

**К десятилетию образования
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

1993 — 2003

The Central election commission of the Russian Federation
The Russian centre for training in election technologies
under the Central election commission of the Russian Federation
The Kaluga regional foundation for the revival of historical, cultural
and spiritual traditions «Symbol»

THE LECTURES ON HISTORY OF ELECTIONS AND SUFFRAGE

School-book

The authors of project:

Ju. A. Vedeneev, I. V. Zaytsev, V. V. Lugovoy

Edited by Ju. A. Vedeneev , N. A. Bogodarova

Kaluga - Moscow
Foundation «Symbol» - RCTET
2002

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
Калужский областной фонд возрождения историко-культурных
и духовных традиций «Символ»

ОЧЕРКИ ПО ИСТОРИИ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Учебное пособие

Авторы проекта:
Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой

*Под редакцией доктора юридических наук Ю. А. Веденеева,
кандидата исторических наук Н. А. Богодаровой*

Калуга-Москва
Фонд «Символ» - РЦОИТ
2002

ББК 67.99 (2) 05
О-95

Издание осуществлено в рамках Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 гг., утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 20 октября 2000 г. № 113/1176-3

Авторский коллектив:

Ю. А. Веденеев (очерки: семнадцатый-восемнадцатый)
И. В. Зайцев (очерки: первый, пятый-девятый, двенадцатый-шестнадцатый)
В. Е. Кораблин (очерк семнадцатый)
В. В. Луговой (очерки: второй, четвертый, десятый-одиннадцатый)
В. В. Тылкин (очерк третий)

Рецензенты:

доктор исторических наук **А. С. Автономов**,
доктор юридических наук **В. И. Лысенко**

Координатор издания: О. Б. Беляков

Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие/ Авт. проекта: Ю. А. Веденеев и др./ Авт. коллектив: Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. Е. Кораблин, В. В. Луговой, В. В. Тылкин/ Под ред. Ю. А. Веденеева и Н. А. Богодаровой; Центр. избират. комис. Российской Федерации, Рос. центр обучения избират. технологиям при Центр. избират. комис. Российской Федерации, Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ». – Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. – 692 с., илл.

ISBN 5-89-653-185-0

Книга включает ряд статей, рассматривающих проблемы возникновения и развития институтов электорального представительства, выборного законодательства и процесса в России, странах Европы и США на протяжении длительного исторического периода: с древнейших времен до начала XX в.

Издание адресовано широкому кругу читателей: студентам, учащимся, участникам выборов и организаторам избирательного процесса, всем, кто интересуется проблемами выборов и избирательного права.

Методическая часть включает вопросы и задания, которые могут быть использованы в учебном процессе.

© Фонд «Символ», 2002
© РЦОИТ при ЦИК РФ, 2002

Содержание

Введение	6
Очерк первый. Народовластие в афинском государстве	15
Очерк второй. Гражданская община и выборы в Римской республике	51
Очерк третий. Выборы в Западной Европе в раннее средневековье	85
Очерк четвертый. Выборы и избирательные процедуры в средневековых городах Западной Европы	137
Очерк пятый. Возникновение сословно-представительных учреждений и избирательные процедуры в Англии и Франции в эпоху средневековья	159
Очерк шестой. Избирательное право периода Английской революции XVII в.	205
Очерк седьмой. Становление избирательной системы Соединенных Штатов Америки в XVIII в.	244
Очерк восьмой. Избирательное законодательство эпохи Великой французской революции	285
Очерк девятый. Основные черты избирательного права европейских государств и США в XIX – начале XX в.	324
Очерк десятый. Выборы в средневековом Новгороде	393
Очерк одиннадцатый. Выборы и избирательные процедуры в Русском государстве XVI-XVII вв.	417
Очерк двенадцатый. Элементы выборного представительства в период правления Екатерины II	441
Очерк тринадцатый. Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX в.)	483
Очерк четырнадцатый. Выборы в Государственную думу Российской империи	531
Очерк пятнадцатый. Выборы во Всероссийское Учредительное собрание	567
Очерк шестнадцатый. Избирательная система советского государства	601
Очерк семнадцатый. Развитие институтов избирательного права в Российской Федерации (конец 80-х гг. XX в. – 2002 г.)	644
Очерк восемнадцатый. Новое избирательное право	679

Введение

Данная книга представляет собой курс лекций, объединенных общей темой: «История выборов и избирательного права». Ее появление обусловлено реалиями новейшей российской истории – на протяжении последнего десятилетия выборная проблематика неизменно находится в центре внимания общественности.

Центральной задачей, стоящей на рубеже XX-XXI вв. перед властью и обществом Российской Федерации, является проблема построения социального демократического государства с присущими ему базовыми ценностями: либеральной экономикой, реальной многопартийностью, политическими свободами и правами граждан, среди которых важное место занимает право избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Развитие и упрочение демократических институтов, кардинальное изменение системы властных структур способствовало приобщению миллионов граждан Российской Федерации к общественно-политической деятельности. Оно проявилось в создании многочисленных партий и неправительственных организаций, проведении массовых мероприятий, имеющих политический характер. Но наиболее масштабным явлением гражданской активности стало электоральное участие населения, так как именно избирательные процедуры являются самыми доступными и распространенными формами участия граждан в принятии решений, затрагивающих интересы всего общества.

В странах с устоявшейся демократической формой правления выборы давно стали обыденной, «рутинной» процедурой. Наиболее заметным случаем нарушения привычного течения выборного процесса в стране с многовековой традицией демократических выборов стала ситуация, сложившаяся в США при подведении итогов президентской кампании 2000 г. Но в ее основе лежала проблема технического характера, не обусловленная внутривнутриполитическими событиями, способными повлиять на волеизъявление избирателей. В то же время факт выборов мэра Нью-Йорка, состоявшихся в установленные сроки, несмотря на беспрецедентный террористический акт 11 сентября 2001 г., на наш взгляд, отлично иллюстрирует возможности института народовластия сплотить граждан в чрезвычайной ситуации.

В Российской Федерации выборы все еще остаются важным, знаковым событием: «Через выборы и все, что с ними обычно связывается – формирование законодательства и споры о преимуществах того или иного типа избирательной системы, избирательные процедуры и воспита-

ние правовой культуры, предвыборную борьбу, через все это рождается новое гражданское самосознание, образуются реальные политические партии, выдвигаются лидеры, востребованные временем»¹.

Отсюда и большой общественный интерес ко всему, что так или иначе связано с общенациональными избирательными кампаниями.

Приобретенный нашей страной опыт проведения выборов различного уровня придает еще большую актуальность исследованию избирательного законодательства и электоральной практики других стран и эпох.

Отличительной чертой сегодняшнего дня является растущий интерес населения к изучению основ государственного устройства, конституционных прав и обязанностей граждан, принципов организации и деятельности органов власти. Не последнюю роль в этом процессе играет школа. В настоящее время в средних и высших учебных заведениях – школах, лицеях, гимназиях, университетах существует сеть специализированных классов, учебных групп и факультативов, углубленно изучающих правовые дисциплины и тесно связанные с ними фундаментальные понятия политологии. Неизменно высок интерес учащейся аудитории и к проблемам истории. Все больше приверженцев становится у нового междисциплинарного учебного курса «Граждановедение».

С 1995 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет комплекс мер, направленных на создание условий для ознакомления учащихся средних, специальных и высших учебных учреждений с основами теории и практики избирательного права и процесса. Нельзя не отметить актуальность этой инициативы. Комплексное изучение важнейшего конституционного права – права избирать и быть избранным, позволит молодым гражданам понять всю серьезность такой простой, на первый взгляд, процедуры, как выборы.

Проблема осознанного участия граждан в электоральном процессе неоднократно становилась предметом рассмотрения мыслителей античности, нового и новейшего времени. В 1861 г. во Франции группой молодых либеральных политиков было издано «Руководство для избирателей». В нем содержались слова, не потерявшие актуальность и в наши дни: «Избиратели вооружены орудием, необходимым для охраны их свободы; требуется, чтобы они пользовались этим правом энергично и настойчиво. От них зависит, будет ли всеобщее голосование серьезной манифестацией народной воли, открывающей собою новую эру прогресса, или смешным актом, характеризующим время упадка»².

Настоящее издание осуществлено в рамках Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 гг. Оно продолжает работу, начатую коллективом авторов в 1996 г. и представленную в книге «Очерки по истории выборов и избирательного права»³. Издание 1997 г. получило положительные отклики в

¹ Вешняков А. А. Свободные выборы, общественная стабильность и развитие демократического процесса в регионе ОБСЕ // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2001. – № 5. – С. 50-51.

² Цит. по: Бланк Р. М. «Всеобщее голосование» во Франции. Итоги первого пятидесятилетия (1848-1898 гг.) // Вестник Европы. – 1902. – Кн. 5-я. – С. 158.

³ Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие. – Калуга-Москва, 1997.

центральной прессе, научно-популярной литературе. Ряд избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в своих письмах отметил важность начатого проекта.

В процессе подготовки новой книги первое издание подверглось существенной переработке. Увеличилось количество очерков: с одиннадцати до восемнадцати. Были рассмотрены новые сюжеты зарубежной и отечественной истории выборов – «Избирательное право периода Английской революции XVII в.», «Становление избирательной системы Соединенных Штатов Америки в XVIII в.», «Элементы выборного представительства в период правления Екатерины II», «Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX в.)», «Выборы в Государственную думу Российской империи», «Выборы во Всероссийское Учредительное собрание 1917 г.», «Избирательная система советского государства», «Развитие институтов избирательного права и законодательства в Российской Федерации (конец 80-х гг. XX в. – 2002 г.)». Темы, рассмотренные в издании 1997 г., освещены более полно, с использованием новой литературы и исторических документов.

В последние годы значительно увеличилось количество научных и научно-популярных публикаций, освещающих различные аспекты истории «избирательных отношений» как в нашей стране, так и за рубежом. Тем не менее, авторы проекта считают, что институт выборов в его ретроспективе рассмотрен далеко не полностью. Исследователями рассмотрены лишь отдельные проблемы избирательной практики, связанные прежде всего с процессом функционирования государства, формированием властных структур и других явлений этого ряда. Авторы «Очерков» предприняли попытку рассмотреть выборы как социокультурный феномен, проходящий красной нитью через историю человечества, начиная с самых древних сообществ и заканчивая цивилизацией нового времени. При этом основные черты избирательных норм и процедур рассмотрены не изолированно, а в историческом контексте, на фоне сопутствующих им политических событий, этапов развития государства.

Эпиграфом к данному изданию могли бы стать слова французского политика и мыслителя Алексиса де Токвиля: «Повсеместно самые разные события, случающиеся в жизни народов, оказываются на руку демократии. Все люди помогают ей своими усилиями: ...и люди, сражающиеся за демократию, а также люди, провозгласившие себя ее врагами. Все они бредут вперемешку, подталкиваемые в одном направлении, и все сообща трудятся на нее...»¹.

В различные эпохи понятие «выборы» имело различное содержание. Порой оно существенно отличалось от того значения, которое мы придаем ему сегодня. Очень важно выявить конкретный смысл этого понятия в тот или иной исторический период. На страницах «Очерков» читатели найдут ряд деталей, отражающих живую практику избирательного процесса. При этом следует принять во внимание, что реконструкция событий, отделенных от нас веками и даже тысячелетиями, представляет собой достаточно сложную проблему. Как справедливо отметил один из ведущих российских специалистов в области избирательного права,

¹ Токвиль А. де. Демократия в Америке/ Пер. с франц. – М., 2000. – С. 29.

А. С. Автономов, «многие процедурные вопросы выборов вообще и голосования в частности, в исторических источниках излагаются довольно скупо, а то и вовсе отсутствуют». Задача исследователя заключается в том, чтобы «по крупицам собрать, а затем проанализировать сведения об организации и проведении выборов... в разные исторические эпохи»¹.

При подготовке курса лекций авторы опирались на широкий круг работ отечественных и зарубежных авторов, посвященных развитию общества и государства различных эпох. Особенно важными были труды Л. П. Маринович, Г. А. Кошеленко, С. Л. Утченко, Е. М. Штаерман, И. Л. Маяк, С. Д. Сказкина, В. В. Стоклицкой-Терешкович, Е. В. Гутновой, А. Р. Корсунского, Л. А. Котельниковой, В. И. Рутенбурга, А. А. Сванидзе, Н. А. Хачатурян, А. Я. Гуревича, Л. П. Репиной, О. В. Дмитриевой, М. А. Барга, В. В. Согрина, А. М. Салмина, И. Я. Фроянова, В. Л. Янина, Л. В. Черепнина, С. О. Шмидта, А. В. Петрова, Л. Г. Протасова и многих других авторов, без трудов которых создание «Очерков» было бы невозможным.

Чтобы сделать изложение более живым и наглядным, в книгу включены иллюстрации, тексты исторических документов, отрывки из литературных и публицистических произведений. Выборы нашли отражение в разнообразных исторических источниках. Среди них – трактаты мыслителей и речи политических деятелей эпохи античности, избирательные надписи, обнаруженные в Помпеях, фрагменты средневековых хроник и юридических документов, берестяные грамоты древнего Новгорода, речи политических деятелей и публицистика нового времени, мемуары и многие другие документы.

Авторы «Очерков» стремились по возможности полно осветить корпус правовых норм, на основании которых осуществлялось избрание депутатов представительных органов власти и должностных лиц. С этой целью приведен ряд юридических документов, позволяющих получить представление об истории правовой регламентации избирательных процедур. Используя эти тексты, читатели смогут попытаться реконструировать выборы как события повседневной жизни, вступить в диалог с прошлым.

