежутке между составлением списков и выборами лишает утративших оное лиц права участия в выборах.

Что касается статей 4–8 и 10 Положения, то Совещание признало оные не требующими каких-либо дополнений в виде постановлений Наказа.

### К главе III

При выработке статей Наказа, имеющих отношение к учреждениям, заведывающим производством выборов, Особое совещание прежде всего выделило несколько правил, касающихся всех вообще означенных учреждений.

В частности, Совещание нашло, что однообразное для всей страны установление в Наказе определенных присутственных часов в названных установлениях едва ли удобно. Посему часы эти должны быть определяемы в зависимости от местных условий. Далее, признавая, что мотивировка всех без изъятия постановлений может вызвать замедление в делопроизводстве, Совещание высказалось за ее обязательность лишь для важнейших дел.

Что касается статей проекта Наказа, определяющих порядок деятельности отдельных заведывающих выборами установлений, Особое совещание остановилось на следующих замечаниях по содержанию некоторых из сих статей.

Предоставление самой Всероссийской комиссии устанавливать распределение ее занятий и делопроизводства и выработать Наказ вызвано невозможно-стью точно определить круг ее деятельности в пределах ст. 13 и 14 Положения.

На случай, если упомянутые в примечании к статье 12 Положения о выборах в Учредительное собрание представители от отдельных групп избирателей национальных групп, окраин и т.п. не будут подлежащими организациями своевременно избраны, следует предоставить самой Всероссийской комиссии приглашать в заседания тех лиц, которые представляли соответствующие группы в Особом совещании.

Присутствие в заседаниях окружной комиссии представителя административной юстиции крайне необходимо, так как в числе прочих ее членов может и не быть лиц с юридическим образованием.

Для действительности заседания необходимо участие в нем, кроме председательствующего, по крайней мере, трех постоянных членов комиссии, не считая представителей групп избирателей. Этим хотя и не устраняется вовсе, однако все же ослабляется возможность перевеса последних, как временных членов, над основным составом комиссии.



Распоряжение кредитами (Пол., ст. 16, п. 9) требующее знакомства с деятельностью комиссии со времени ее основания, не может быть возложено на вступающих впоследствии в ее состав представителей групп.

Для более широкого ознакомления населения с исходящими от окружной комиссии объявления последние должны печататься в наиболее распространенных газетах; при этом не требуется, чтобы объявления эти обязательно помещались в губернских ведомостях, известиях Советов рабочих и солдатских депутатов или изданиях местных общественных организаций, если эти повременные издания не являются достаточно распространенными.

Окружная комиссия должна препровождать во Всероссийскую комиссию лишь протоколы о заявке кандидатских списков, о результатах голосования по округу и о распределении депутатских мест, т.е. официальные акты, безусловно необходимые для проверки правильности выборов Учредительным собранием. Однако самое выборное производство со всеми относящимися к нему материалами отнюдь не подлежит уничтожению, а должно быть сохраняемо на случай надобности в ознакомлении с ним в управлении губернского комиссара.

Предварительное рассмотрение и доклад жалоб и протестов в виде общего правила должны быть возлагаемы на членов комиссии из мировых судей; это не устранил, однако, возможности, что, при обилии жалоб и протестов, часть их председатель комиссии будет докладывать лично или же поручать доклад по оным членам, избранным управами.

Хотя ст. 21 Положения и указывает, что управа назначает членов участковой комиссии, в том числе председателя и секретаря, однако не вполне ясно, должна ли сама управа указывать сих последних или же избрание их предоставляется лицам, назначенным в состав комиссии. Поэтому казалось бы возможным принять за правило, что президиум участковой комиссии назначается управою.

#### К главе IV Об избирательных списках

При выработке правил Наказа в дополнение постановлений Положения о выборах, касающихся избирательных списков, Особое совещание признало прежде всего желательным привлечь к составлению названных списков, кроме городских управ, также и районные (участковые) управы в тех городах, где таковые существуют.

Далее. Совещание сочло необходимым дать городским, поселковым и волостным управам право требовать сообщения сведений о жителях участка от домовладельцев, управляющих домами, домовых комитетов, где они образованы, от собственников, арендаторов или управляющих недвижимыми имуществами, от милиции, правительственных и общественных учреждений и должностных лиц. Для того же, чтобы управы могли выяснять, не подпадают ли отдельные лица под условия, лишаящие их избирательных прав, им надлежит предоставлять [право] запрашивать сведения от судебных установлений, мест заключения, должностных лиц, заведывающих справками о судимости и т.д.

Засим, по мнению Совещания, следует установить в Наказе, что в течение всего времени составления списков избиратели, проживающие в данном избирательном участке, не лишены права просить о включении их в избирательный список, подавая о том заявления с приведением сведений, указанных в ст. 30 Положения.

Сведения относительно военнотружущих, имеющих право участия в выборах (Пол., ст. 3, прим.), должны быть доставляемы подлежащими войсковыми частями не позднее, чем за два дня до объявления списков (Пол., ст. 31). Списки сих лиц подлежат объявлению одновременно со списками общегражданского населения.

Там, где районные управы, как выше указано, будут исполнять работы по составлению избирательных списков, за центральной городской управою останется руководство их деятельностью и общий надзор за составлением списков. Что касается жалоб и заявлений, то каких-либо полномочий по рассмотрению их участковым управам не может быть предоставлено.

Десятидневный промежуток между днем начала составления списков и днем первоначального их объявления представляется вполне достаточным ввиду того, что в большинстве местностей материалы для списков будут собраны заблаговременно до приступа к их составлению.

