

УДК 94(470)«18/19»

Ю.П. Родионов

### СИБИРЬ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ (НАЧАЛО XX в.)

*Исследуется эволюция российского законодательства о выборах в Государственную думу начала XX в. Выявлены особенности нормативно-правовой основы выборного процесса в I–IV Думы в различных районах Сибири. Рассмотрены инициативы либеральных депутатов Государственной думы четвертого созыва по изменению существовавшего Положения о выборах в нижнюю законодательную палату.*

Ключевые слова: Сибирь, Государственная дума, избирательный закон.

Основы избирательной системы, согласно которой проходили выборы в Государственную думу самодержавной России, были заложены Положением о выборах от 6 августа 1905 г. Эволюция статуса Думы (от законосовещательной к законодательной) принципиально не изменила избирательную систему, её основные элементы. Сохранялась так называемая четыреххвостка (непрямые, неравные, не всеобщие, тайные выборы), распределение избирателей происходило по куриям (съездам).

В литературе встречаются различные суждения о том, сколько избирательных законов по выборам в Государственную думу было в Российской империи. Как ни парадоксально, для этого имеются определенные основания. В отношении 50 губерний Европейской России и 1 области Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. было целостным избирательным законом. «Высочайше утвержденные правила о применении и введении в действие Учреждения Государственной Думы и положения о выборах в Государственную Думу» от 18 сентября 1905 г. имели отношение к организации процесса выборов, но они не определяли количество выборщиков и депутатов от той или иной губернии и области. Что касается окраин, в том числе Сибири, первым думским избирательным законом следует считать совокупность правовых актов, начиная с Положения 6 августа 1905 г. и заканчивая Правилами о его применении в отношении Якутской области (22 апреля 1906 г.) и Амурской, Приморской и Забайкальской областей (тогда же, 22 апреля 1906 г.). В октябре 1905 г. были приняты подобные правила для Тобольской, Томской, Иркутской и Енисейской областей (20 октября); в феврале 1906 г. – для т.н. степных областей, в том числе Акмолинской области с центром в Омске (22 февраля). С учетом известного Указа Николая II «Об изменении Положения о выборах в Государствен-

ную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г. вся совокупность вышеназванных актов («Положения о выборах...», «Правил о применении...», Указа от 11 декабря 1905 г.) составили первый избирательный закон, по которому проходили выборы в I и II Государственные думы в Сибири и Степном крае. Для большинства европейских губерний России «Положение о выборах...» от 6 августа 1905 г. и Указ 11 декабря 1905 г. – это, в совокупности, уже второй избирательный закон по выборам в Государственную думу.

Как известно, 3 июня 1907 г. было принято новое «Положение о выборах в Государственную думу». Его следует рассматривать как целостный акт не только применительно к губерниям Европейской России, но и двум сибирским – Тобольской и Томской. Остальные сибирские территории (Енисейская, Иркутская губернии, Забайкальская область) имели отличительную правовую основу выборов в III и IV Думы. В указанных местностях сохраняли юридическую силу некоторые положения прежнего избирательного закона, видоизмененные в отношении Европейской России и Западной Сибири. Следовательно, для Европейской России (кроме национальных окраин) мы можем выделить три избирательных закона, а для Сибири – два.

На окраинах Российской империи, в частности в Сибири и Степном крае, выборная кампания в Государственную думу двух первых созывов проходила позднее, чем в Европейской России. Для проведения синхронных с европейской частью страны выборов отсутствовала необходимая нормативно-правовая база, поскольку в приложениях к статьям Положения о выборах от 6 августа 1905 г. сибирские губернии и области совершенно не упоминались. Следовательно, было неясно, сколько выборщиков должно быть избрано от каждой курии в каждом уезде и какая депутатская квота

выделена на избирательный округ. Такая правовая основа появлялась с опубликованием вышеназванных Правил о применении Положения о выборах. Однако и выборы во вторую Думу на востоке России проходили позже, чем в центральных губерниях. Ситуация объясняется, на мой взгляд, отсутствием политической воли у правительства, его нежеланием с первых дней работы II Думы видеть в ней сибирских депутатов, в большинстве своем настроенных к исполнительной власти оппозиционно.