Говоря о будущих читателях издания, необходимо отметить следующее. Книга является учебным пособием, адресованным преподавателям средней и высшей школы, ведущим занятия по курсам истории, права, граждановедения. Вполне естественно, что наряду с традиционными историческими дисциплинами и отраслями права, в учебном процессе будет изучаться и социальный опыт электоральной практики прошедших веков и лет. Сказанное вовсе не означает, что книга имеет исключительно учебное предназначение. «Очерки по истории выборов и избирательного права» совмещают качества учебного пособия и научно-популярного издания.

В связи с этим, кратко остановимся на содержании книги.

Генезис института выборов показан на примерах истории различных государств, включая Россию.

Первые очерки посвящены избирательной практике двух великих го-

¹ Автономов А. С. Избирательная власть. – М., 2002. – С. 8-9.

сударств античности – древних Афин и древнего Рима. В них показаны роль и функциональное назначение избирательного процесса в условиях «прямой», непосредственной демократии, когда верховным носителем политической власти являлась гражданская община. Выборы были неотъемлемой частью повседневной жизни древних греков и римлян. С помощью избирательных процедур коллектив полноправных граждан принимал или отклонял законы, назначал своих членов на ответственные государственные должности, решал другие важные вопросы, затрагивающие интересы полиса или республики.

При всей специфичности выборов в античную эпоху первый электоральный опыт на территории Европы представляется весьма ценным. Наследием Греции и Рима стали такие важные элементы избирательного законодательства, как письменная фиксация юридических норм, по которым проводились выборы, установление перечня должностных лиц, подлежащих избранию, четкие временные промежутки между выборами, два типа голосования: тайное и открытое. Наконец, античность сформировала основные критерии, по которым определялся правовой статус избирателей и кандидатов, претендующих на занятие выборных должностей.

В третьем, четвертом и пятом очерках речь идет о вкладе, внесенном в историю выборов эпохой западноевропейского средневековья. Третий очерк рассказывает об элементах выборности, существовавших у германских племен в первые века н. э., в варварских королевствах, сложившихся в Европе после падения Западной Римской империи, а также в скандинавских государствах раннего средневековья. Особое внимание уделяется институту народного собрания, различным органам самоуправления, ритуалам избрания «конунгов» и королей¹.

В четвертом очерке рассматривается своеобразие выборных институтов в средневековом (прежде всего итальянском) городе. Большое внимание уделяется анализу статуты и иных документов, в которых были узаконены права горожан избирать органы местного управления. Их изучение позволяет сделать вывод о том, что выборы как элемент городской культуры во многом способствовали формированию правосознания у значительной части населения.

Пятый очерк посвящен истории происхождения и развития представительных органов периода сословной монархии в Западной Европе. В центре внимания находятся английский парламент и Генеральные штаты французского королевства. Очерк прослеживает историю формирования представительных ассамблей, особенности складывания избирательной практики, развития выборного законодательства.

Предметом рассмотрения ряда очерков (с шестого по девятый) являются избирательные нормы и процедуры, сложившиеся на Западе в XVII – первой трети XX в. В условиях революционных преобразований эпохи

¹ Важность наследия древнегерманской цивилизации в истории демократических институтов подчеркивали мыслители нового времени. Приведем показательное замечание Ш. де Монтескье: «Всякий, кто пожелает прочитать великолепное творение Тацита о нравах германцев, увидит, что свою идею политического правления англичане заимствовали у германцев. Эта прекрасная система найдена в лесах» (Монтескье. О духе законов. – М., 1955. – С. 300).

нового времени постепенно выкристаллизовались основные черты современного избирательного права, сложились привычные нам формы голосования.

Ключевым моментом в процессе генезиса западноевропейского права нового времени, стало научное осмысление и все более активное применение на практике теории естественного права (*jus naturale*), признающей наличие у индивида неотчуждаемого, «природного» права, которое первенствует над «положительным» правом, зафиксированным в юридических нормах. Освобождение личности от отношений подчинения, характерных для феодального общества, сопровождалось выработкой комплекса неотчуждаемых субъектных политических прав и свобод. В частности, права свободно вступать в договорные отношения с другими индивидами. Договорные отношения постепенно стали приниматься политиками и юристами в качестве руководящего принципа организации государственной власти. В результате возникла «буржуазно-рациональная теория естественного права, предполагающая познаваемость, исчисляемость, управляемость общества самим обществом и усматривающая возможность осуществления объективной необходимости посредством юридической законности»¹.

На протяжении XVII-XIX вв. в ряде государств Запада предпринимались попытки реализации новых политических доктрин. Отдельные очерки книги посвящены аспектам борьбы за реформирование избирательного законодательства и введения новых, более демократичных правил организации голосования, относящихся к эпохам революционных преобразований в Европе и Америке (Английская революция XVII в., война за независимость Соединенных Штатов Америки, Великая французская революция).

Многие лозунги, выдвинутые еще в период Английской революции XVII в., были реализованы на практике в XIX в., когда в государствах Европы получал все большее распространение принцип разделения властей, создавались представительные органы власти, депутаты которых, с большей или меньшей степенью свободы избирались населением.

На рубеже XIX-XX вв. либералами и, в большей степени, политиками и мыслителями демократического лагеря, была сформулирована некая идеальная модель избирательного права, основанного на ряде важнейших принципов. В частности, на принципе *всеобщности*, согласно которому лицо, наделенное гражданскими правами, безусловно должно иметь право голоса. Отдельные юристы и политики полагали, что это право должно быть распространено и на женщин. Данное мнение все более прогрессировало в обществе, и в начале XX в. было реализовано в законодательстве ряда стран Запады.

Принцип политического *равенства* предполагал, что все избиратели имеют равные права безотносительно их социального, интеллектуального, имущественного статуса, и иных критериев. Другой важной составляющей нового избирательного права являлся принцип *прямых выборов*. Он предписывал непосредственное избрание представителей и дол-

¹ Кленнер Г. От права природы к природе права/ Пер. с нем. – М., 1988. – С. 66.

жностных лиц гражданами, без посредничества промежуточных избирательных структур – коллегий выборщиков.

Тайный способ голосования был призван обеспечить условия для свободного волеизъявления избирателей, устранить возможность контролировать их выбор, а, следовательно, минимизировать возможности воздействия на электорат.

Полная или частичная реализация данных принципов лежала в основе процесса реформирования национальных избирательных систем в XIX-XX вв.

Усложнение избирательного законодательства европейских государств и США, появление в нем норм, регламентирующих основные правила проведения избирательных кампаний, прежде всего, общенациональных, означало, что институт выборов прочно занял важное место в системе нового государственного устройства. Это позволило юристам начала XX в., в частности, французскому конституционалисту М. Ориу, сделать вывод о существовании особого вида власти – «избирательной»¹.

В девяти очерках раскрывается своеобразие многовекового отечественного опыта организации выборов различных должностных лиц и представительных органов власти.

Хронологические рамки этой части книги обширны: с X в. по начало XXI столетия. История выборов в России уходит корнями в первые века существования древнерусского государства, когда во многих землях практиковалось избрание князей и значительного числа должностных лиц на вечевых собраниях. Особенно яркие примеры дает история северо-западных земель: Новгорода и Пскова. Здесь сложилась особая форма правления – феодальная республика, в которой главные должностные лица (посадник, тысяцкий, архиепископ, старосты) избирались на определенный срок на общем собрании горожан. Институт выборов играл здесь важную общественно-политическую роль.

Еще одной яркой страницей в истории избирательных традиций нашего государства стало формирование представительных учреждений сословной монархии – земских соборов. В условиях Смутного времени сложилась практика делегирования различными сословиями своих депутатов для обсуждения важных государственных вопросов. Она способствовала росту общественного и национального самосознания на ответственном этапе истории Русского государства.

Избирательное право и процесс периода Империи показаны на материалах выборов в Комиссию для сочинения проекта нового уложения (1767 г.), органов сословного управления эпохи правления Екатерины II (очерк двенадцатый), земств и городов (очерк тринадцатый), депутатского корпуса I-IV Государственных дум (очерк четырнадцатый).

Авторы ставили перед собой задачу проследить пути складывания отечественной электоральной традиции, формирующейся в непростых условиях режима самодержавия, отсутствия гражданского общества, развитых институтов общественного воздействия на политический процесс.

Отдельный очерк прослеживает историю избирательного законода-

¹ «Существует некоторая политическая власть, постоянно растущая, становящаяся правительственной властью – мы имеем в виду власть избирательную» (Ориу М. Основы публичного права/ Пер. с франц. – М., 1929. – С. 649).

тельства и процесса «советского» периода отечественной истории. В том числе, особенности избирательной системы, основанной на принципах, декларированных Конституцией СССР 1936 г. – всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы, проводившиеся в период диктатуры коммунистической партии, были не столько выборами в современном значении этого понятия, сколько грандиозной политической демонстрацией, направленной на укрепление существовавшего строя. Однако изучение электоральной практики этого периода представляет, на наш взгляд, не только теоретический интерес. В конце 30-х гг. XX в. в СССР сформировалась политическая традиция, определившая характер отечественного избирательного права и процесса на протяжении длительного исторического периода.

Современное состояние института выборов и избирательного законодательства в Российской Федерации рассмотрено в двух заключительных очерках.

Книгу завершает очерк «Новое избирательное право», написанный доктором юридических наук Ю. А. Веденевым. Он посвящен некоторым теоретическим аспектам современного состояния правосознания и его реализации в юридических документах – источниках современного отечественного избирательного права.

Очерки включают методические приложения. В них содержатся отрывки из исторических документов, юридических актов, памятников правовой и исторической мысли, публицистических произведений. Ряд текстов публикуется впервые. Материалы приложений включают примерные вопросы и задания для обучающихся и список литературы по теме. При составлении библиографических указателей авторы преследовали цель познакомить читателя с литературой, освещающей не только выборную проблематику, но и работы более общего характера, позволяющие сформировать представление о конкретной исторической эпохе в целом. Подробный список литературы по отечественной истории выборов можно найти в библиографическом указателе «Институт выборов в истории России»¹.

По сравнению с изданием 1997 г. изменена организация справочного аппарата. Если предыдущая публикация включала словари географических названий, имен и терминов, то в данной книге справочный аппарат представлен в виде подстрочных примечаний и сносок.

Авторский коллектив, разумеется, не мог осветить все проблемы, так или иначе связанные с историей выборов. В частности, в «Очерках» не представлены европейские избирательные процессы в корпоративных структурах Западной Европы (католическая церковь, университеты, цехи), некоторые аспекты отечественной выборной практики (посадские выборы XVII-XVIII вв., выборы в казачьем сообществе, выборы в условиях «небольшевистских» режимов 1918-1922 гг. и др.).

Отметим, что для рассмотрения в данной книге были взяты «эпохальные» страницы истории развития избирательного права и процесса. Необходимо признать, что данный подход нуждается в корректировке. Бе-

¹ Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. – Калуга-Москва, 2002.

зусловный интерес представляет изучение политико-правовых институтов государств Северной, Центральной и Южной Европы, особенности реализации демократических прав и свобод в странах Азии.

Другой важной задачей проекта являлась характеристика исторических условий, в которых проходили выборы, особенностей складывания их правовой базы, анализ избирательного законодательства. Большое внимание уделялось процедурным вопросам (организация голосования, порядок подачи голосов и их подсчета и т. д.). Аспекты электоральная борьба конкурирующих политиков, влиятельных групп, партий, во многом остались за рамками повествования.

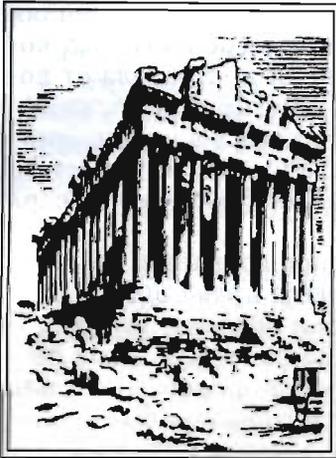
Впрочем, авторы очерков, помещенных в книгу, никоим образом не считают, что рассмотренные ими темы, исчерпаны. Наиболее целесообразно рассматривать эту работу в качестве введения в проблематику электоральной истории, одного из первых шагов к ее осмыслению. Полагаем, что важную роль в деле дальнейшего изучения темы могут сыграть отклики и замечания читателей книги.

Авторы считают своим приятным долгом выразить признательность всем тем, кто поддержал инициативу подготовки и издания учебного курса: Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешнякову, члену Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е. П. Ищенко.

Необходимо отметить большую организационно-методическую помощь, оказанную в процессе работы начальником Редакционно-издательского отдела Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации О. Б. Беляковым и коллективом Отдела.

Авторы искренне благодарят кандидата исторических наук Н. А. Богодарову, осуществившую редактирование «Очерков». Существенную помощь нашей работе также оказали замечания и рекомендации специалистов: Л. И. Маринович (д. и. н., зав. сектором Института всеобщей истории РАН), И. Е. Сурикова (к. и. н., старшего научного сотрудника Института всеобщей истории РАН), А. В. Щеголева (к. и. н., старшего научного сотрудника Института всеобщей истории РАН), О. В. Дмитриевой (к. и. н., доцента кафедры истории средних веков исторического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова), А. В. Петрова (к. и. н., доцента кафедры истории России периода феодализма Санкт-Петербургского государственного университета), Т. А. Свиридовой (к. и. н., доцента кафедры отечественной истории Калужского государственного педагогического университета им. К. Э. Циолковского), В. Я. Филимонова (д. и. н., зав. кафедрой отечественной истории исторического факультета Калужского государственного педагогического университета им. К. Э. Циолковского).