Под предусмотренную статью 28 Положения временною отлучкою разумеется такое отсутствие лица из данной местности, при котором не порывается его связь с последнею, например, если оно имеет в этой местности служебные, торговые или иные занятия либо домашнее обзаведение. Такая связь несомненно существует и в том случае, когда лицо, обычно проживающее в данной местности, при отъезде сдало свои вещи на хранение на случай возвращения. Хотя в этом последнем случае внесение отсутствующего в список непосредственно составляющим этот последний учреждением маловероятно, тем не менее, в случае присылки заявления о включении в список, управа обязана будет это сделать, руководствуясь статьями 36 и 40 Наказа, так как временно отсутствующие приравниваются к проживающим в участке.

Статья 25 Положения не допускает внесения одного и того же лица в избирательные списки по разным участкам. Ввиду сего учреждение, составляющее список, а также и сам избиратель, должны принять меры к недопущению такого двойного включения. Означенные меры и излагаются в ст. 42 Наказа.

Статья 30 Положения, согласно коей о каждом избирателе в списке должна быть показываема его фамилия (или прозвище), имя и отчество, не разрешает некоторых вопросов. В частности: 1) в сельских местностях встречаются лица, не имеющие ни фамилии, ни прозвища, а обозначаемые в общегитии и в документах по отчеству. Это последнее и должно быть указываемо в избирательных списках вместо фамилии и повторяемо в графе для отчества (ст. 46). 2) При обозначении избирателей, имеющих наряду с фамилией литературное, театральное, артистическое или партийное наименование (псевдоним), представлялось бы возможным допускать обозначение этого последнего, однако не иначе, как в дополнение к фамилии. Указание в списке рода занятий избирателя должно быть

обязательным лишь в том случае, если неуказание о нем может повлечь смешение данного лица с другим (ст. 48).

Кроме сведений, требуемых статьей 30 Положения, следует, по мнению Особого совещания, обозначать в списке также и пол избирателя, однако лишь в том случае, когда его нельзя определить с первого взгляда по списку на основании фамилии, имени и отчества (ст. 49). Такие случаи возможны преимущественно у инородцев, среди коих встречаются лица с именами, вызывающими сомнение, мужские они или женские, если притом имя не сопровождается отчеством и фамилия не склоняется.

По вопросу о числе экземпляров избирательного списка Особое совещание полагало, что один экземпляр подлежит хранению в управе, которая, по образованию участковой избирательной комиссии, должна препроводить список в эту последнюю; другой экземпляр препровождается в уездную или городскую комиссию, а третий – выставляется для обозрения. Само собою разумеется, что при возможности размножить список в большем количестве экземпляров желательнее выставление списка одновременно в нескольких помещениях в пределах участка.

В тех местностях, где туземное население составляет не менее  $\frac{1}{3}$  общего состава населения, может быть допущен по постановлению окружной, уездной или городской комиссии перевод списка на местный язык.

#### О выставляемых в домах и на улицах выдержках из списка

Для доставления избирателям более легкой возможности замечать неправоильности в тех частях списков, в которых указаны они сами или их соседи, Особое совещание признало желательным допустить выставление, кроме общего списка избирателей, также выдержек из списка, заключающих перечень избирателей по отдельным домам и улицам.

Для того, чтобы дать избирателям возможность обозревать список в течение всего дня, помещение, где таковой выставлен, должно быть открыто от 9 час. утра до 9 час. вечера. Для лиц же, которые пожелали бы получить по содержанию списка необходимые разъяснения или справки, в каждом участке, хотя бы в одном помещении, должно находиться в определенные управой, в зависимости от местных условий, часы особое лицо для дачи разъяснений как по содержанию списков, так и относительно порядка их обжалования; лицо это должно быть уполномочено на прием жалоб и заявлений от тех, кто пожелал бы во избежание траты времени составлять оные, не выходя из означенного помещения.

Особое Совещание признало необходимым установить в Наказе несколько правил, касающихся принесения жалоб, протестов и заявлений, имеющих отношение к избирательным спискам. В частности, Совещание полагало, что жалобы, протесты и заявления должны быть мотивированы (ст. 55). Засим, к постановлениям Наказа о принесении жалоб, протестов и заявлений (ст. 55–65) Особое совещание признало нужным сделать некоторые пояснения.

Обозначение сущности жалоб, протестов и заявлений во входящем реестре

(ст. 56) представляется необходимым ввиду того, что жалобы и пр. не остаются в управе, а пересылаются в подлежащую комиссию.

Ввиду краткости сроков, время поступления жалобы, протеста или заявления, посылаемых почтой, должно быть определяемо штемпелем не места отправления (согласно правилам уголовного судопроизводства), а места назначения (согласно правилам гражданского судопроизводства) (ст. 58).

Исключение из списка возможно только в силу состоявшегося вследствие протеста или жалобы определения уездной (городской) по делам о выборах комиссии или окружного суда; поэтому в случае непринесения в срок жалобы или протеста на неправильное включение лица в список, лицо это не может быть из него вычеркнуто. Однако участие такого лица в выборах не может быть признано законным и влечет для него уголовную ответственность. Поэтому необходимо, чтобы в случае явки такого лица в день выборов в участковую избирательную комиссию эта последняя была осведомлена об отсутствии у него избирательного права. Эта цель и имеется в виду статьею 61 Наказа, согласно коей, то из заведывающих производством выборов установлений (управа, уездная или городская комиссия, участковая избирательная комиссия), в распоряжении коего окажется, после окончательного объявления списков (Пол., ст. 41), судебный приговор или иной официальный документ либо вообще точные данные о том, что такое-то включенное в список лицо не обладает избирательными правами, должно распорядиться об отметке в списке против фамилии этого лица, почему именно оно лишено права участия в выборах.