Опубликованное 3 июня 1907 г. новое «Положение о выборах в Государственную думу» неправомерно считать законом, поскольку с формально-правовой точки зрения оно не прошло процедуры принятия, определенной законодательством. Общеизвестно, что корректировка Положения о выборах в Государственную думу без одобрения депутатов являлась нарушением Основных государственных законов Российской империи. Весной 1907 г. П.А. Столыпин оказался перед дилеммой, какую из составляющих статуса Думы сделать главной: представительскую или законотворческую. Состав I и II Государственных дум являлся отражением, пусть и не идеальным, социально-сословного состояния российского общества, господствовавших в различных стратах настроений. Но по этой же причине законодательная функция Думы отходила на последний план. П.А. Столыпин решил изменить ситуацию, превратить Государственную думу в работающий законодательный орган. А для этого не оставалось иного пути, как изменить мерами правительства избирательное законодательство.

Важным представляется вопрос о дискриминации сибирского населения в законодательстве о выборах в Государственную думу. Общепринято данный тезис подкреплять цифрами: при избрании депутатов I и II Дум в Европейской России (в земских губерниях) 1 депутат избирался от 250 тыс. чел., а в Сибири — от 350 тыс. чел. [1. С. 14]. Ущемление прав сибиряков выражалось, прежде всего, в том, что в крае отсутствовало земство. Увеличение же на 1 тыс. чел. численности населения для избрания депутата — по большей части следствие того, что в Сибири не были введены органы земского самоуправления. Правда, правительство не озаботилось доведением до провинциального общества и даже власти на местах критериев определения норм представительства.

Так, например, на выборах в первые две Думы в число 26 городов, имевших прямое представительство в нижней законодательной палате, вне зависимости от выборов в соответствующих гу-

берниях, входил Иркутск. Томская городская дума на своем заседании 19 сентября 1905 г. заявила следующее. Не оспаривая право Иркутска, она обратила внимание правительства на то, что Томск имеет не меньше прав и по численности населения, и по уровню развития торговли и промышленности. А как культурный и образовательный центр Томск даже превосходит Иркутск, отмечали городские думы. Ходатайство Томской городской думы поддержал губернатор. Члены местной думы, кроме того, поставили вопрос об уравнивании Сибири и Европейской России по числу населения, необходимого для избрания депутата в Государственную думу. Эти два предложения томичей обсуждались на Особом совещании МВД, но были отклонены. За поддержку второй инициативы (об уравнивании в правах Сибири и Европейской России) из 25 чел. в ходе совещания высказались всего двое участников. Относительно ходатайства о включении Томска в список городов, посылавших депутата Думы отдельно от электората губернского центра, министр внутренних дел П.Н. Дурново заметил: «...Все возбудившие это ходатайства города, за исключением Томска, имеют вообще второстепенное значение...» [2. Л. 22]. Не было услышано верхами и предложение степного генерал-губернатора Н.Н. Сухотина аналогичного содержания, изложенное им несколько раньше томского ходатайства, 15 июля 1905 г. [3. Л. 9–10]. На каком основании из всех городов Сибири и Степного края исключение делалось только для Иркутска, можно лишь догадываться. На мой взгляд, здесь явно преобладали факторы субъективного порядка.

По третьиюньскому Положению о выборах в Государственную думу представительство от губерний неевропейской части Российской империи сократилось со 105 до 32, т.е. на 75 депутатов. Западная и Восточная Сибирь потеряла 9 мест (с 20 до 11). Причем значительная часть населения Азиатской России была лишена избирательных прав (т.н. степные области, к которым относилась и Акмолинская с центром в Омске, Якутская область, Сибирское казачье войско и др.).

Официальная точка зрения была изложена в Высочайшем манифесте от 3 июня 1907 г. В нем, в частности, отмечалось: «В тех же окраинах государства, где население не достигло достаточного развития гражданственности, выборы в Государственную думу должны быть временно приостановлены» [4. С. 320]. Замечу в этой связи, что приведенный аргумент противоречил положению Манифеста, изложенному в его предыдущем абзаце: «Иные народности, входившие в состав держа-

вы нашей, должны иметь в Государственной думе представителей нужд своих, но не должны и не будут являться в числе, дающем им возможность быть вершителями вопросов чисто русских» [4. С. 320]. Получалось, согласно букве Манифеста, что якуты и казахи имели все основания для представительства в Думе, пусть и в ограниченном, по сравнению с Думами первых двух созывов, количестве. Тезис о недостаточном развитии гражданственности перечеркивал заявление об обязательном присутствии депутатов от коренного населения окраин в нижней законодательной палате. Кроме того, критерии достаточного развития гражданственности определяла сама власть и делала это втайне от общества. Позволю себе небольшое отступление. По российским законам, для избрания членом Государственной думы образовательного ценза не требовалось. Но необходимо было, чтобы депутат обладал знаниями по русскому языку. Разгорелись нешуточные споры, что означает «знать русский язык»: умение читать и писать или только понимать русскую речь. Дискуссия не принесла практических результатов. А ведь вопрос о критериях гражданственности, несомненно, более сложен, чем о знании русского языка.