Выражаем признательность рецензентам данной книги – доктору исторических наук А. С. Автономову и доктору юридических наук В. И. Лысенко, чьи ценные замечания, советы и предложения были с благодарностью приняты авторами.



Очерк первый

Народовластие в афинском государстве

Основные вопросы:

1. *История афинского государственного устройства.*
2. *Избирательные процедуры в афинском государстве.*

Политическая жизнь государств древней Греции вошла в историю человечества как первый пример демократического правления. Идеи и принципы народовластия, выработанные древнегреческой цивилизацией, оказали большое влияние на теорию и практику государственного строительства последующих эпох. Именно на земле древней Эллады берут свое начало фундаментальные понятия демократии: равноправие, верховенство закона, выборность органов власти и должностных лиц, активное участие граждан в решении государственных вопросов.

1. История афинского государственного устройства

Начало истории афинского государства относится к первой половине II тысячелетия до н. э. В этот период на территории Греции развивалось несколько царств, во главе которых стояли монархические династии. Афины уже существовали и были значительным поселением, однако уступали по численности населения, уровню богатства и могущества другим городам Балканского полуострова: Микенам, Фивам, Пилосу.

В XII-XI вв. до н. э. на Балканы вторглись племена, названные античными историками «дорийцами». Под натиском этих варварских народов рухнули древнейшие греческие царства. Города были разрушены, значительная часть населения уничтожена. Постепенно были утрачены навыки ремесла и письменности.

Для изучения особенностей повседневной жизни людей, населявших Грецию в XI-IX вв. до н. э., исследователи используют широкий круг источников, среди которых важное место занимают эпические поэмы – «Илиада» и «Одиссея». Время их создания относится ко второй половине VIII в. до н. э., а авторство приписывается полубогатырскому поэту Гомеру. По сложившейся традиции период древнегреческой истории XI-IX вв. до н. э. называют «гомеровским».

В гомеровский период Афины постепенно развивались, укрепляя свой военный и экономический потенциал. Аттика (область, над которой господствовали Афины) в меньшей степени пострадала от дорийского нашествия, и это обстоятельство во многом способствовало ее будущему расцвету. Ее население подразделялось на роды, братства (*фратрии*) и племена (*филы*). Каждая фила имела свое войско и простейшие органы управления: *народное собрание* (*эκκλeσιa*) и царя (филобасиля).

Высшим властным институтом было народное собрание, на которое созывались все свободные мужчины, имевшие право носить оружие. Царь не мог решать важные вопросы жизни общины, не посоветовавшись с войском и не получив его согласия на те или иные действия: воины должны были поддержать намерения филобасиля или отклонить их. В действительности возможности собрания были весьма ограничены: его ход и «постановления» во многом определялись предварительным решением племенной аристократии.

Тем не менее, собрание сохранялось в качестве важного элемента политической традиции. Цари имели возможность влиять на эκκлeσιa, манипулировать ее участниками, но пренебрегать собранием или ликвидировать этот институт, они не могли. Современный историк отмечает: «Являясь наследием народовластия, восходящего, вероятно, еще ко временам древнейшего общинноевропейского прошлого, народные собрания у гомеровских греков, несомненно, уже заключали в себе и начатки будущей античной демократии, хотя для их полного развития потребовался еще ряд столетий»¹.

Рассмотрим порядок проведения народного собрания гомеровской эпохи, используя его описание, содержащееся в «Илиаде». Верховный главнокомандующий греческого войска – Агамемнон – созывает собрание воинов для того, чтобы убедить их продолжать осаду Трои. Эκκлeσιa предшествует совет знати, где происходит первоначальное рассмотрение вопроса:

*И Атрид (Агамемнон – Авт.) повелел провозвестникам
звонкоголосым
Всех к собранию кликать ахейских сынов кудреглавых.
Вестники подняли клич, – и ахейцы стекались быстро.
Прежде же он посадил на совет благодумных старейшин,
Их пригласив к кораблю скиptronосного старца Нелида.
Там Агамемнон, собравшимся, мудрый совет им устроил»².*

На собрании часто возникали конфликтные ситуации, стычки между различными противоборствующими группировками. Аристократы нередко применяли силу, убеждая соплеменников в необходимости принятия того или иного решения. В приведенном эпизоде «Илиады» царь Одиссей по-разному ведет себя, говоря на собрании со знатными людьми и простыми воинами. К первым он обращается достаточно корректно:

¹ История Европы. Т. 1: Древняя Европа. – М., 1988. – С. 226.

² Гомер. Илиада. II, 50-55 (пер. Н. И. Гнедича).

*Там, властелина или знаменитого мужа встречая,
К каждому он подходил и удерживал кроткою речью:
«Муж знаменитый! тебе ли, как робкому, страху вдаваться?
Сядь, успокойся и сам, успокой и других меж народа»¹.*

Со вторыми же Одиссей поступает более решительно:

*Если ж кого-либо шумного он находил меж народа,
Скиптром его поражал и обуздывал грозною речью:
«Смолкни, несчастный, воссядь и других совещания слушай,
Боле почтенных, как ты! Невоинственный муж и бессильный,
Значащим ты никогда не бывал ни в боях, ни в советах.
Всем не господствовать, всем здесь не царствовать нам, аргивянам!
Нет в многовластии блага; да будет единый властитель»².*

Поэмы Гомера наряду с сохранившимися материальными источниками раскрывают перед нами картину достаточно примитивного социального устройства. Древнегреческое общество этого периода стояло на пороге образования классов и органов государственной власти. Среди массы рядовых членов общины уже сформировалась группа знати, но ее могущество не было абсолютным и основывалось в значительной степени на авторитете военной силы.

Древняя Аттика представляла собой конгломерат небольших и независимых друг от друга общин. В них постепенно слабела власть царей и усиливалось влияние аристократов (эвпатридов)³. К VIII в. до н. э. завершился процесс объединения в единое государство отдельных поселений Аттики во главе с Афинами (греки называли это явление синойкизмом или «сселением»). «Отныне реальным центром всей объединенной территории становился один город, но жители всех остальных населенных пунктов пользовались теми же политическими и гражданскими правами, что и граждане этого центра. Внешним выражением этого стало уничтожение местных магистратур, советов и т. д. и создание единого общеаттического Совета и общеаттической системы магистратур»⁴.

Постепенно община приобретала качественно новые политические основы своего существования. В условиях постоянной угрозы вторжения извне особенно актуальной была проблема защиты от нападения агрессивных соседей. Полноправные жители Аттики были не только земледельцами и ремесленниками. Каждый взрослый мужчина был обязан в случае войны выступить с оружием в составе ополчения. Совместное участие в таком важном деле, каким являлось несение воинской службы, неизбежно приводило к распространению принципа равенства и на другие сферы жизнедеятельности общины, среди которых важное место занимало управление государством.

¹ Гомер. Илиада. II, 188-191 (пер. Н. И. Гнедича).

² Там же. II, 198-204.

³ Эвпатриды, т. е. «происходящие от благородных отцов».

⁴ Маринович Л. П., Кошеленко Г. А. Становление афинской демократии// Античная демократия в свидетельствах современников. – М., 1996. – С. 11.



Древняя Греция

По политическими правами здесь (как и в других регионах Эллады) обладала определенная часть населения. В категорию полноправных граждан включались мужчины, достигшие совершеннолетия, обладавшие земельной собственностью, способные нести военную службу.

Развитие общины в древней Греции и Риме приобрело своеобразный характер; здесь сформировалась гражданская община – полис. В основе полиса находилось единство общей верховной собственности гражданского коллектива на его территорию и индивидуальной собственности его сочленов, которой они владели как члены этого коллектива¹.

В дальнейшем, рассматривая особенности народовластия в Афинах, мы должны помнить о его полисной основе, которая определяла специфику взаимоотношений человека и государства. Каждый член полиса должен был проявлять высокую политическую активность, выполнять военные, дипломатические и иные поручения, данные ему от имени общины.

Общей тенденцией социально-политического развития полиса была тенденция к демократии². Равенство прав и обязанностей предполагало равную ответственность, лежащую на всех членах коллектива, что признавалось современниками: «Так как надежды при опасностях были у всех одинаковы, то они (афиняне – Авт.) жили с чувством гражданской свободы в душе»³.

Другой существенной стороной полисного устройства было подчинение воли отдельного человека общему решению, оформленному в виде постановления народного собрания. Законы, постановления, принятые большинством голосов, касались всех и должны были неукоснительно исполняться.

Важным этапом в истории Афин стал рубеж VII-VI вв. до н. э. Имущественное расслоение в обществе достигло в это время значительных масштабов. Частые неурожаи, неблагоприятные погодные факторы, периодические вторжения соседних племен – все это вынуждало рядовых земледельцев обращаться за помощью к знати. Аристократия стремилась использовать сложившуюся ситуацию в своих интересах. Многие теряли экономическую независимость, становились «долговыми рабами», так как в качестве залога бедняки предоставляли свои земельные участки, а, в крайнем случае, и личную свободу.

¹ История Европы. Т. 1: Древняя Европа. – М., 1988. – С. 130.

² Маринович Л. П. Греки и Александр Македонский. – М., 1993. – С. 134.

³ Лисий. Надгробное слово в честь афинян, павших при защите Коринфа. 18 (пер. С. И. Соболевского).

В государствах Востока этот процесс закончился переходом большей части свободных общинников в категорию зависимого населения. Но в античных обществах и, в частности, в древних Афинах, благодаря особенностям полисного устройства, удалось приостановить разорение граждан. Ряд факторов, среди которых не последнюю роль играл рост общественного сознания граждан, позволил Солону¹, выдающемуся мыслителю и государственному деятелю Афин, осуществить реформы, ставшие первыми шагами в развитии демократических институтов общины. Законодательство Солона положило предел порабощению свободных людей, им было отменено долговое рабство.

Начало преобразований Солона древние авторы относят к 594 г. до н. э. Система органов власти Афин включала в это время народное собрание, *ареопаг*, коллегию *архонтов* и некоторые другие структуры.

Ареопаг представлял собой совет старейшин родовой знати. Его члены (эта должность была пожизненной) наблюдали за соблюдением законов гражданами и должностными лицами, участвовали в формировании коллегии архонтов.

«Исполнительная власть» находилась в руках девяти архонтов («начальствующих»). Архонт-эпоним возглавлял городские власти, его именем назывался текущий год. Архонт-басилей руководил проведением общеполисных празднеств в честь богов и древних героев, совершал наиболее важные жертвоприношения. Данные функции, имевшие сакральную основу, делали эту должность весьма авторитетной в глазах жителей города. Архонт-полемарх командовал войсками. Шесть архонтов-фесмофетов ведали правовыми вопросами.

По предложению Солона были произведены изменения в государственном устройстве Афин. Реформатор стремился упорядочить участие в управлении полисом граждан, имеющих разный уровень доходов (тимемы) и в этих целях ввел имущественные цензы: «На основании оценки имущества он ввел разделение на четыре класса... – на пентакосиомедимнов, всадников, зевгитов и фетов. Притом все вообще должности он предоставил исправлять гражданам из пентакосиомедимнов, всадников и зевгитов – должности девяти архонтов, казначеев, полетов, одиннадцати и колакретов..., а тем, которые принадлежат к классу фетов, дал участие только в народном собрании и судах.

К пентакосиомедимнам должен принадлежать всякий, кто со своей земли получает 500 мер в совокупности сухих и жидких продуктов; к всадникам – получающие 300 или, по утверждению некоторых, такие люди, которые могли содержать коня... К классу зевгитов должны были принадлежать те, которые получали 200 мер того и другого вместе, а остальные – к классу фетов, и эти последние не имели доступа ни к какой государственной должности»².

В соответствии с этим делением афиняне, входившие в три первые ценовые группы, законодательно закрепили свое право занимать выс-

¹ Солон (между 640 и 635 – ок. 559 до н. э.) – афинский политический деятель. Став архонтом в 594 г. до н. э., был наделен чрезвычайными полномочиями для того, чтобы преодолеть затяжной экономический и политический кризис афинского государства.

² Аристотель. Афинская полития. 7, 3-4 (пер. С. И. Радцига).

шие государственные должности. Попавшие в разряд фетов участвовали в выборах должностных лиц, но сами не могли исполнять никакой государственной службы. Таким образом, были предприняты шаги к тому, чтобы юридически определить степень участия в государственных делах всех социальных групп.

Солон строго обозначил обязанности народного собрания, процедуру его созыва и проведения. В круг его важнейших функций входило объявление войны и заключение мира, издание законов, избрание должностных лиц афинского государства, принятие специальных постановлений. Воля народа, выраженная путем общего голосования в собрании, приобретала силу закона (номоса), обязательного для всех. Постановления народного собрания (псефисмы) начинались со слов: «Совет и народ решили».

В противовес ареопагу Солон учредил Совет четырехсот (*буле*). Он включал по сто представителей от всех афинских фил. Законопроекты рассматривались Советом, затем они поступали на утверждение народного собрания. При Солоне функции ареопага изменились. Раньше он назначал архонтов по своему усмотрению. Теперь ареопаг лишился этого важного права, а должность архонта стала избираемой по жребию. Отныне совет ареопага занимался главным образом наблюдением за исполнением законов. В его руках еще оставался ряд полномочий: так, он мог привлекать к ответственности должностных лиц, опротестовывать решения Совета и собрания.