Предоставление права принесения жалобы наряду с избирателями данного участка всем вообще лицам, пользующимся избирательными правами, имеет в виду расширить общественный контроль над списками.

Статьи 66 и 67 Наказа дополняют собою статью 36 Положения, предусматривающую составление дополнительного избирательного списка. Этот последний для удобства должен быть разделен на два отдельных списка. 1) В первый список подлежат внесению лица, прибывшие в пределы участка после дня приступа к составлению списка и подавшие заявления согласно ст. 29 Положения. 2) Во второй список вносятся прежде всего лица, жалобы коих на невключение в список были поданы в течение пяти дней по объявлении первоначального списка и признаны управою уважительными. Засим, в тот же список могут быть включены, на основании ст. 33, п. 2 и ст. 36, п. 2 Положения, лица, относительно коих управа, рассмотрев их жалобы, признала, что в первоначальном списке о них были помещены неверные сведения.

Хотя ст. 38 Положения предусматривает рассмотрение уездною или городскою по делам о выборах комиссиею лишь протестов и жалоб, однако к этим последним надлежит относить и заявления о внесении в список или исключении из оногo; ввиду сего ст. 68 Наказа упоминает и о заявлениях. При рассмотрении протеста, жалобы или заявления комиссия не должна касаться обстоятельств, в них не упомянутых. Например, если жалоба принесена на включение в список лица, не достигшего установленного возраста, комиссия не вправе обсуждать вопрос и о том, не было ли данное лицо под судом и т.п.

К главе V Положения  
О кандидатских списках

При обсуждении проекта статей Наказа к постановлениям Положения о кандидатских списках Особое совещание остановилось, в частности, на следующих замечаниях.

Требование ст. 44 Положения, чтобы кандидатский список был подписан не менее, чем ста лицами, пользующимися правом участия в выборах по данному округу, имеет в виду устранить возможность заявления списков слишком немногочисленными группами лиц. Однако в этом отношении едва ли может иметь значение позднейшая утрата избирательных прав отдельными лицами из числа подписавших список. Поэтому Наказ (ст. 73) признает достаточным, чтобы все сто (или более) заявителей пользовались избирательным правом во время заявки списка.

Указание о каждом заявителе тех же сведений, которые приводятся в избирательном списке об избирателях (ст. 74), необходимо для облегчения окружной комиссии возможности проверять самоличность каждого подписавшего (ст. 75).

Воспреещение подписавшим список лицам снимать с них свои подписи (ст. 77) устанавливается во избежание, с одной стороны, легкомысленного отношения к заявке списков, а с другой – отказа от поддержки кандидатуры в случае, например, порчи отношений между отдельными заявителями и кем-либо из кандидатов.

Указание местожительства кандидата, состоящего в действующей армии, при одновременном обозначении в графе о роде занятий, что он состоит в таком-то звании, в такой-то воинской части, противоречит правилам о неуказании местонахождения воинских частей. Независимо от сего, местопребывание военнослужащих на театре военных действий постоянно меняется. По сим основаниям представляется более правильным указание местожительства кандидатов из военнослужащих заменять указанием тех частей, в коих они состоят (ст. 80).

Статья 49 Положения, не допуская одновременного выставления одним и тем же лицом своей кандидатуры в разных списках по тому же округу, не определяет последствий нарушения сего постановления. Поэтому ст. 81 Наказа определяет оные следующим образом: прежде всего группа, выставившая кандидата, уже значащегося в списке, заявленном ранее другою группою, извещается об этом с предложением замены или исключения кандидата. Если затем в срок, установленный статьей 51 Положения, для устранения недостатков в кандидатских списках, т.е. не позднее, чем за 24 дня до дня выборов, кандидат не будет исключен или заменен другим, то комиссия признает его исключенным из означенного списка; при этом кандидатура того же лица по списку, заявленному ранее, остается в силе.

Лицо, избранное группою, заявляющею кандидатский список, для участия в окружной комиссии и для ведения сношений с оною от имени группы, а при неизбрании таковой первый из подписавших заявление (Пол., ст. 45) считается уполномоченным группы также и для сношений ее с прочими комиссиями. Вви-

ду затруднительности для группы в ее целом составе указывать представителей в участковые избирательные комиссии, коих в округе может быть несколько сот, указание этих последних с большим удобством может быть предоставлено названному уполномоченному группы. Представители групп избираются из числа лиц, пользующихся избирательными правами по данному округу, причем, однако, такими представителями не могут быть лица, выставяемые от имени группы кандидатами в Учредительное собрание.

Со времени принятия окружною комиссиею кандидатского списка в него не может быть внесено никаких изменений, кроме тех, которые имеют в виду устранить его несоответствие законным требованиям, если таковое было усмотрено комиссиею (Пол., ст. 51).

Ввиду этого не допускается представление уже после заявления списка перевода сего последнего на указанный группою язык.

О каждом заявленном кандидатском списке окружная комиссия должна составить подробное постановление, как в том случае, если он удовлетворяет законным требованиям, так и в том случае, если он этим требованиям не соответствует. В этом последнем случае в постановлении должно быть указано, что о недостатках списка доводится до сведения представителя подлежащей группы, согласно ст. 51 Положения.

Равным образом составляются постановления как о получении комиссиею заявлений, устраняющих недостатки списка, так и о непоступлении таких заявлений в течение установленного срока.

В видах удобства заявления о соединении списков подписываются не всеми лицами, заявившими отдельные списки, а их представителями (ст. 45 Пол.). В состав одного и того же соединения может входить не только два, но и больше списков; однако не допускается, чтобы один и тот же список входил в несколько соединений. Соединение, принятое окружною комиссиею, считается окончательным, и группы, от имени коих было заявлено о соединении, не могут от него отказаться; равным образом и переход из одного соединения в другое не допускается.