П.А. Столыпин поставил задачу создать Государственную думу «русскую по духу». Не в том смысле, чтобы депутатами являлись только русские (или шире – только православные), а государственно мыслящие люди, которые будут лишены национального или сословного эгоизма. Именно из-за проявлений такого эгоизма, как мне представляется, были лишены права представительства казахи (киргизы, как их тогда называли), т.е. коренное население Акмолинской и Семипалатинской областей. То же самое можно сказать и применительно к казачеству Сибирского казачьего войска. В этой ситуации сделать исключение для русского населения степных и казачьих (в отношении СКВ) территорий правительство не могло. Столыпин был националистом, но шовинистом не был никогда. Творцы закона 3 июня 1907 г., опасаясь обвинений в шовинизме, не решились объявить людьми второго сорта исключительно инородцев (казахов). Был найден вариант, показавшийся власти более приемлемым: упразднение ряда избирательных округов. В результате как отдельные округа были ликвидированы Сибирское казачье войско (располагалось в основном на землях Акмолинской и Семипалатинской областей), Акмолинская область, включая Омский уезд, в котором русское население преобладало.

В отношении Якутской области причины ее исключения из думского выборного процесса, ду-

мается, были иные. Это и сложность организации выборов, колоссальная нагрузка на бюджет в силу большого расстояния между населенными пунктами, что показали первые две кампании. Это и наличие ссыльных, в большей степени, чем где-либо, влиявших на общественное мнение.

С.Е. Крыжановский, товарищ министра внутренних дел (говоря современным языком, заместитель Столыпина в МВД), при разработке нового Положения о выборах в Государственную думу, ставшего третьиуньским избирательным законом, четко усвоил принципы корректировки избирательного законодательства, которым хотел следовать П.А. Столыпин. Подход премьера к рассматриваемому вопросу становится понятнее при анализе отчета об его поездке, совместно с Главноуправляющим землеустройством и земледелием А.В. Кривошеиным в 1910 г. В том же году была опубликована «Записка Председателя Совета министров и Главноуправляющего землеустройством и земледелием о поездке в Сибирь и Поволжье в 1910 году». Проблеме введения в Сибири земских учреждений отведено менее двух страниц. Два высокопоставленных чиновника кратко пояснили, почему Сибирь не доросла до земства. Главный вывод – как это ни звучит парадоксально – в Сибири пока еще не сформировался широкий слой ... сибиряков. Переселенцы и старожилы не стали единым целым: «Всё здесь ещё как бы в постоянном движении; экономическая жизнь только отливается в новые формы, еще не сложившиеся и не окрепшие достаточно» [5. С. 124]. Аграрная реформа, считал П.А. Столыпин, закрепление земли крестьянами в собственность способствуют тому, что население постепенно перестает быть «механической смесью чуждых друг другу выходцев» из губерний Европейской России. Как только этот процесс завершится, земство в крае будет введено.

Размышления П.А. Столыпина и его соратника А.В. Кривошеина, по моему убеждению, во многом проясняют позицию Председателя Совета министров на представительство Сибири в Думе. Социально-экономические процессы в Азиатской России отличались огромным разнообразием. Ближе всего в этом отношении к Европейской России были Тобольская и Томская губернии. Не случайно в 1907 г. изменения российского законодательства о выборах в Государственную думу в полной мере коснулись только этих двух сибирских губерний. Как и в Европейской России, здесь создавались 2 городских избирательных съезда со значительным преобладанием «перворазрядников» по выделенным им вакансиям выборщиков. Как и в центре России, разгромленной оказалась

крестьянская курия (в Томской губ. вместо 74 выборщиков от волостных уполномоченных избиралось 11; в Тобольской вместо 50 – 10) при увеличении числа городских выборщиков на 18 и 22 чел. соответственно. Соотношение выборщиков от 1 и 2 городских съездов устанавливалось на уровне 2,7 (2,2):1.

Забайкальская область в избирательном законодательстве объединялась с Амурской и Приморской областями. Буряты лишались гарантированного законом места в Государственной думе, но не теряли избирательных прав (в отличие от казахов и якутов). Забайкальское казачье войско сохранило статус особого избирательного округа.