Народное собрание стало избирать *гелиэю* – народный суд, в состав которого входили и члены низшей, четвертой имущественной группы. Число судей было значительным. В V в. до н. э. оно достигало шести тысяч человек (пять тысяч действующих судей и одна тысяча запасных). Большое количество судей должно было, по мнению афинян, сделать невозможным их подкуп, а, следовательно, гарантировать справедливость процесса. Для формирования коллегии судей ежегодно составлялся список, куда по жребию попадали афиняне не моложе 30 лет и не замеченные в дурных поступках, независимо от богатства и знатности происхождения.

Мероприятия, реализованные по инициативе Солона, способствовали смягчению остроты внутриобщинного конфликта, но в обществе по-прежнему существовал антагонизм между знатью и малоимущим земледельческим населением. Враждующие аристократические роды пытались привлечь на свою сторону массы. В 561 г. до н. э. власть в Афинах захватил тиран Писистрат¹. В своих действиях он, и его наследники опирались на поддержку беднейшей части крестьянства, называли себя защитниками народа, подкрепляя свой «демократизм» частичной конфискацией земель аристократов – представителей враждебных родов.

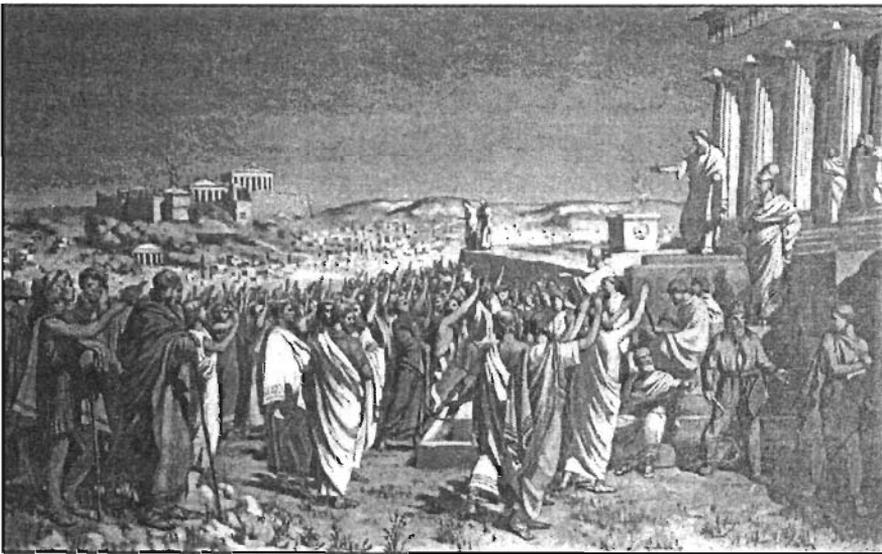
¹ Писистрат (ок. 600-527 до н. э.) – афинский политический деятель, выходец из аристократического рода. В борьбе за власть выступал против крупных землевладельцев, ремесленников и купцов. В 561-560 гг. до н. э. установил тиранию в Афинах. Дважды был изгнан, но смог восстановить свою власть. В 527 г. до н. э. передал власть сыновьям.

В 508-507 гг. до н. э. активное участие в управлении афинским государством принимал Клисфен¹. Под его руководством были проведены реформы, направленные на усиление власти народного собрания, развитие принципа выборности должностных лиц.

Одним из преобразований Клисфена стало разделение Аттики по территориальному принципу. Это подрывало устои родовой аристократии, традиционно имевшей в филах большое влияние. Вместо четырех прежних было образовано десять новых административных единиц. Каждая фила включала три округа: в Афинах, в приморской полосе и во внутренней области. Самыми мелкими территориальными единицами стали демы (их было более ста). Эти меры преследовали ясную цель: разрушить связи между знатью и рядовыми гражданами. Реформа фил положила предел региональному сепаратизму в Аттике. Античные авторы высоко оценивали значение преобразований, осуществленных Клисфеном. Вот что писал по этому поводу Аристотель²: «Для такой демократии полезны, далее, и те установления, которыми воспользовался в Афинах Клисфен в целях усиления демократии, равно как и основатели демократического строя в Кирене. Следует вводить новые филы и фратрии, притом увеличить их число..., чтобы все граждане как можно больше перемешались между собой, а прежние соединения распались»³.

Клисфен уравнивал в правах коренное и пришлое население Аттики, а гражданство стало определяться принадлежностью к дему. В соответствии

Народное собрание в Афинах в V веке до н. э.



¹ Клисфен (VI-V вв. до н. э.) – афинский политический деятель. После свержения тирана Гиппия (510 г. до н. э.) возглавил афинский демос. Провел реформы, ослабившие влияние родовой аристократии.

² Аристотель (384-322 до н. э.) – древнегреческий философ, ученый-энциклопедист. В 347 г. до н. э. покинул Афины по политическим соображениям. Воспитатель Александра Македонского. В 335 г. до н. э. основал в Афинах философскую школу (Ликей).

³ Аристотель. Политика. VI, 1319 b, 11 (пер. С. А. Жсбелева).

с новым административным делением вместо Совета четырехсот был образован Совет пятисот. Он состоял из десяти секций по пятьдесят человек, выбранных по жребию из представителей каждой филы на годичный срок. Каждая секция заведовала делами в течение 35-36 дней в году, по очереди, в соответствии с тем, как выпадал жребий (по в экстренных ситуациях Совет мог собраться в полном составе). Члены дежурной секции Совета (пританы) исполняли свои обязанности безвозмездно. Ими могли быть граждане, достигшие тридцати лет. Секция готовила предложения для внесения в Совет, созывала заседания буле и экклесии. Из пританов (также по жребию) на сутки выбирался председатель (эписпат). Он же руководил народным собранием, предлагал его участникам рассмотреть внесенные предложения.

Члены Совета, отсутствовавшие на заседании без уважительной причины, подлежали штрафу в размере одной драхмы за каждый день пропуска. Такая мера была призвана дисциплинировать лиц, исполнявших общественные должности.

Судьи также стали избираться по жребию из представителей десяти фил (по 600 человек от каждой филы). Афинские граждане могли выполнять судейские функции неограниченное число раз.

По реформе Клисфена важное значение приобрела коллегия десяти стратегов. Ее члены выбирались сроком на один год. Стратеги осуществляли верховное командование армией и флотом. Председатель этой коллегии, как и председатель Совета пятисот, менялся ежедневно. Основным критерием для выдвижения в члены коллегии стратегов являлось наличие у кандидата земельной собственности; разумеется, учитывался и талант военачальника: «Законы предупреждают каждого оратора и стратега, который стремится приобрести доверие народа, чтобы он... владел землею в пределах нашей страны и, предоставив в качестве залога все надлежащие гарантии, тогда уж и стремился руководить народом»¹.

Большинство полноправных граждан Афин активно участвовало в управлении полисом. Они занимали общественные должности, заседали в народном собрании и суде. Состоятельные граждане были обязаны исполнять обязанности, возложенные на них государством: оснащение кораблей, организация полисных праздников и т. п.

Необходимо указать, что «реформы Клисфена при всей их глубине все же не создали подлинно демократического строя, только открыв путь к нему»². Отметим, что в этот период еще не существовало самого понятия «демократия» – в политическом обиходе бытовало слово «исономия» («равноправие»).

В начале V в. до н. э. над Грецией нависла угроза персидского завоевания. Афинская демократия с честью выдержала испытание войной. Победы над войсками Дария I имели важное значение и для развития народовластия. Выдвинулись новые политические лидеры, чья деятельность способствовала демократизации полисного управления: Аристид, Фемистокл, Эфиальт.

¹ Динарх. I, 71// Античная демократия... – С. 224.

² История Европы. Т. 1: Древняя Европа. – М., 1988. – С. 286.

Наряду с сухопутной армией, комплектовавшейся из числа трех первых разрядов граждан (преимущественно из третьего), в греко-персидских войнах большую роль сыграл флот, где служило много беднейших жителей полиса – фетов. Оплачиваемая служба на военных судах резко повысила авторитет низших социальных групп, позволила их представителям играть более существенную роль в жизни полиса.

Впоследствии это привело к столь значительному усилению власти народа, что многие современники стали серьезно говорить о «тирании собрания»: «Сократ не одобрял государственного строя своего города, так как усматривал в афинской демократии черты тирании и монархии»¹.

Приблизительно с 462 г. до н. э. начинается новый период истории афинского народовластия, в котором ведущую роль играли Эфиальт² и Перикл³. Им удалось провести в народном собрании ряд предложений, в результате которых ареопаг окончательно утратил политическую власть. За несение государственной службы была введена плата, что резко повысило популярность Перикла среди беднейших слоев афинских граждан. Архонты получали за день заседания четыре обола, члены буле – пять обол, судьи гелиэи – два (с 425 г. до н. э. – три обода).

В начале IV в. до н. э. была введена плата за участие в народном собрании. Его участники получали специальные жетоны, которые затем обменивались на деньги. С течением времени вознаграждение за посещение собрания возросло с трех до девяти обол. Покупательная стоимость обода – $\frac{1}{6}$ драхмы была относительно невелика. На эти деньги взрослый человек мог приобрести пищу на один день (своеобразный прожиточный минимум).

Эти меры способствовали привлечению большей части граждан к реальному участию в управлении городом-государством и ослаблению влияния аристократических кругов.

Эпоха Перикла не случайно была названа историками «золотым веком» афинской демократии. Именно в период его деятельности понятие «народовластие» наполнилось реальным содержанием, наиболее полно соблюдались политические права граждан. Историк Фукидид предпринял попытку реконструировать речь Перикла, в которой тот анализирует особенности афинского государственного строя: «Так как у нас городом управляет не горсть людей, а большинство народа, то наш государственный строй называется народоправством. В частных делах все пользуются одинаковыми правами по законам. Что же до дел государственных, то на почетные государственные должности выдвигают каждого по достоинству, поскольку он чем-нибудь отличился не в силу принадлежности к определенному сословию, но из-за личной доблести. Бедность и темное происхождение или низкое общественное положение не

¹ Элиан. Пестрые рассказы. III, 17 (пер. С. В. Поляковой).

² Эфиальт (? - 461 до н. э.) – афинский политический деятель. В 462 г. до н. э. провел реформу, в результате которой ареопаг как орган аристократии был лишен своих политических функций. Убит в 461 г. до н. э.

³ Перикл (ок. 490-429 до н. э.) – крупнейший из афинских государственных деятелей. Получил огромное влияние в Афинах. В 462 г. до н. э. поддержал реформы Эфиальта. Неоднократно избирался стратегом. По инициативе Перикла присяжные и члены Совета стали получать ежедневную плату за службу, граждане – за посещение театра. При Перикле было начато масштабное строительство на афинском Акрополе.



Перикл

мешают человеку занять почетную должность, если он способен оказать услуги государству. В нашем государстве мы живем свободно... Одни и те же люди у нас одновременно бывают заняты делами и частными, и общественными. Однако и остальные граждане, несмотря на то, что каждый занят своим ремеслом, также хорошо разбираются в политике. Ведь только мы одни признаем человека, не занимающегося общественной деятельностью, не благонамеренным гражданином, а бесполезным обывателем...»¹.

Разразившаяся в 431 г. до н. э. Пелопоннесская война, в которой противостояли две группы полисов во главе с Афинами и Спартой, потрясла древнегреческое общество. Военные действия стали причиной массового разорения мелких земледельцев, были нарушены межрегиональные торговые связи, что негативно отразилось на ремесленном производстве.

В политической сфере война вызывала рост внутрполисных противоречий; усиливались сторонники ограничения демократии. В конце V в. до н. э. демократия в Афинах свергалась дважды: в 411 и 404 гг. до н. э. В обоих случаях к власти пришли олигархи, но период их правления оказался кратковременным. В 404 г. до н. э. победители-спартапцы установили в Афинах союзнический режим – «тиранию тридцати», правивший с помощью террора и репрессий. Около полутора тысяч их политических противников было казнено.

Но и после Пелопоннесской войны афинское народовластие сохранило свою устойчивость. В 403 г. до н. э. был восстановлен демократический строй. На протяжении IV в. до н. э. афинские граждане укрепляли традиционные демократические ценности. В этом процессе заметную роль играли мероприятия, призванные подчеркнуть сакральный характер властных институтов. Вскоре после свержения «тирании тридцати» в Афинах был учрежден культ Демократии, а в 333-332 гг. до н. э. принимается решение соорудить грандиозную статую Демократии. Политики, оказывавшие наибольшее влияние на развитие Афин в IV в. до н. э. – Ликург², Демосфен³, сознавая недостатки прямого народовластия и порой критикуя их, тем не менее, являлись сторонниками традиционного, демократического режима. Внешнеполитический фактор – экспансия Македонии – лишь способствовал сплочению коллектива на основе по-

¹ Фукидид. История. II, 37, 1-2; 40, 2 (пер. Г. А. Стратановского).

² Ликург (начало IV в. до н. э. - 324 до н. э.) – государственный деятель, игравший значительную роль в политической жизни Афин (ок. 390-324 гг. до н. э.). С 338 г. до н. э. успешно руководил афинской финансовой системой, содействовал строительству общественных зданий в Афинах.

³ Демосфен (ок. 384-322 до н. э.) – афинский оратор и государственный деятель. Идейный вождь афинского полиса в борьбе с Македонией. Осужденный на смерть македонцами, покончил самоубийством.