## К главе VI

### О подсчете избирательных записок

Статьи 98–124 проекта Наказа развивают и дополняют постановление главы VI Положения (ст. 55–86).

Статьи 55–57 Положения, касающиеся избирательных записок, не вызывают необходимости в каких-либо дополнительных постановлениях. Что же касается 58 статьи, определяющей, каковы должны быть конверты для означенных записок, то Особое совещание признало необходимым в дополнение к ней постановить в Наказе (ст. 98), что конверты, предназначенные для вложения избирательных записок, подаваемых в одном и том же участке, должны быть одинаковой формы и снабжены тождественными печатями.

Конверты для избирательных записок заготавливаются, по возможности, для

всего округа по непосредственному распоряжению окружной комиссии, которая снабжает их своей печатью и рассылает в достаточном количестве либо уездным и городским комиссиям, либо непосредственно городским, поселковым и волостным земским управам, смотря по тому, что представляется более удобным. В тех случаях, когда по местным условиям заготовление конвертов было возложено окружной комиссией на уездные и городские комиссии (Пол., ст. 16, п. 3), оные снабжаются печатью той уездной или городской комиссии, по распоряжению коей конверты были заготовлены, и ею же распределяются по управам (ст. 99).

Согласно ст. 62 Положения изготовление удостоверений для избирателей возлагается на подлежащие управы. По мнению Совещания в городах, в коих имеются участковые управы, центральная городская управа может поручать названным управам как изготовление удостоверений, так равно и доставку или выдачу избирателям этих последних, а равно избирательных записок (ст. 100).

Что касается доставления избирателям избирательных записок и именных удостоверений, то Совещание признало нужным постановить, чтобы, в случае отсутствия самого избирателя, таковые оставлялись у его домашних или заведывающего именем либо домом, где он проживает. Засим, для получения именных удостоверений в помещении управы едва ли правильно требовать личной явки избирателей и следует допустить возможность вручения удостоверений также и лицам, снабженным от избирателей доверенностями с засвидетельствованною подписью.

В дополнение к статье 65 Положения статья 103 о проекте Наказа постановляет, что в городах, при невозможности предоставить помещение для выборов в пределах избирательного участка, оно может быть отведено в одном из соседних участков, не иначе, однако, как с разрешения подлежащей городской комиссии.

В избирательном помещении на месте, доступном для обозрения, должен быть вывешен список членов участковой избирательной комиссии (ст. 104).

Предусмотренное статью 66 Положения закрытое или отгороженное помещение, устраиваемое для вложения избирательных записок в конверты, должно, по мнению Особого совещания, удовлетворять следующим качествам: оно должно быть достаточно светлым для того, чтобы в нем возможно было прочесть избирательные записки. Оно должно быть расположено так, чтобы нельзя было видеть движения рук лица, вкладывающего избирательную записку в конверт; для сего помещение отгораживается досками или непрозрачною материею на высоту не менее двух аршин от пола; в этом помещении должен стоять стол и находиться ящик для неиспользованных избирателями записок. Означенное помещение должно иметь только один вход, так, чтобы присутствующим было видно, что в это помещение не может войти никто другой, кроме избирателя, в данное время вкладывающего свою избирательную записку в конверт (ст. 105).

Статья 67 Положения устанавливает публичность заседаний участковой избирательной комиссии. Ввиду сего в избирательном помещении должны быть отводимы особые места для посторонних лиц с тем, чтобы лица эти, имея возможность видеть все действия по производству выборов, ни в чем не стесняли правильного их течения (ст. 106).

Кроме того, Особое совещание предполагало в развитие статьи 67 Положения упомянуть в Наказе, что ящики для опускания избирательных записок изготовляются из дерева, картона или иного твердого материала, в количестве по расчету одного ящика на каждую тысячу избирателей (ст. 107), а также постановить, что, по распоряжению окружной по делам о выборах комиссии, во все участковые избирательные комиссии должны быть доставляемы заблаговременно и, во всяком случае, не позднее, чем ко дню открытия их действий, тексты Положения и Наказа (ст. 108).

Перейдя к обсуждению проекта постановлений Наказа, которые должны дополнить статьи 67–76 и 77 ч. I Положения, определяющие порядок производства голосования, Особое совещание признало необходимым прежде всего указать, что члены участковой избирательной комиссии должны быть на месте заблаговременно и, во всяком случае, не позднее, как за полчаса до времени, назначенного для допуска избирателей к подаче записок (ст. 109). Засим, в течение всего заседания комиссии, во все три дня производства выборов должны присутствовать председатель и секретарь комиссии. Отлучка сих лиц может быть допущена лишь на самое короткое время, причем председатель может удалиться лишь по передаче председательствования одному из членов комиссии (ст. 110).

Статья 72 Положения, определяя время, в течение коего избирательные комиссии должны быть открыты для подачи записок, не предусматривает перерывов заседания в течение означенного времени. Соответственно сему, статья 111 Наказа постановляет, что заседание участковой комиссии должно продолжаться без перерыва со времени его открытия перед началом подачи голосов вплоть до закрытия, по опечатании избирательных ящиков.

В дополнение и развитие статьи 74 Положения Особое совещание полагало внести в Наказ следующие постановления:

1) Лица, внесенные в избирательные списки, не допускаются к голосованию председателем комиссии, если по имеющимся официальным данным они утратили ко дню выборов свои избирательные права (Пол., ст. 9), или же подлежат исключению из избирательных списков на основании решения окружного суда по административному отделению (ст. 112).