Для двух губерний Восточной Сибири (Енисейской и Иркутской) избирательный механизм в 1907 г. не претерпел изменений. Выборы и в III, и в IV Думы в названных губерниях происходили преимущественно по прежнему закону (на основании совокупности правовых актов: «Положения о выборах в Государственную думу» от 6 августа 1905 г., «Правил о применении Положения о выборах в Государственную думу к губерниям Тобольской, Томской, Иркутской и Енисейской» от 20 октября 1905 г., Указа Правительствующему Сенату «Об изменениях и дополнениях Положения о выборах в Государственную думу» от 11 декабря 1905 г. В Енисейской и Иркутской губерниях сохранялась единая городская курия избирателей. Объяснений этому не было дано, но очевидно, что в Восточной Сибири разделения городской курии на два съезда не произошло из-за отсутствия достаточного контингента высокоцензовых избирателей первой курии. Примечательно, что в отношении Енисейской губ. было сохранено и общее число выборщиков, и их распределение по уездам – 31 чел., в том числе 24 от волостных уполномоченных и 7 от съезда городских избирателей. В Иркутской губ. количество выборщиков увеличилось на 4 чел., составив 20 чел. Соотношение числа выборщиков по уездам практически не изменилось, за исключением Иркутского уезда – 9 вместо 4. Однако это увеличение объясняется тем, что город Иркутск потерял право особого представительства в Думе и выборщики, проживавшие в губернском центре, должны были отныне участвовать в выборах депутата не на городском, как прежде, а на губернском избирательном собрании.

Таким образом, при разработке думского избирательного законодательства царское правительство не воспринимало восточные окраины империи как нечто единое, органично связанное между собой. В правовом пространстве, опреде-

лявшем механизм выборной кампании в III и IV Государственные думы, Сибирь оказалась рассредоточенной на несколько частей. Единой, универсальной для всех сибирских областей и губерний, нормативно-правовой базы для проведения выборов в Государственную думу по закону 3 июня 1907 г. не существовало. Такой подход правительства был осознанным. Он проявился не только в законодательстве о выборах, но и в отношении идеи введения в Сибири земских учреждений. Замысел П.А. Столыпина, а также его преемников и сторонников (так и не реализованный) предполагал организацию земства сначала в Западной Сибири, откладывая решение этой проблемы для восточно-сибирских и дальневосточных областей и губерний на неопределенный срок. Работа над российским законодательством по выборам в Государственную думу, его эволюция укрепили в правительстве мнение, что практически в любом сколько-нибудь важном, с государственной точки зрения, вопросе необходимо смотреть на те или иные восточные территории империи как самостоятельные объекты политики центра. Позиция общественных сил в данном случае в расчет не принималась.

Между тем и в Сибири, и в других регионах страны представители либеральной части российского общества периодически обращали внимание власть предержащих на необходимость серьезной корректировки законодательства о выборах в Государственную думу. После очередных думских выборов в 1912 г. (как оказалось, они были последними в царской России) 38 депутатов, в том числе 6 сибирских, выступили с законодательной инициативой пересмотра избирательной системы. 3 декабря 1912 г. проект нового избирательного закона из 90 статей объемом 17 страниц поступил в нижнюю палату. Его авторы входили во фракцию кадетов, поэтому законопроект по праву может быть расценен как очередная (после втородумской) попытка установить в стране демократическую избирательную систему. Третьеиюньское избирательное законодательство кадеты оценивали как безусловно недемократическое: «Достаточно упомянуть главнейшие из этих ограничений, – отмечалось в «объяснительной записке» к законопроекту, – лишение огромных районов права представительства (Средняя Азия) и ряда крупных городов, сокращение представительства окраин, строго классовая система избрания выборщиков, выделение особых крупновладельческих курий в городах с предоставлением им избрания большого числа выборщиков, искусственное преобладание землевладельческих элементов на губернских из-

бирательных собраниях, произвольное право дробления съезда избирателей на отделения и т.д.» [6. Л. 1].

Только коренное изменение избирательного закона, утверждали авторы проекта, позволит устранить названные «недостатки». Под коренным изменением понималась ликвидация цензового режима (кроме возрастного ценза), признание всеобщего характера избирательного права. Многостепенность выборов имеет немало издержек: во первых, «обрывается естественная связь избранника с избирателями»; во-вторых, сложная выборная процедура благоприятствует злоупотреблениям; в-третьих, качественно ухудшается состав Государственной думы, так как членами ее могут стать только попавшие в число выборщиков. «Традиционный предрассудок, согласно которому интересы определенного класса могут быть отстаиваемы с надлежащею силою только представителями того же класса, — интересы крестьян крестьянами, интересы рабочих рабочими, — как бы поощряется действующею у нас избирательною системою, еще более обостряющею и без того обостренные междуклассовые антагонизмы» [6. Л. 2]. Кадеты словно обращались к правительству: хотите социального мира, обеспечьте равенство избирательных прав граждан.