лисного патриотизма. Все эти обстоятельства дают основания современным исследователям, например, выдающемуся немецкому антиковеду В. Эдеру полагать, что именно этот период стал эпохой окончательного воплощения афинской демократии. По мнению ученого, «после катастрофы конца предыдущего столетия афиняне пришли к «усовершенствованной» по сравнению с прошлым форме демократического устройства, что выражалось в улучшении и развитии механизмов контроля, в определенном ограничении суверенитета демоса «властью законов», в возросшей специализации и профессионализации во всех областях жизни»¹.

В III в. до н. э. Афины постепенно теряют политическую независимость. Во II в. до н. э. Греция становится частью Римского государства.

Однако падение Афин и других греческих полисов объясняется в первую очередь неудачами в войнах с более могущественными соседями, а не недостатками государственного строя. «Можно с большой долей уверенности сказать, что демократический строй в Афинах погиб насильственной смертью, уничтоженный завоевателями», – пишут современные исследователи².

Для более молодых цивилизаций политическая жизнь древних Афин стала идеалом, черты которого нередко заимствовались для создания основ демократических и свободных государств.

2. Избирательные процедуры в афинском государстве

Статус избирателя: политические права афинского гражданина

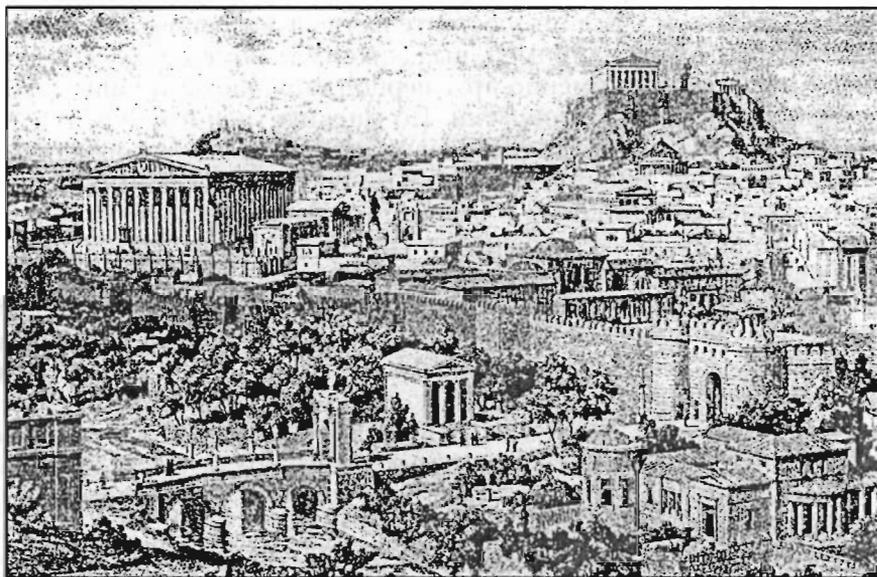
Гражданская община древних Афин тщательно наблюдала за тем, чтобы только полноправные жители полиса участвовали в политической жизни города-государства. Лишь они могли заседать в народном собрании, быть судьями, занимать выборные должности. Все эти права были достоянием мужчин. Статус гражданина полиса передавался по наследству из поколения в поколение.

Номинально афинские юноши достигали совершеннолетия в семнадцать лет, но для того, чтобы обладать всей полнотой политических прав, они должны были пройти обязательную двухгодичную воспитательную службу. Молодежь не участвовала в избирательных процедурах и не решалась даже посещать народное собрание. Немногочисленные попытки молодых ораторов привлечь к себе внимание вызывали у афинян смех и возмущение.

Лишь достигнув 20-летнего возраста, пройдя обряд посвящения, афиняне переходили в категорию полноправных граждан. С лицом, обращенным к небу, они приносили торжественную присягу. В ней были сформулированы основные добродетели полисного коллектива: «Я не опозорю священное оружие (которое я ношу), я не покину моего товарища, когда я нахожусь в строю. И я буду сражаться, защищая храмы и святыни, и я не передам моим наследникам отечество уменьшенным, но, наоборот, пре-

¹ Суриков И. Е. Новая концепция афинской истории IV в. до н. э. // Вестник древней истории. – 1996. – № 4. – С. 236.

² Маринович Л. П., Кошеленко Г. А. Становление афинской демократии... – С. 18-19.



Афины. I в. н. э. (реконструкция)

умноженным и усиленным, и я буду это делать и сам лично, и с помощью всех. И я буду благоразумно подчиняться во всякое время руководителям и законам, которые уже существуют, и тем, которые могут быть приняты позднее. Если кто-нибудь попытается уничтожить их, я буду бороться с ним и сам лично, и с помощью всех. И я буду чтить отечественные святыни. Моими свидетелями да будут боги... (и) границы моего отечества, пшеница, ячмень, виноград, оливки, фиги»¹. Затем имена тех, кто имел право быть избранным на общественные должности, заносились в специальные списки.

Периодически проводилась проверка гражданских списков: «Имена тех, кто не был рожден от отца-гражданина и матери-гражданки, должны были быть вычеркнуты. Демоты должны голосовать о каждом. Если кто-нибудь был признан недействительным и отвергнут голосованием демотов, его имя вычеркивалось, и он становился метеком. Всякому желающему позволялось обращаться по этому поводу в суд. Если они были признаны виновными также и судом, то их продавали (в рабство), но если они выигрывали процесс, они становились гражданами»².

Впрочем, для того, чтобы быть истинным гражданином и членом полиса, афинянину требовалось не только доказать законность своих прав, но и соответствовать определенным моральным требованиям. Законодательство ограничивало права тех, кто отказывался заботиться о своих престарелых родителях. Доступ к политической деятельности был закрыт для уклоняющихся от участия в военных походах (или бежавших с поля боя), а также тех, кто легкомысленно растратил свое имущество.

¹ Присяга афинских эфетов. Надпись IV в. до н. э.// Античная демократия... – С. 187-188.

² Либаний// Там же. – С. 200.

При наличии веских оснований, человек мог быть приговорен судом к атимии – лишению гражданских прав.

Таким образом, ограниченное число жителей Афин обладало полным политико-правовым статусом, позволявшим его носителям участвовать в демократических процедурах и управлении общиной. В правовом отношении граждане полиса были изолированы от других категорий населения: рабов и метеков¹. Это объясняется неразрывной связью между понятиями «гражданин Афин» и «землевладелец». Владеть землей в афинском полисе могли исключительно афинские граждане. Для многих метеков переход в разряд граждан был недостижимой целью.

Общая численность населения Афин на протяжении V-IV вв. до н. э. оценивается учеными в пределах 120-300 тысяч. Семьи свободных граждан насчитывали соответственно от 60 до 170 тысяч или около половины общего числа жителей. Что касается граждан, имеющих право участвовать в народном собрании, то их количество оценивается в пределах 30-40 тысяч человек².

Характер избирательных процедур

Характеризуя афинскую демократию периода V-IV вв. до н. э., исследователи подчеркивают ее существенную особенность: она была прямой и непосредственной. Решение более или менее значимых государственных вопросов принималось всем коллективом (по крайней мере, теми его членами, которые активно участвовали в политической жизни) и от имени коллектива. Любой гражданин имел право внести законопроект, выступить на собрании, выдвинуть свою кандидатуру на выборную должность (с определенными ограничениями). Все это обуславливало своеобразие избирательного процесса в Афинах.

Избирательные процедуры имели здесь форму и содержание, отличные от современных. В наши дни путем всенародного голосования формируются представительные органы власти и принимаются важнейшие законы. Афинские граждане не делегировали свои властные полномочия депутатам, как это происходит сегодня в большинстве стран. Государственные институты древних Афин, формируемые путем выборов, не имели самостоятельной власти. Их предназначением было выполнение решений народного собрания, исполнение законов и подготовка вопросов, выносящихся на очередное заседание экклесии.

¹ Метеки – лично свободные люди, не обладающие правами афинского гражданства: переселенцы из других полисов и их потомки, отпущенные на волю рабы.

² «Полис афинян имел общую территорию ок. 2 500 тыс км². с населением в 120-150 тыс. чел.», при этом число афинских граждан не превышало 30-40 тыс. чел. (История древней Греции. 2-е изд., перераб. и доп./ Под ред. В. И. Кузищина. – М., 1996. – С. 127, 178). Реальное число участников политических мероприятий было еще меньше. По данным Британской энциклопедии, среднее количество участников народного собрания составляло до 5 000 человек («Pnyx, the meeting place of the Ecclesia, the assembly of 18 000 citizens who heard the great Athenian orators. In fact, attendance of more than 5 000 persons was rare at any gathering, but the Pnyx would still have been crowded» – «Пникс, место народного собрания 18 000 граждан, слышавших выступления великих ораторов. Фактически присутствие более 5 000 человек было редкостью, но Пникс часто был многолюдным» (The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia. 15-th ed. Vol. 14. – P. 285).

Более того, афинская государственная система стремилась не допускать усиления влияния буле и отдельных должностных лиц. Их полномочия были четко оговорены и ограничены временными рамками (за исключением должности стратега) – не более одного года. Магистратуры исполнялись, как правило, не единолично, а коллегиально. Даже десять стратегов руководили армией по очереди, так, чтобы главнокомандующий менялся каждый день. Каждый, кто хотя бы в незначительной степени участвовал в управлении государством, должен был, по окончании срока полномочий отчитаться о своей деятельности. Не выполнив это требование, он не мог покинуть город.

Важно отметить, что для античного общества было характерно не разделять понятия «право» и «обязанность», когда речь шла об общественной службе. Гражданин, избранный народом на какую-либо должность, не мог от нее отказаться, даже если ему приходилось выполнять действия, с которыми он лично не был согласен: «Никия избрали стратегом – вопреки его упорным отказам»¹; «закон не позволяет тем, за кого проголосовал народ, давать в Совете клятву с отказом»².

Древнегреческие авторы неоднократно подчеркивали важность выборов как инструмента власти народа (демоса): «В городе, где народная власть, простой человек царствует, благодаря закону и праву голоса; если же он передаст их другому, то сам подорвет свою силу»³. Не удивительно, что значение права голоса сопоставлялось в древности с силой оружия: «Я убью и словом, и делом, и подачей голоса, и собственной рукой, если будет возможно, всякого, кто ниспровергнет демократию...»⁴.

В Афинах последовательно проводился принцип, согласно которому ни одно должностное лицо не могло приступить к исполнению своих обязанностей, минуя сложную избирательную процедуру. Власть могла быть дана ему лишь народом, но не другим должностным лицом. Античные авторы говорят о тождественности понятий «должностное лицо» и «избранное лицо»: «Должности же суть только те, которые распределяются законоблюстителями в храме Тесея по жребию и народом на выборах открытым голосованием...»⁵.

Повседневная жизнь полиса была теснейшим образом связана с голосованием, выборами. Голосование производилось очень часто и по самым разным поводам: в собраниях различного уровня (от мельчайших территориальных единиц – демов, до экклесии), в суде, магистратурах, частных сообществах, в быту.

«Уровням» местного управления соответствовали выборные должности в демах, филах, а также магистратуры общеполитического характера.

Способы голосования

При разных избирательных процедурах использовались различные способы подачи голосов.

¹ Плутарх. Алкивиад. 18 (пер. С. П. Маркиша).

² Эсхин. О предательском посольстве. 95 (пер. С. А. Ошерова).

³ Эсхин. Против Ктесифонта о венке. 233 (пер. М. Л. Гаспарова).

⁴ Андокид. О мистериях. 97 (пер. Э. Д. Фролова).

⁵ Эсхин. Против Ктесифонта о венке. 13 (пер. М. Л. Гаспарова).

Один из них назывался «хейротония», или «поднятие рук». Сегодня мы называем такое голосование открытым. Этот способ применялся при вынесении решения народным собранием. Об этом свидетельствует ряд источников: «Аполлотор, как член Совета, внес проект постановления, и этот проект был вынесен на народное собрание. Он предложил открытым голосованием решить вопрос, использовать ли оставшиеся в казне после расходов на внутренние нужды деньги для военных целей или же оставить их в качестве зрелищных денег... Когда голосование началось, никто не поднял руки против этого предложения, не выступил против...»¹.

Афиняне, собравшись на холме Пникс или в театре, сходились по филлам и поднимали руки в знак согласия после того, как председательствующий на собрании оглашал текст предлагаемого постановления или имя избираемого кандидата. Число поданных голосов подсчитывалось. Если прения затягивались и счетчики не могли ясно разглядеть голосующих, процедура откладывалась: «Было решено отложить разбор до следующего собрания, так как было уже поздно, и, в случае голосования, нельзя было бы заметить числа поднятых рук»². После подсчета голосов итоги оглашались председательствующим.

На собрании очень многое зависело от профессионализма председательствующего. Но поскольку эту должность мог занять любой гражданин, в том числе и недостаточно подготовленный, собрание часто направлялось так называемыми «демагогами» или «вождями народа». Популярные граждане, формально не занимая никакой государственной должности, благодаря ораторскому искусству и лести могли убедить народ в необходимости принятия нужных им постановлений.

Известны случаи, когда афиняне, сознавая невозможность повлиять на исход голосования, покидали собрание или совсем не являлись на него. Оратор Лисий, описывая установление в Афинах «тирании тридцати», происходившее при ритуальном соблюдении демократических процедур, указывал на то, что многие граждане предпочли воздержаться от голосования и уйти (то есть «проголосовать ногами»): «Все порядочные люди, находившиеся в народном собрании, видя такое насилие и понимая, что тут все заранее подстроено, частью остались там пассивными зрителями, частью же ушли, унося с собою, по крайней мере, сознание того, что они не подали своего голоса ко вреду отечества»³. Но законы принимались и в отсутствие большинства граждан. Лишь в особых случаях требовалось присутствие на собрании значительного числа голосующих – кворума, составлявшего 6 000 человек.