2) Лица, не включенные в избирательные списки, могут быть допущены к участию в выборах, если ими будет предъявлено решение окружного суда, коим устанавливается либо восстанавливается их избирательное право. От означенных лиц не требуется предъявления именного удостоверения. Избирательные записки вручаются им по предъявлении упомянутого решения (ст. 113).

3) В случае явки к выборам лица, не внесенного в избирательный список, а также в случае возникновения сомнений в самоличности избирателя, хотя бы и представившего именное удостоверение, личность избирателя должна быть удостоверена при входе его в помещение, в коем производятся выборы. Способ удостоверения личности избирателя представляется участковой избирательной комиссии, которую разрешаются все возникающие в этом отношении вопросы и сомнения. Постановления избирательной комиссии о лишении явившегося лица права подать избирательную записку должны быть занесены с указанием закон-



ных оснований в протокол. Избирателю предоставляется доказывать свою личность всеми законными способами (ст. 114).

В дополнение статьи 75 Положения надлежит, по мнению Сопредседателя, указать, что к столу, на котором стоит избирательный ящик, избиратели подходят по очереди, в строгом порядке, для соблюдения которого у стола ставятся, в случае надобности, загородки и решетки (ст. 115).

Статьи 77 ч. 2 и 78–81 Положения касаются подсчета голосов. Для участия в последнем, по мнению Особого совещания, могут быть приглашаемы председателем участковой комиссии отдельные избиратели (ст. 116).

В развитие постановлений статьи 79 Положения Особое совещание включило в Наказ (ст. 117) правило, согласно коему должны быть признаны недействительными, между прочим: а) записки, содержащие не все, а только несколько фамилий кандидатов, указанных в одном из заявленных списков; б) записки, в которых указаны фамилии, взятые из различных списков кандидатов, или же фамилии лиц, не значащихся кандидатами ни в одном из списков; в) записки, в которых одна или несколько фамилий кандидатов вычеркнуты или расположены в ином порядке сравнительно с заявленным списком и г) записки без указания номера списка и его партийного обозначения.

Статья 118 Наказа устанавливает, что подсчет голосов должен быть начинаем со списка № 1 и продолжаем в порядке последовательности номеров кандидатских списков.

По мнению Особого совещания, подробное обозначение в Наказе содержания протокола участковой избирательной комиссии едва ли удобно ввиду многочисленности данных, которые должны быть помещены в протоколе. Посему предпочтительнее форму протокола приложить к Наказу (ст. 119).

Статья 120 Наказа содержит некоторые постановления, относящиеся к статье 83 Положения. Согласно статье 120, признанные действительными избирательные записки, указанные в 1–3 пунктах 83 статьи Положения, складываются, прошнуровываются и опечатываются особо по каждому списку. Записки, указанные в пункте 4 той же (83) статьи, складываются все вместе, прошнуровываются, нумеруются, опечатываются и заключаются в один и тот же пакет.

Статья 121 Наказа предусматривает случай, когда подсчет голосов не может быть закончен в один день. Согласно этой статье, должен быть составлен особый протокол о числе записок: 1) вынутых из ящика, 2) признанных недействительными, 3) признанных возбуждившими сомнение и 4) прочитанных; после сего все конверты и избирательные записки складываются в особые пакеты, опечатываются затем печатью комиссии или управы. Тем же порядком опечатываются и ящики с невынутыми записками.

Согласно статье 122, копия протокола участковой избирательной комиссии препровождается в волостную или городскую управу.

Особое совещание прежде всего остановилось на вопросе о том, какие действия и постановления уездной (городской) комиссии надлежит отмечать в протоколе, и признало, что в нем должны быть обозначаемы следующие данные:

1) название избирательного округа (и губернии, если округ обнимает две или

несколько губерний) и уезда или города; 2) состав комиссии с указанием ее председателя, его заместителя (товарища) и секретаря, а также лиц, входивших в состав комиссии от групп, заявивших кандидатские списки; 3) в какие дни происходили заседания комиссии и в какие часы они закрывались; 4) кроме того, по каждому избирательному участку показывается число действительных голосов, поданных за каждый список, и общее число недействительных голосов, а в итоге показывается общее число действительных голосов, поданных по всему уезду или городу за каждый список, и общее число голосов, признанных недействительными; 5) в протоколе отмечаются также особые происшествия, имевшие место во время действий комиссии (ст. 124).

Независимо от протокола, комиссия должна составить особое постановление о каждом поступившем из участковых избирательных комиссий выборном производстве. В означенном постановлении: 1) отмечается день и час поступления протокола участковой избирательной комиссии вместе с выборным производством; 2) указывается, отвечает ли протокол требованиям Положения и Наказа и все ли необходимые документы и приложения содержатся в производстве; 3) излагается заключение комиссии по вопросу о признании участковой избирательной комиссией поданных избирательных записок действительными или недействительными. Поскольку уездная или городская комиссия разделяет заключения участковой избирательной комиссии, она может своих решений не мотивировать, но может также, в дополнение к соображениям избирательной комиссии или вместо этих соображений, привести свои. Заключения уездной или городской по делам о выборах комиссии могут относиться не только к отдельным запискам, но и к группам их, по отношению к которым постановление участковой избирательной комиссии отменяется уездною или городскою комиссиею по одному и тому же основанию; к одной и той же группе записок не могут быть относимы записки, поданные за разные кандидатские списки, кроме признанных недействительными единогласно участковою избирательною комиссиею (ст. 123).