Законодательную инициативу 38 депутатов не суждено было облечь в форму избирательного закона, поскольку в Думе ее не поддержали правые и октябристы. Однако это не умаляет значения той работы, которую провели авторы проекта, объективно выражавшие не региональные или сословно-корпоративные, а общенациональные интересы.

В качестве еще одного примера конструктивного депутатского сочувствия гражданам, объявленным третьеиюньским манифестом неполноценными, не достигшими «достаточного развития гражданственности», можно назвать законодательную инициативу 38 членов IV Государственной думы (число подписавших инициативное предложение совпало по случайности — для дальнейшего хода законодательной инициативы достаточным было 30 подписей депутатов). 12 февраля 1914 г. секретарь Государственной думы И.И. Дмитрюков информировал участников пленарного заседания о том, что накануне, 11 февраля, поступило «Законодательное предположение о восстановлении представительства в Государственной Думе от населения областей: Акмолинской, Семипалатинской, Уральской, Тургайской, Семиреченской, Закаспийской, Самаркандской, Сыр-Дарьинской и Ферганской». Прежде всего, заметим, что среди тех, кто подписал документ, не

было сибирских представителей. Это не упрек в их адрес; они готовы были голосовать за принятие такого законопроекта. В IV Государственной думе депутаты от Сибири не идентифицировали себя прогрессистами (во фракционном понимании этого слова). Как видим, восстановление думского представительства крупных регионов Азиатской России воспринималось в депутатской среде как общенациональная проблема. Девятнадцать статей объединены заголовком «О производстве выборов от областей: Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской». Практически сохранялись не только дух, но и буква прежнего закона, а точнее Именного Высочайшего указа 22 февраля 1906 г. о применении Положения о выборах в Государственную думу к названным областям. Восстанавливалось обязательное представительство от Сибирского казачьего войска, а также инородческого (казахского) населения в Думе от каждой области.

12 февраля 1914 г. без прений данный документ был передан в думскую комиссию для рассмотрения. Он так и не стал законом. Тому виной не только начавшаяся вскоре мировая война. Думается, что даже при самом оптимистичном стечении обстоятельств вряд ли были реальные шансы на одобрение этого законопроекта двумя другими субъектами законодательства — Государственным советом и императором. В этой связи представляет интерес следующее суждение министра внутренних дел Н.А. Маклакова, которое он изложил председателю Совета министров И.Л. Горемыкину: «Я считаю невозможным... восстановление представительства в Государственной думе от населения областей Акмолинской, Семипалатинской, Уральской, Тургайской, Семиреченской, Закаспийской, Самаркандской, Сыр-Дарьинской и Ферганской, — писал глава МВД, — разноплеменное население каковых областей не может почитаться сейчас еще достаточно подготовленным для участия в законодательной работе государства» [7. С. 19].

Умеренное предложение фракции прогрессистов, поддержанное рядом депутатов других фракций, не являлось пропагандистской или популистской акцией: очередные выборы в Думу должны были состояться только в 1917 г., «электорат» тех, кто подписал законодательное предположение, серьезно не был обеспокоен ситуацией с избирательными правами в Степном и Туркестанском краях. Эти обстоятельства делают данную инициативу еще более значимой, раскрывающей внутренний потенциал для превращения Думы в орган действительно общенационального предста-

вительства, в котором лоббирование местных интересов депутатами регионов не становится доминантой их поведения.

В годы Первой мировой войны в правительственных сферах рассматривалось довольно-таки радикальное предложение «повторения 3 июня», т.е. очередного изменения избирательного закона. По замыслу его авторов, вся Сибирь исключалась из думского выборного процесса. Правительство не решилось на эту крайнюю меру, опасаясь нежелательных для себя последствий. Законодательство о выборах в Государственную думу начала XX в. являлось, наравне с политикой самодержавия по отношению к идее сибирского земства, той лакмусовой бумажкой, которая способна помочь нам в попытках реконструировать взгляды правительства (и различие мнений внутри него) на оп-

ределение характера взаимоотношений центра и окраин, одной из которых была Сибирь.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Демин В.А. Государственная Дума России: механизм функционирования. М., 1996.
2. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1327. Оп. 2. Д. 12.
3. Российская национальная библиотека, Отдел рукописей (РНБ, ОР). Ф. 781. Д. 223.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. СПб., 1910. Т. XXVII, № 29240.
5. Записка Председателя Совета Министров и Главного управляющего землеустройством и земледелием о поездке в Сибирь и Поволжье в 1910 году. Приложение к всеподданнейшему докладу. СПб., 1910.
6. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 579. Оп. 1. Д. 44.
7. Красный архив. 1936. Т. 6 (79).