Хейротония практиковалась и при избрании некоторых категорий должностных лиц. К первой относились те, что имели отношение к расходованию денежных средств: казначей воинских сумм, заведующий зрелищным фондом, попечитель водопроводов. Ко второй – военачальники (стратеги, начальники пехоты и конницы, филархи), а также те, кто занимался обучением юношей военному делу. «Поднятием рук» избиралась комиссия, ведавшая регистрацией всадников.

¹ Демосфен. Против Неэры. 4-5 (пер. В. Г. Боруховича).

² Ксенофонт. Греческая история. I, 7, 7 (пер. С. Я. Лурье).

³ Лисий. Речь против Эратосфена... 75 (пер. С. И. Соболевского).

В общественно-политической жизни древних Афин часто практиковался выбор по жребию – «клеросис». Возникновение такой традиции античные авторы связывали с преобразованиями Солона. Аристотель писал по этому поводу: «Высшие должности Солон сделал избирательными по жребию из числа предварительно выбранных, которых намечала каждая из фил. Намечала же в коллегию девяти архонтов каждая десятерых, и между ними бросали жребий. Вследствие этого еще и теперь остается за филами такой порядок, что каждая избирает по жребию десятерых, а затем из этого числа баллотируют бобами»¹.

Ученые неоднозначно оценивали принцип жеребьевки при избрании должностных лиц, по-разному объясняли его происхождение. Французский историк XIX в. Фюстель де Куланж рассматривал жеребьевку в качестве сакрального, религиозного ритуала, происхождение которого теряется в глубокой древности.

Действительно, в древней Греции особенное значение придавалось божеству Судьбы, чьей воле подчинялись не только люди, но и всемогущие боги. Жители Эллады воспринимали все происходящее вокруг как предписание Судьбы. Различные магические обряды, неотъемлемой частью которых было бросание камешков, кусочков дерева, плодов, мяса жертвенных животных, преследовали цель предугадать предстоящие события. Отсюда происходят и столь популярные в античном мире пророчества и предсказания будущего.

Однако, еще в XIX в. сформировалась иная точка зрения, согласно которой при рассмотрении явления жеребьевки должностных лиц, необходимо акцентировать не религиозное (даже мистическое) содержание этого явления, а его сугубо практическое применение, достигшее к IV в. до н. э. масштабных размеров.

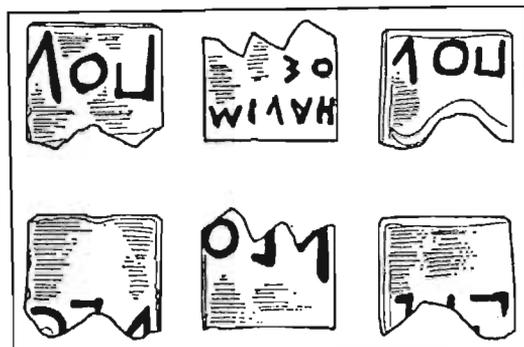
Цитированный выше фрагмент из «Афинской политики» Аристотеля связывает введение выбора по жребию с реформами Солона. По словам Аристотеля, Солон стал автором нового принципа формирования коллегии архонтов и созданного им же Совета четырехсот. До Солона архонты назначались ареопагом: «В старину совет ареопага приглашал к себе кандидата и, обсудив в своей среде его кандидатуру, назначал на каждую из должностей подходящего человека на год...»².

Для того чтобы добиться гармоничного развития полиса, сгладить конфликты между социальными группами, отдельными территориальными единицами, входящими в состав афинского государства, Солон стремился предоставить всем четырем филам равные права при избрании архонтов. Но задача распределения девяти должностей среди четырех фил, причем распределения, которое не могло быть оспорено, очевидно, не имела «персонифицированного» решения. Какое лицо или учреждение могло бы взять на себя выполнение подобной задачи? Совет ареопага являлся собранием элиты аристократии и стал бы действовать в ее интересах. Народное собрание было еще слишком слабо и явно неспособно компетентно решать подобные вопросы.

¹ Аристотель. Афинская политика. 8, 1 (пер. С. И. Радцига).

² Там же. 8, 2.

Решение проблемы, найденное Солоном, теоретически, делало процесс формирования коллегии архонтов бесконфликтным. С помощью жеребьевки филам были гарантированы равные права на участие в управлении государством посредством выдвижения кандидатур архонтов. «Жребий и явился лучшим и самым естественным выходом из затруднения; он обеспечивал дорожащим независимостью филам совершенную равноправность, открывая их кандидатам одинаковый доступ к главным должностям; он был достаточно надежен, так как выбирал только между равнозначными кандидатурами равноценных фил; наконец, объединял все 4 отдельные филы в избрании себе правительства, и делал избранника каждой из них представителем общенародной власти», – писал в 1894 г. В. А. Маклаков, в своем исследовании, посвященном проблеме выборов с использованием жребия¹.



Фрагменты табличек для выборов должностных лиц методом жеребьевки

Итак, по предложению Солона, жеребьевке подлежали кандидаты на должности архонтов «из числа предварительно выбранных, которых намечала каждая из фил». Как проходили выборы в филлах, Аристотель и другие авторы не сообщают. Представляется обоснованным мнение В. А. Маклакова, согласно которому, на собрании филы обсуждались кандидатуры, достойные занять столь высокие и ответственные должности, и затем голосование по кандидатурам производилось, скорее всего, открытым способом. Это и были выборы в действительном значении этого понятия. Аристотель указывает, что каждая фила избирала десять кандидатов «в коллегию девяти».

Здесь необходимо отметить, что коллегия архонтов являлась достаточно специфическим властным органом. Каждый архонт имел свои, строго определенные должностные обязанности, для адекватного исполнения которых он должен был обладать, помимо «профессиональных» навыков, рядом определенных качеств (происхождение этого лица, его ближайших родственников, его нравственные качества, состояние здоровья; наличие/отсутствие ран, увечий и т. п.). Суть предварительного избрания в филлах, вероятно, заключалась в тщательном предварительном отборе кандидатов на конкретные должности. Можно предположить, что фила избирала полный состав коллегии архонтов (десятый избранный – кандидат на должность секретаря коллегии архонтов). В результате формировалось десять групп кандидатов, по четыре человека в группе. Общая жеребьевка дополняла предварительные выборы по филлам, определяла, – какое лицо из каждой группы займет должность архонта: выбирался один архонт-полемарх из 4-х

¹ Маклаков В. А. Избрание жребием в афинском государстве. – [М., 1894]. – С. 54-55.

кандидатов, один архонт-басилей и так далее, пока не был сформирован полный состав коллегии архонтов.

Что касается Совета четырехсот, то Аристотель сообщает лишь то, что в него входило «по сто из каждой филы». Скорее всего, в этом случае каждая фила избирала сто своих представителей в Совет и дальнейшая «перебаллотировка» кандидатов не требовалась. Форма голосования нам неизвестна, но вслед за В. А. Маклаковым возможно предположить, что голосование ста кандидатов «поднятием рук» должно было занять очень много времени, и здесь мог иметь место выбор по жребию.

Учрежденная Солоном система выбора должностных лиц с помощью жребия, оказалась жизнеспособной и с некоторыми перерывами действовала на протяжении всей дальнейшей истории афинского государства. В первые годы после солоновских реформ источники отмечают конфликтные ситуации, связанные с жеребьевкой: «На пятый же год после правления Солона не могли выбрать архонта (эпонима – Авт.) вследствие смуты, и дальше на пятый год по той же причине было безвластие... Потом афиняне решили, ввиду происходивших смут, выбрать в архонты десятерых лиц: пятерых – из эвпатридов, трех – из земледельцев, двоих – из ремесленников...»¹. Эти, недостаточно ясные свидетельства, указывают на то, что в обществе существовали разногласия по вопросам формирования высших властных структур города-государства.

Восстановление «солоновской конституции» после свержения тирании актуализировало мероприятия, направленные на создание более устойчивого политического режима, имеющего тенденцию к усилению народовластия. В 487/486 г. до н. э. возобновились выборы архонтов по жребию. Повествуя об этом, Аристотель сообщает, что тогда были избраны девять архонтов «из предварительно намеченных демами пятисот кандидатов»². Но, возможно, в этом месте в текст трактата вкралась ошибка, и в действительности количество кандидатов было значительно меньше (количество демов превышало 100 единиц, вероятно, было бы затруднительно справедливо избрать от них 500 кандидатов).

Как говорилось выше, важнейшей частью преобразований, проведенных по инициативе Клисфена, было разделение афинского государства на десять новых фил. С этого периода прослеживается тенденция формирования общественных магистратур по «десятеричному» принципу, так, чтобы каждая фила получила равный доступ своих представителей в коллегию. В конце VI в. до н. э. «стали избирать по филам стратегов, по одному из каждой»³. Вероятно, принцип «десятеричности» действовал и в отношении архонтов. Каждая фила по-прежнему имела право наметить 10 кандидатов в коллегию «деяти архонтов», но теперь количество самих фил составляло 10. Следовательно, жеребьевке подлежало уже не 40, как во времена Солона, а 100 кандидатов.

Требования, предъявляемые к архонтам, не изменились – эта должность по-прежнему была весьма ответственной и престижной, но принцип равенства прав фил на участие в управлении полисом, последова-

¹ Аристотель. Афинская полития. 13, 1-2 (пер. С. И. Радцига).

² Там же. 22, 5.

³ Там же. 22, 2.

тельно проводившийся с начала V в. до н. э., должен был сказаться и в процессе формирования коллегии архонтов. Вероятно, по новым правилам выставлялось по 10 кандидатов на каждую из должностей архонтов, но для обеспечения равенства прав всех фил, каждая фила могла делегировать в коллегию лишь одного своего представителя. Предположим, что вначале жребием избирался архонт-эпоним. Фила, получившая «избирательный» жребий, от дальнейшей жеребьевки отстранялась. Выбор архонта-полемарха производился между 9 кандидатами, предоставленными остальными 9 филами и т. д.

В период после греко-персидских войн наблюдается дальнейшее усиление демократической тенденции в управлении государством. Существенное влияние на этот процесс оказала концентрация в Афинах жителей полиса, чье хозяйство пострадало от войны. В это же время была введена плата за отправление общественных должностей: «Аристид советовал... гражданам переселиться из деревень и жить в городе... Большинство народа афиняне обеспечили возможность легко зарабатывать пропитание... Было шесть тысяч судей, тысяча шестьсот стрелков..., тысяча двести всадников, членов Совета пятисот, пятьсот стражников на верфях, да кроме них на Акрополе пятьдесят, местных властей до семисот человек, зарубежных до семисот... Всем этим лицам содержание давалось из казны»¹.

После 450 г. до н. э. установился порядок жеребьевки членов Совета пятисот, формируемого из расчета: по 50 человек от каждой филы.

Многие должности, выбираемые по жребию, составляли коллегии, включавшие по десять членов; по одному от каждой филы, чтобы дать всем равные возможности представительства: 10 казначеев храма богини Афины, 10 полетов, заключающих контракты на производство общественных работ, а также устраивающих торги на разработку рудников, 10 аподектов, контролирующих платежи в доход государства, 10 рыночных надзирателей, 10 надзирателей за мерами и многие другие.

Единственной задачей, вставшей перед новыми народными лидерами, оказалась необходимость найти простой и эффективный способ замещения этих многочисленных магистратур (их общее количество, по данным Аристотеля, достигало 20 000, – по это, безусловно, завышенная цифра), при условии их обязательной ежегодной ротации и невозможности вторичного избрания лица на большинство должностей. Таким средством стал жребий.

Выше мы видели, что область избрания должностных лиц посредством хейротонии ограничивалась военной сферой и небольшим числом финансовых магистратур. В остальных случаях господствовала жеребьевка. На чисто светский, лишенный какого-либо религиозного значения, характер избирательной жеребьевки указывал В. А. Маклаков: «Жеребьевка после персидской войны носит совсем иной характер; применяется не только к центральным, но и к местным должностям; уже не дополняет, а совершенно заменяет выборы; кидается не между филами, а в среде отдельной филы, даже дема»².

¹ Аристотель. Афинская полития. 24, 1, 3 (пер. С. И. Радцига).

² Маклаков В. А. Избрание жребием в афинском государстве. – [М., 1894]. – С. 75.

Выборы магистратур по жребию как нельзя лучше иллюстрируют характер полисной демократии. Поскольку все граждане считались в равной степени достойными занять практически любую ответственную должность, то одним из справедливых способов определения конкретного лица, облеченного доверием коллектива, являлся беспристрастный жребий. Подобную точку зрения высказал в начале XX в. исследователь античности В. П. Бузескул: «Большую часть он (жребий – Авт.) являлся средством... нивелирующим, способом удовлетворять притязания на равенство в известном кругу лиц, будь то в немногочисленной среде олигархов или в массе державного демоса, и поэтому, по своему существу, он был больше свойствен демократии. Таково было и более распространенное воззрение древности»¹.