## К главе VII

### Об определении результатов выборов

128. Статьи 125–128 Наказа определяют ближайшим образом порядок установления результата выборов по всему округу и распределения мест членов Учредительного собрания между кандидатами отдельных списков с применением системы д'Ондта (Пол., ст. 87 и 89–90).

При определении избирательного знаменателя (Пол., ст. 89) производится деление числа голосов, поданных за каждый кандидатский список, на 1, на 2, на 3 и т.д. Частные, полученные от этих делений, по каждому кандидатскому списку отдельно располагаются в ряды, в порядке их убывающей величины, т.е. сначала в каждом ряде помещается число голосов, поданных за данный кандидатский список, или, что то же самое, частное от деления этого числа на единицу, потом частное от деления того же числа на 2, потом частное от деления его на 3 и т.д. Затем из всех этих рядов, полученных раздельно по каждому списку, составляется

новый общий ряд, в который включаются числа, составляющие указанные выше ряды, полученные отдельно по каждому избирательному списку, и эти числа, начиная с наибольшего, располагаются в общем ряде в порядке их убывающей величины, независимо от того, по какому кандидатскому списку они получены. Избирательным знаменателем признается то число, которое в этом последнем общем ряде занимает место, порядковый номер которого равен числу членов Учредительного собрания, подлежащих избранию по данному округу.

Например: по данному округу подлежит избранию 12 членов Учредительного собрания; было заявлено пять кандидатских списков А, Б, В, Г и Д; за них подано: за список А – 456 582 голоса, за список Б – 265 189, за список В – 316 278, за список Г – 82 147 и за список Д – 180 374 голоса. Надлежит действовать так: эти числа надо делить на 1, на 2, на 3 и т.д. и расположить полученные частные в нисходящем порядке по каждому списку отдельно:

по списку А: 456 582, 228 291, 152 161, 114 146, 91 316, 76 097 и т.д.;

по списку Б: 265 189, 132 494, 88 396, 64 297 и т.д.;

по списку В: 316 278, 156 139, 105 426, 79 069, 63 257 и т.д.;

по списку Г: 82 147, 41 073 и т.д.;

по списку Д: 180 374, 90 167, 60 125 и т.д.

Из этих отдельных рядов составляется общий ряд в нисходящем порядке наибольших частных: 456 582, 316 278, 265 189, 228 291, 180 374, 156 139, 152 161, 132 594, 114 146, 105 426, 91 316, 90 167, 88 396, 82 147, 79 069 и т.д.

Так как избранию подлежат 12 членов Учредительного собрания, то надо взять то число, которое в этом общем ряде стоит на двенадцатом месте; оно и явится избирательным знаменателем, и для определения числа депутатов, причитающихся на каждый избирательный список, надо число голосов, поданных за каждый из списков, разделить на этот избирательный знаменатель. В настоящем примере знаменателем явится число 90 167, как стоящее в общем ряде на двенадцатом месте.

Для определения числа членов Учредительного собрания, причитающихся на каждый из кандидатских списков, число голосов, поданных за каждый список, делится на этот избирательный знаменатель.

При делении 456 582 (число голосов, поданных за список А) на 90 167 получается в частном 5 с некоторым остатком, который во внимание не принимается. Таким образом выясняется, что на первый список придется пять членов Учредительного собрания.

Число голосов, поданных за список Б (265 187), при делении на тот же знаменатель, дает в частном 2; число голосов, поданных за список В (316 278), при делении дает в частном 3; в числе голосов, поданных за список Г (82 147), этот знаменатель не содержится (полное число раз) ни разу; в числе голосов за список Д (180 374) содержится два раза. Таким образом, из списка Б надо будет взять двух кандидатов, из списка В – трех, из списка Г ни одного и из списка Д – двух.

На деле при таком распределении кандидатов между списками никогда не должно получаться того случая, чтобы какие-либо кандидатские места оставались нераспределенными, т.е. чтобы сумма кандидатов, причитающихся на каж-

дый список, оказалась меньше числа членов Учредительного собрания.

С другой стороны, сумма числа кандидатов, причитающихся на отдельные списки, может оказаться больше числа членов Учредительного собрания, которое подлежит избранию. Это может быть в двух случаях.

*Первый случай* бывает тогда, когда то самое число, которое по своему месту в общем ряде нисходящих чисел должно было бы быть избирательным знаменателем, повторяется еще в том же ряде. Приведем пример этого случая: избирается шесть депутатов: заявлено три списка, за них подано: 25 000, 18 000 и 6250 голосов. Делим эти числа на 1, на 2, на 3 и т.д., получаем для отдельных списков следующие раздельные ряды:

25 000, 12 500, 8333, 6250, 5000 и т.д.

18 000, 9000, 6000, 4500 и т.д.

и 6250, 3125 и т.д.

Берем наибольшие частные. Расположив их в нисходящем порядке, получаем следующий общий ряд: 25 000, 18 000, 12 500, 9000, 8333, 6250, 6250 и т.д. Берем затем, по числу шести избираемых депутатов, число, стоящее на шестом месте в этом общем ряду: 6250. Оно и должно будет явиться избирательным знаменателем. Делим на это число 25 000, 18 000 и 6250 и получаем: для первого списка четыре, для второго – два, для третьего – один, т.е. всего семь депутатов, тогда как избранию подлежало только шесть. Лишний кандидат получился в данном случае благодаря тому, что цифра 6250 стояла на шестом и на седьмом месте, ибо получилась по двум спискам. Этот случай предусмотрен в Положении о выборах в Учредительное собрание в статье 89, и для него установлено то правило, что если число, стоящее на последнем месте, т.е. на месте, соответствующем числу избираемых членов Учредительного собрания, придется на два или несколько списков, то предпочтение отдается кандидату по тому из этих списков, за который подано большее число голосов, а при равенстве их вопрос решается жребием.

Возможно, однако, в некоторых случаях избежать повторения числа, долженствующего быть избирательным знаменателем. Допустим, что в приведенном примере надо избрать не 6, а 7 депутатов и что за третий список подано не 6250 голосов, а 12 301 голос. Третий ряд будет следующий: 12 501, 6250, 3125 и т.д. Расположив наибольшие частные в нисходящем порядке, получим следующий ряд: 25 000, 18 000, 12 501, 12 500, 9000, 8333, 6250, 6250 и 6000. На восьмом месте окажется число 6250, которое занимает и седьмое место. Разделив на это число числа: 25 000, 18 000, 12 501 – получим: для первого списка – четыре, для второго – два, для третьего – два, т.е. всего восемь депутатских мест, т.е. одно лишнее. Обратив внимание на число 6250, мы заметим, что оно получилось от деления 25 000 на 4 и от деления 12 501 на два. В этом последнем делении получился остаток в виде единицы.

$$\begin{array}{r|l}
 12501 & 2 \\
 12500 & 6250 \\
 \hline
 1 & 
 \end{array}$$

Если продолжать деление, то частное получится с дробью: 6250,6. Благодаря этой последней, одно из чисел 6250 окажется больше другого. Если дробь заменить единицей, то получится 6251 и седьмое место придется именно на это число, а не на 6250. Таким образом, положенное число депутатских мест не будет превзойдено. Имея в виду, что оставление без внимания дроби должно, как в приведенном примере, повлечь за собою иной результат, чем тот, который должен был бы получиться при предпочтении числа с дробью тому же числу без дроби, Наказ устанавливает (в ст. 126) правило, что если при делении цифры, означающей число голосов, поданных за каждый список, на единицу, на 2, 3 и т.д., какое-либо из делений даст в частном дробь, то вместо нее к целому числу должна быть добавлена единица.

*Во-вторых*, лишний кандидат получается в том случае, если за избирательный знаменатель принимается число, стоящее в ряду нисходящих частных не на том месте, порядковый номер которого равняется числу членов Учредительного собрания, подлежащих избранию, а какое-либо другое, меньшее число, т.е. занимающее в этом ряде более далекое место. Это бывает во всех тех случаях, когда при составлении этого ряда в нем по ошибке пропускается одно или два из более крупных частных, и благодаря этому порядковые номера дальнейших частных повышаются.

Эта ошибка может иметь своим основанием прежде всего просто пропуск одного из чисел, выписанных в рядах частных, расположенных по отдельным спискам.

Однако гораздо чаще та же ошибка делается несколько иным способом. Положим, избирается 12 членов Учредительного собрания; заявлено три списка – А, Б и В; за список А подано 36 003 голоса, за список Б – 24 144 и за список В – 96 156 голосов.

Вычисляем ряды частных по каждому списку и получаем:

по списку А: 36 003, 18 001, 12 001.

по списку Б: 24 144, 12 072, 8048.

по списку В: 96 156, 48 073, 32 032, 24 034, 19 831, 16 026, 13 736.

Образуем общий нисходящий ряд частных: 96 156, 48 078, 36 003, 32 032, 24 144, 24 034, 19 831, 18 001, 16 026, 13 736, 12 072, 12 001... В этом ряде на 12-м (по числу избираемых членов Учредительного собрания) месте стоит число 12 001, оно и принимается нами за избирательный знаменатель. Делим на него 36 003, получаем 3; делим 24 144, получаем 2; делим 96 156, получаем 8, итого оказалось избранными 13 членов Собрания вместо 12-ти, подлежащих избранию. В данном случае ошибка получилась вследствие того, что мы, не доделив числа голосов, полученных третьим списком, деление это остановили на 7; если бы разделили это число и на 8, то получили бы 12 019, т.е. такое число, которое встало бы именно на двенадцатом месте в общем нисходящем ряду (вместо 12 000), которое отошло бы на 13-е место.

Впасть в эту ошибку довольно легко, ибо трудно установить, до какого именно числа надо продолжать деление; когда можно остановить деление на 7, а когда надо продолжать деление еще и до 8 или до 9. Во всяком случае, надо иметь в виду, что выгоднее продолжать деление несколько далее, чем это кажется нуж-

ным с первого взгляда, в особенности надо быть осторожным в этом отношении с числами голосов по тем спискам, которые получили относительно более крупное число голосов. Допущенная ошибка не опасна, ибо она немедленно обнаруживается в превышении числа кандидатов, оказывающихся избранными, сравнительно с тем числом, которое подлежит избранию. Во избежание подобных ошибок в статье 126 проекта Наказа содержится правило, что по каждому списку должно быть произведено столько делений, сколько лиц полагается избрать от данного округа.

Статья 129 Наказа содержит развитие статьи 91 Положения и касается распределения депутатских мест в тех случаях, когда имеются соединенные списки.