Но признавая утилитарный характер афинской избирательной жеребьевки, не следует забывать и о сакральных корнях данного явления. В период развития греческого полиса люди еще только формировали свои взгляды на государство. Оно представлялось некоей особой сферой, в которой пересекались устремления человеческого коллектива и мира сверхъестественных сил. Поэтому всякое более или менее важное начинание было сопряжено у древних греков (как, впрочем, и у других народов) с вопрошением Судьбы. Поскольку высшим носителем власти в древних Афинах являлась гражданская община, то приведение к общему знаменателю множества отдельных мнений требовало, с одной стороны, высокой гражданской дисциплины, а с другой – процедуры, одновременно понятной и простой, но вместе с тем в чем-то магической. Такой процедурой и было бросание жребия, ставшего неотъемлемым элементом афинского народовластия.

Рассмотрим детали процесса выборов по жребию. Процедура клеросиса должна была иметь различия в соответствии со статусом избираемого должностного лица (общеполисные магистратуры, должности в филах, демах). Однако существовали принципиальные черты, общие для всех подобных явлений.

Имелся набор табличек с именами граждан, которые могли «выдвигать свои кандидатуры» – претендовать на занятие выборных должностей. Очевидно, их число превышало количество вакансий. Для утверждения или отклонения кандидатуры применялись бобы белого и черного цвета (в последствии роль бобов играли камешки, шарики тех же цветов). Число белых «бобов» равнялось числу вакансий, черные «бобы» символизировали разницу между количеством распределяемых мест и числом соискателей. Например, при баллотировке 10 кандидатов на должность архонта, в урну помещали 9 черных и 1 белый «боб»².

Центральным элементом процесса было оглашение табличек в произвольном порядке (они могли находиться в перемешанном виде в ящичке, сосуде) одновременно с выемкой «бобов». Утвержденная табличка выставлялась для обозрения и учета, а отклоненная, возвращалась в сосуд и могла повторно участвовать в жеребьевке.

¹ Бузескул В. П. История афинской демократии. – СПб., 1909. – С. 58.

² Staveley E. S. Greek and Roman Voting and Elections. – New-York, 1972. – P. 61.

Жеребьевку должностных лиц публично производили архонты-фесмофеты, но, вероятно, огромное количество выборов в демах должно было обслуживаться и другими должностными лицами.

Как видим, в данной процедуре отсутствует столь привычная сегодня состязательность между кандидатами. Исход выборов целиком зависел от жребия, но последний мог подвергаться манипуляциям коррумпированных лиц. Имеющиеся свидетельства о злоупотреблениях при жеребьевке относят эти случаи к нижнему административному уровню – демам: «В числе назначаемых по жребию должностных лиц в прежнее время одни избирались из целой филы вместе с девятью архонтами, другие... распределялись по демам. Но так как в демах началась торговля местами, то и на эти должности теперь избирают из целой филы...»¹.

Яркий пример злоупотребления при голосовании жребиями в деме содержит одна из речей Демосфена (события 346/345 г. до н. э.). Суть конфликта заключалась в том, что был поставлен под сомнение гражданский статус одного из местных жителей. Согласно процедуре, участники собрания должны были проголосовать подачей «бобов»: признают ли они данное лицо полноправным гражданином или нет. В действительности (в интерпретации истца) произошло следующее: «Нас было семьдесят три члена дема.; начали мы голосовать в сумерки, в результате получилось, что, когда назвали мое имя, было уже темно... К этому времени старшие члены дема ушли в деревни.; оставалось не более тридцати человек... Я просил, чтобы голосование отложили на следующий день, ссылаясь на поздний час... Однако же Евбулид (председательствующий – Авт.) не обратил никакого внимания на то, что я предлагал, и сразу стал раздавать присутствовавшим членам дема камешки для голосования... Находившиеся в створе с ним члены дема вскочили с мест и стали голосовать. Было темно, и они, беря у Евбулида по два-три камешка каждый, бросали их в урну. Доказательство этому: число голосовавших не превышало тридцати, а камешков в урне оказалось более шестидесяти...»².

Вероятно, в целях противостояния злоупотреблениям при жеребьевке в Афинах развивалась оригинальная тенденция к механизации выбора по жребию, создания неких технических устройств, призванных минимизировать участие человека в этом процессе. Во время археологических раскопок в Афинах были найдены небольшие каменные стелы – части устройств, предназначенных для механической жеребьевки кандидатов на выборные должности. Эти устройства (*клеротерии*) широко применялись в IV в. до н. э. (ряд находок датируется III-II вв. до н. э.). Их форма варьировала в зависимости от назначения, но общий принцип работы устройств был идентичным.

Отметим, что реконструкция древнейшего из известных нам устройств для механизации избирательного процесса является непростой задачей. В данном очерке мы воспользовались работой американского историка Стэвли³ и экспликацией музея афинской Агоры, где выставлен один из клеротериев.

¹ Аристотель. Афинская полития. 62, 1 (пер. С. И. Радшга).

² Демосфен. Против Евбулида. 9-13 (пер. М. Н. Ботвинника и А. И. Зайцева).

³ Staveley E. S. Greek and Roman Voting and Elections. – New-York, 1972. – P. 61-72.

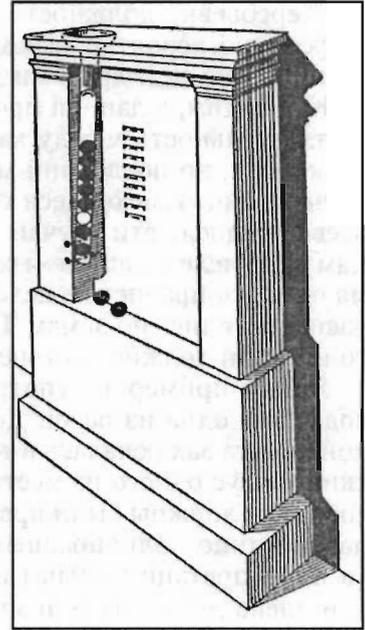
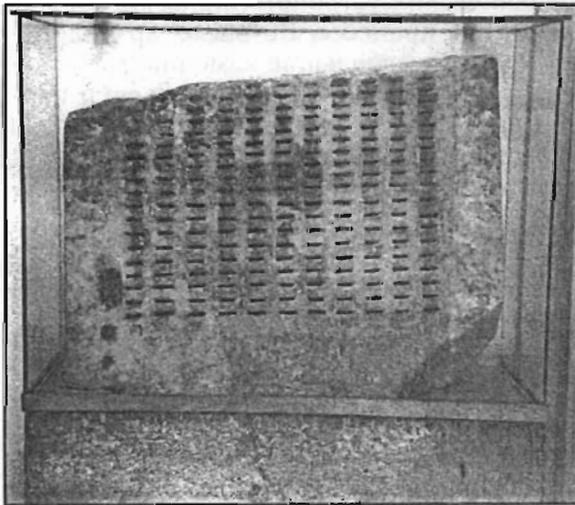
Предполагается, что клеротерий представлял собой небольшую каменную стелу, имеющую несколько (от одного до одиннадцати) вертикальных рядов прорезей – пазов. Количество пазов варьировало от 12 (одна колонка) до 50 (11 колонок). В пазы вставлялись таблички с именами кандидатов, намеченных филами.

У левого края лицевой части стелы помещался вертикальный желоб небольшого диаметра, проходящий ее сквозным отверстием. Сверху желоб имел небольшой резервуар, а внизу, у выхода отверстия – две простейших задвижки, наподобие штырьков, булавок. Нижняя булавка освобождала шарик в желобе, а расположенная над ней, фиксировала те, что оставались в трубе. Тем самым достигалась четкость соответствия шариков и табличек, обеспечивалась соразмерность процесса.

В резервуар опускались шарики, в числе, равном количеству табличек с именами кандидатов. Белый шарик олицетворял выбор, остальные (черные) – отклонение.

Можно реконструировать несколько вариантов процесса жеребьевки на должности архонтов. Таблички с именами кандидатов (по 10 от каждой филы) помещались в десять вертикальных колонок (последовательность размещения фил в колонках также определялась жребием). Затем по жребию определялась должность, подлежащая избранию (например, архонт-эпоним). Человек, осуществляющий жеребьевку, освобождал за-

*Фрагмент клеротерия
(Афины, музей Агоры), (фото)*



*Клеротерий
(реконструкция)*

жим, и первый шар выпадал из трубы. Всего в трубе находилось 9 черных и один белый шар. Первый шар соответствовал верхней табличке в первом вертикальном ряду. Если это был черный шар, то кандидатура считалась отклоненной; процесс продолжался до тех пор, пока не выпадал белый шар и соответствующая ему кандидатура считалась избранной архонтом-эпонимом. Выдвинувшая его фила в дальнейшей жеребьевке не участвовала. Затем баллотировалась другая должность, – например, архонт-басилей.

Процедура повторялась для второй филы, и так до тех пор, пока все 10 кандидатур не были распределены.

Стэвли предлагает и более сложный порядок жеребьевки, для которого требовалось два однотипных клеротерия. В один могли быть вставлены билеты с именами кандидатов, а в другой билеты с названиями должностей. В каждой машине одновременно бросали по девять черных и по одному белому шару. Кандидат, получивший белый шар на первой машине ожидал, когда выпадет белый шар на второй, и, таким образом, определится замещаемая должность. Таблички с именем избранного лица и его должностью удалялись, процесс продолжался для других соискателей. Такой порядок, заключает Стэвли, должен был свести до минимума возможность мошенничества при выборах¹.

Машина, изображенная на рисунке на стр. 36, была найдена археологами в той части афинской Агоры, где в древности находилось здание булевтерия. Вероятно, она использовалась для жеребьевки дежурных фил, а также ежедневно меняющихся председателей – пританов.

Избирательный процесс и государственный строй

На протяжении всего периода существования античной демократии не было недостатка в ее критиках. Выборы должностных лиц казались многим не просто несправедливыми, но существенно ослабляющими устойчивость государства. Характерно ироническое замечание македонского царя: «Филипп... говорил, что завидует афинянам: они каждый год на выборах находят себе целых десять полководцев, а он за много лет нашел себе только одного – Пармениона»².

Электоральная практика (как наиболее зримый элемент демократического государственного устройства) осуждалась идеологами олигархической партии, представителями аристократии, интеллектуальной элитой афинского общества. Традиция относит к числу активных критиков демократии и философа Сократа, который учил «презирать установленные законы: он говорил, что глупо должностных лиц в государстве выбирать посредством бобов, тогда как никто не хочет иметь выбранного бобами рулевого, плотника...»³.

Не менее известный ученик знаменитого философа – Платон разделял это мнение. Он писал: «Между тем демократический строй... несколько не озабочен тем, кто от каких занятий переходит к государственной деятельности. Человеку оказывается почет, лишь бы он обнаружил свое расположение к толпе»⁴.

Впрочем, противники демократии были не совсем правы, когда утверждали, что благодаря жребию к управлению делами полиса могут быть привлечены недостойные граждане. Важной частью избирательного процесса была *докимасия* – официальная проверка паличчия полных гражданских прав у лиц, претендующих на любую выборную должность и уже прошедших процедуру жеребьевки или открытого голосования. Проверку осу-

¹ Staveley E. S. Greek and Roman Voting and Elections. – New-York, 1972. – P. 69.

² Плутарх. Изречения царей и полководцев. 25, 1-2 (пер. М. Л. Гаспарова).

³ Ксенофонт. Воспоминания о Сократе. 1, 2, 9 (пер. С. И. Соболевского).

⁴ Платон. Государство. VIII, 558c (пер. А. Н. Егунова).

ществляли Совет пятисот или суд (в зависимости от должности, которую предстояло занять). Подвергнутый докимасии сообщал о святых и усыпальницах своего рода, о том, как он исполняет свой долг по отношению к родителям, об уплаченных налогах, а также об участии в военных походах.

Затем выступали свидетели, которые подтверждали или опровергали слова кандидата. В конце процедуры председательствующий выносил вопрос на голосование: «В Совете поднятием рук, а в суде – подачей камешков. Если же никто не пожелает выступить с обвинением, он тотчас же производит голосование. В прежние времена кто-нибудь один опускал в урну камешек, а теперь полагается всем подавать голоса о кандидатах...

Подвергшись докимасии..., избранные клянутся исполнять обязанности добросовестно и согласно с законами, не принимать подарков за исполнение обязанностей, а если возьмут взятку, поставить золотую статую»¹.

Таким образом, процедура проверки фактически была еще одним (ключительным) этапом выборов с их характерными элементами – тайным или открытым голосованием.

Отметим, что афинское законодательство предусматривало возможность отстранения должностного лица от обязанностей, если народ еще до истечения срока его полномочий выразит ему недоверие. В таком случае подозреваемого привлекали к суду для определения степени его виновности. Например, на протяжении года десять раз проводилась проверка деятельности стратегов «для выяснения того, находит ли народ, что они правильно исполняют обязанности. И если кого отвергнут голосованием, его предадут суду...»².

Остракизм

На протяжении столетия (конец VI-V вв. до н. э.) в Афинах существовал еще один, своеобразный тип тайного голосования, получивший название «остракизм» («остракофория») или «суд черепков» (от греческого «остракон» – черепок, обломок глиняного сосуда). По инициативе Клисфена (предположительно, в 506/505 г. до н. э.) община получила право официально изгонять из пределов полиса на десять лет любого общественного деятеля, чья популярность могла привести к узурпации власти и угрожать основам народовластия. Узаконенное изгнание на основании «суда черепков» не являлось наказанием за какое-либо конкретное преступление или проступок, его целью было устранение отдельного гражданина, чье присутствие в пределах полиса считалось опасным, нежелательным³.