#### Особое мнение по ст. 61 Наказа

Ст. 61 Наказа предусматривает отметки в избирательных списках против фамилий лиц, о которых установлениям, заведующим выборами, были сообщены документы или иные данные, удостоверяющие отсутствие у названного лица избирательных прав. Нижеподписавшийся полагает, что означенная статья должна быть исключена из Наказа как противоречащая Положению о выборах и идущая вообще вразрез со всей процедурой составления и исправления избирательных списков. Положение о выборах в соответствующих статьях устанавливает особый порядок подачи жалоб, заявлений и протестов о неправильностях, замеченных в избирательных списках, а посему никакие заявления вне означенного порядка или без соблюдения сроков, указанных в Положении, никакими установлениями по делам о выборах в Учредительное собрание не могут быть принимаемы к рассмотрению. По существу же, ст. 61 Наказа, согласно проекту Особого совещания, является крайне опасной, ибо она может превратиться в орудие легального застраивания избирателей: в подавляющем большинстве случаев избиратель, против имени которого будет сделана отметка в порядке ст. 61 Наказа, предпочтет не являться на выборы, чем подать голос, рискуя за это навлечь на себя уголовное преследование. Ст. 61 Наказа не устанавливает также никаких сроков и не дает указаний о порядке сообщения избирательным установлениям подлежащих документов или «данных», опорочивающих избирательное право лиц, занесенных в окончательно исправленный список, и тем самым открывает возможность для всяческого произвола и грозит подорвать значение стройной системы, проведенной в Положении о выборах.

**И. Япунский**

*Публикуется по изданию:  
Положение о выборах в Учредительное собрание.  
Полный текст закона с 10 приложениями /  
Издание Всероссийского Центрального исполнительного  
комитета Советов рабочих и солдатских депутатов.  
Пг., 1917. С. 57–80.*

**ПРОЕКТ ОБРАЗОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ  
ПО ВЫБОРАМ В УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ,  
ПРЕДЛОЖЕННЫЙ ОСОБЫМ СОВЕЩАНИЕМ**

№№ избира- тельных округов	Названия избирательных округов	Число членов Учредитель- ного собрания*	Население округа (в тысячах)	Число уездных изб(иратель- ных) комиссий	Число городских изб(ирательных) комиссий
1	Губернии: Алтайская	13	2630,6	6	1
2	Архангельская	2	495,5	9	1
3	Астраханская	5	904,3	5	1
4	Бессарабская	12	2519,6	8	2
5	Витебская	7	1466,2	11	2
6	Владимирская	9	2003,4	13	2
7	Вологодская	7	1528,8	10	1
8	Волынская	9	1911,5	7	1
9	Воронежская	15	3186,3	12	1
10	Вятская	16	3380,3	11	1
11	Екатеринославская	16	3561,4	8	5
12	Енисейская	6	1004,4	7	1
13	Иркутская	5	775,9	7	1
14	Казанская	12	2595,7	12	1
15	Калужская	6	1229,4	11	1
16	Киевская	20	4368,1	12	3
17	Костромская	8	1636,7	12	1
18	Курская	13	2839,5	15	1
19	Лифляндская	4	839,8	4	1
20	Минская	14	2972,3	10	2
21	Могилевская	12	2268,7	11	2
22	Московская	8	1715,2	13	-
23	Новгородская	7	1445,8	11	1
24	Нижегородская	9	1903,8	11	3
25	Олонецкая	2	401,7	7	1
26	Оренбургская	10	2189,6	5	2
27	Орловская	11	2257,7	12	4
28	Пензенская	8	1834,7	10	1
29	Пермская	17	3578,3	12	2
30	Петроградская	7	1125,6	8	2
31	Подольская	18	2873,9	12	1
32	Полтавская	14	3038,6	15	2
33	Псковская	6	1264,8	8	1
34	Рязанская	10	2194,9	12	1
35	Самарская	16	3533,8	7	1
36	Саратовская	14	3138,7	10	2
37	Симбирская	8	1831,6	8	2
38	Смоленская	8	1800,5	12	1
39	Ставропольская	6	1276,4	8	1
40	Таврическая	9	1909,3	8	3
41	Тамбовская	15	3315,1	12	1
42	Тверская	9	1942,1	12	1

№№ избирательных округов	Названия избирательных округов	Число членов Учредительного собрания*	Население округа (в тысячах)	Число уездных избирательных комиссий	Число городских избирательных комиссий
43	Тобольская	10	2025,9	10	1
44	Томская	8	1478,2	5	2
45	Тульская	8	1664,9	12	1
46	Уфимская	13	2915,7	6	2
47	Харьковская	15	3311,7	11	2
48	Херсонская	15	3368,5	6	4
49	Черниговская	12	2596,8	15	2
50	Эстляндская	6	1194,9	9	2
51	Ярославская	6	1248,2	10	2
52	<b>Области:</b> Войска Донского	16	3600,8	9	3
53	Забайкальская	6	1071,6	8	1
54	Закаспийская	2	438,0	4	1
55	Камчатская	1	41,4	6	1
56	Самаркандская	5	1145,5	4	1
57	Семиреченская	6	1307,9	6	1
58	Сыр-Дарьинская	8	1809,6	5	1
59	Тургайская	5	977,3	4	1
60	Уральская	6	1142,5	5	1
61	Ферганская	10	2190,2	5	6
62	Якутская	2	271,3	5	1
63	<b>Столицы:</b> Петроград	11	2379,0	-	-
64	Москва	9	1914,0	-	-
65	<b>Округа:</b> Аму-Дарьинский	1	232,6	-	-
66	Закавказский	32	7026,7	45	11
67	Кубанско-Черноморский	14	2974,3	10	4
68	Терско-Дагестанский	10	2040,8	19	4
69	Ордынский	2	307,3	-	-
70	Приамурский	6	925,0	8	4
71	Прикаспийский	1	183,3	-	-
72	Степной	13	2748,2	10	3
73	Округ Китайско-Восточной железной дороги	1	65,8	-	-

Всего 683 члена Учредительного собрания\*; сверх того в Учредительное собрание войдут члены от армии и флота и от местностей, временно занятых неприятелем.

\* По предположениям Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах.

*Публикуется по изданию:  
Спутник избирателя в Учредительное собрание /  
Издание юридического отдела Петроградского областного комитета  
Всероссийского союза городов. Пг., 1917. С. 120–121.*