Данный способ изгнания, скорее всего, не был изобретением Клисфена. Учеными высказывались предположения, что к остракизму прибегали еще во времена наследников тирана Писистрата, но тогда прерогатива в этом вопросе принадлежала Совету четырехсот⁴.

¹ Аристотель. Афинская полития. 55, 4-5 (пер. С. И. Радцига).

² Там же. 61, 2.

³ Гинзбург С. И. О дате издания закона об остракизме в Афинах // Город и государство в античном мире. – Л., 1987.

⁴ Суриков И. Е. Политическая борьба в Афинах в начале V в. до н. э. и первые остракофории // Вестник древней истории. – 2001. – № 2. – С. 120-121.

Этой мере воздействия подвергались знатные граждане; таким образом, остракизм можно рассматривать и как признание полисом значительности авторитета того лица, против которого он применялся.

Характер остракизма подчеркивает верховенство власти полиса над его гражданами. Подвергнутые «суду черепков» не могли оспорить приговор народа, предоставить доказательства своей лояльности.

Один раз в году народное собрание рассматривало вопрос о том, имеется ли необходимость применения остракизма. В случае положительного ответа на этот вопрос, созывалось специальное собрание. О том, как оно проходило, рассказывают сочинения античных авторов Филохора и Плутарха: «Площадь огораживалась досками, причем оставлялось десять входов; через них входили по филам и подавали черепки, поворачивая книзу написанное. Председательствовали при этом девять архонтов и Совет»¹; «Каждый, взяв черепок, писал на нем имя гражданина, которого считал нужным изгнать из Афин, а затем нес к определенному месту на площади, обнесенному со всех сторон оградой. Сначала архонты подсчитывали, сколько всего набралось черепков: если их было меньше шести тысяч, остракизм признавали несостоявшимся. Затем все имена раскладывались порознь, и тот, чье имя повторялось наибольшее число раз, объявлялся изгнанным на десять лет без конфискации имущества»².

Видимо, следует понимать сообщение античных авторов таким образом, что 6 000 черепков составляли минимальное количество острака, обрекающее на изгнание того кандидата, чье имя в них содержалось. Общее число голосующих, безусловно, было значительно большим.

В разные годы путем остракизма из Афин были изгнаны такие известные политики как Кимон, Аристид, Фемистокл, Дамон (учитель Перикла). Наиболее часто этот электорально-политический инструмент применялся в 480-х гг. до н. э. Последний известный случай относится к 416 или 415 гг. до н. э.

В нашем распоряжении имеется слишком мало данных для того, чтобы точно указать обстоятельства, при которых остракизм был исключен из числа действующих политических институтов афинского государства. По сообщению Плутарха, народное собрание приняло постановление, навсегда упраздняющее остракофорнию: «Возмущенный тем, что остракизм сделался предметом издевательства и поношения, народ упразднил его навсегда»³.

Рассматривая формальную сторону процедуры остракизма, мы обнаруживаем в ней ряд черт, родственных современным выборам. Разумеется, не следует забывать о том, что целью остракизма было понижение в правах, а не предоставление полномочий. Существовал узаконенный кворум «избирателей», имели место своеобразные «бюллетени» с именами – обломки глиняных сосудов. Порой граждане не ограничивались простой фиксацией имени потенциального изгнанника, они добавляли к нему карикатурные изображения, стихотворные строки, неслестные эпитеты, показывая тем самым свое негативное отношение к данному

¹ Филохор// Античная демократия... – С. 305

² Плутарх. Аристид. 7 (пер. С. П. Маркиша).

³ Там же.



*Острака. V в. до н. э.
(Афины, музей Агоры), (фото)*

политику («бесчестный», «развратник», «мидянин»). Подобные проявления экспрессии электората свойственны и для практики новейшего времени.

В Афинах существовала еще одна политическая процедура, схожая с остракизмом. Совет пятисот мог исключить из своих рядов лицо, не соответствующее высокому статусу булевта. В таком случае применялась «экфиллофория» – голосование листьями, на которых члены Совета писали имя своего коллеги, подлежащего исключению: «Совет приступил к голосованию. И сначала, при подаче голосов масляными листьями, он исключил Тимарха из своих списков, однако затем, при голосовании камешками, вновь принял его в свои ряды»¹.

Завершая рассмотрение избирательных процедур, применявшихся в древних Афинах, необходимо отметить их важное значение для дальнейшего развития традиций демократии и народовластия. Политическое устройство афинского полиса, особенности функционирования этого типа государства начали пристально изучать еще в эпоху античности. Фукидид, Ксенофонт, Платон, Аристотель, Цицерон и многие другие мыслители древности внимательно рассматривали достоинства и недостатки прямого народовластия.

Античные идеалы гражданской свободы, равенства и сопутствующие им избирательные процедуры стали частью теоретического фундамента политических доктрин и концепций нового времени.

¹ Эсхин. I, 112// Античная демократия... – С. 259.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Отрывок из эпической поэмы «Одиссея» повествует о том, как проводились народные собрания в «гомеровскую эпоху». Поводом для созыва собрания могли быть любые важные проблемы, требующие обсуждения всего коллектива граждан. В данном случае речь идет о конфликтной ситуации, сложившейся на острове Итака.

Царь этой области Одиссей не вернулся на родину из военного похода против Трои. По воле богов он отправился в длительное странствие. Его семья и соотечественники на протяжении ряда лет не имели о нем никаких сведений. Знатные граждане Итаки сватались к жене Одиссея, полагая, что ее муж погиб. Но жена царя Пенелопа и ее сын Телемах, продолжавшие терпеливо ждать возвращения мужа и отца, решили обратиться к народному собранию, чтобы получить у него защиту от нападок аристократов.

ДОКУМЕНТ № 1.

ГОМЕР

ОДИССЕЯ ПЕСНЬ ВТОРАЯ (извлечения)

Звонкоголосых глашатаев царских созвав, повелел он (Телемах – Авт.)
Кликнуть им клич, чтоб на площадь собрать густовласых ахеян;
Кликнули те; собралися на площадь другие; когда же
Все собралися они и собрание сделалось полным,
С медным в руке он копьем перед сонмом народным явился –
Был не один, две лихие за ним прибежали собаки.

Первое слово тогда произнес благородный Египтий,
Старец, согбенный годами и в жизни изведавший много;

«Выслушать слово мое приглашаю вас, люди Итаки;
Мы на совет не сходились ни разу с тех пор, как отсюда
Царь Одиссей в быстроходных своих кораблях удалился.
Кто же нас собрал теперь? Кому в том внезапная нужда?

Юноша ли расцветающий? Муж ли, годами созрелый?
 Слышал ли весть о идущей на нас неприятельской силе?
 Хочет ли нас остеречь, наперед все подробно разведав?
 Или о пользе народной какой предложить нам намерен?
 Должен быть честный он гражданин; слава ему! Да поможет
 Зевс помышлениям добрым его совершиться успешно».
 Кончил. Словами его был обрадован сын Одиссеев;
 Встать и к собранию речь обратить он немедля решился;
 Выступил он пред людей, и ему, к ним идущему, в руку
 Скипетр вложил Певсенор, глашатай, разумный советник.
 К старцу сперва обратясь, ему он сказал: «Благородный
 Старец, он близко (и скоро его ты узнаешь), кем здесь вы
 Собраны, — это я сам, и печаль мне великая ныне.
 Я не слыхал о идущей на нас неприятельской силе,
 Вас остеречь не хочу, наперед все подробно разведав,
 Также о пользах народных теперь предлагать не намерен.
 Ныне о собственной, дом мой постигшей, беде говорю я.
 Две мне напасти; одна: мной утрачен отец благородный...
 Более ж злая другая напасть, от которой весь дом наш
 Скоро погибнет и все, что в нем есть, до конца истребится,
 Та, что преследуют мать женихи неотступные, наших
 Граждан знатнейших, собравшихся здесь, сыновья...»

Если бы сила была, то и сам я нашел бы управу;
 Но нестерпимы обиды становятся; дом Одиссеев
 Грабят бесстыдно. Ужель не тревожит вас совесть?..

Гомер. Одиссея. II, 6-11, 15-16, 25-49, 62-64
 (пер. В. А Жуковского).

Афинское народное собрание имело право судить должностных лиц, подозреваемых в совершении противозаконных действий. В 406 г. до н. э., после победы в морском сражении афинский флот не подобрал раненых и убитых. Этот инцидент был вынесен на рассмотрение экклесии. В том случае, если речь шла о вынесении смертного приговора, производилось тайное голосование. О том, как оно могло выглядеть, повествует отрывок из сочинения афинского историка и общественного деятеля Ксенофонта.

ДОКУМЕНТ № 2.

КСЕНОФОНТ

ГРЕЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ (извлечения)

...Затем было созвано народное собрание, в котором Совет представил на обсуждение следующее предложение... произвести голосование между всеми афинянами по филам; поставить в присутственном месте каждой филы две урны для голосования; пусть глашатай в каждом из сих

присутственных мест громогласно приглашает тех, кто полагает, что стратеги виновны в том, что не подобрали победителей в морском бою, бросать свои камешки в первую урну, а тех, кто держится обратного мнения, – во вторую. Если стратеги будут признаны виновными, то тем самым они будут считаться присужденными к смертной казни.

Ксенофонт. Греческая история. I, 7, 9-10 (пер. С. Я. Лурье).

В судебной системе древних Афин активно применялся принцип тайного голосования при вынесении приговоров. Афиняне придавали большое значение организации судебной процедуры. Прежде чем принять решение, которое может ограничить права гражданина, лишить его имущества или даже жизни, следовало соблюсти ряд принципиальных условий. Одной из гарантий от несправедливого приговора, считалась тайна голосов судей.

Достаточно сложная процедура судебного голосования называлась «псеффорией». Здесь голоса судей олицетворяли камешки – «псефы» (позднее их заменили металлические пластинки). Вид «камешка» соответствовал решению судьи: обвинить или оправдать подсудимого.

Об организации афинского судопроизводства и, в частности, о порядке голосования, рассказывает одна из глав «Афинской политики» Аристотеля.

ДОКУМЕНТ № 3.

АРИСТОТЕЛЬ

АФИНСКАЯ ПОЛИТИЯ

(извлечения)

Баллотировочные «камешки» – медные с трубочкой посередине; одна половина их – просверленные, другая – цельные. Когда прения сторон закончены, те лица, которым выпало по жребию состоять при баллотировочных камешках, вручают каждому из судей по два камешка – просверленный и цельный, и обе спорящие стороны должны видеть это, чтобы никто не мог получить ни оба цельных, ни оба просверленных. Другое лицо, избранное по жребию, отбирает трости, вместо которых каждый подающий голос получает бронзовую марку с проставленной на ней цифрой «3» (возвращая ее, он получит три обола), для того, чтобы все подавали голоса, так как никто не может получить марку, если он не будет участвовать в голосовании.

В суде стоят две амфоры – одна бронзовая, другая деревянная. Они поставлены порознь одна от другой, чтобы нельзя было подкинуть незаметно лишних камешков. В эти амфоры опускают свои камешки судьи. Бронзовая имеет решающее значение, деревянная не берется в расчет. Бронзовая покрыта крышкой с просверленным отверстием, через которое может пройти только один баллотировочный камешек, чтобы одно лицо не могло опустить двух.

Перед тем как судьи должны будут приступить к голосованию, глашатай объявляет сначала, не предполагают ли противники сделать обжалование свидетельских показаний. Дело в том, что обжалование не допускается, когда судьи начнут подавать голоса. Затем он снова объявляет: «просверленный камешек – за первого говорившего, цельный – за говорившего последним» (т. е. просверленный за истца, цельный за ответчика – Авт.). После этого судья берет камешек с подставки светильника и, стараясь просунуть трубку камешка так, чтобы при этом не показать тяжущимся ни просверленного, ни цельного, опускает камешек, выражающий его приговор, в бронзовую амфору, камешек, не имеющий такого значения, – в деревянную.

Когда все подадут голоса, служители берут амфору с решающим значением и высыпают на счетную доску, снабженную дырками, все какие есть камешки, чтобы они лежали на виду и их легко было подсчитывать и чтобы просверленные и цельные были видны тяжущимся. Лица, представленные по жребию к баллотировочным камешкам, подсчитывают их на счетной доске, отдельно цельные, отдельно просверленные. Затем глашатай объявляет число голосов, причем просверленные идут за истца, цельные – за ответчика. За кого окажется больше, тот выигрывает дело, а если голосов окажется поровну, выигрывает подсудимый.

Аристотель. *Афинская полиция*. 68, 2-4; 69, 1
(пер. С. И. Радцига).

Французский историк Фюстель де Куланж, Нюма Дени (1830-1889) посвятил ряд своих работ изучению особенностей общественно-политической жизни людей античной эпохи. Ниже публикуется отрывок из его книги «Древняя гражданская община». Рассматривая отношения между человеком и полисом, бытовавшие в античном мире, Фюстель де Куланж пришел к выводу о кардинальном различии между такими понятиями, как «свобода», «права», «обязанности», «частная и общественная жизнь» в древности и в современном обществе. Образные высказывания автора позволяют лучше понять специфику рассматриваемого исторического периода, однако чтение следующих отрывков неизбежно вызовет и ряд вопросов, которые могут быть обсуждены.

ДОКУМЕНТ № 4.

ФЮСТЕЛЬ де КУЛАНЖ

ДРЕВНЯЯ ГРАЖДАНСКАЯ ОБЩИНА (извлечения)

Книга III

Глава XVIII. О полноте власти государства. Древние не знали индивидуальной свободы

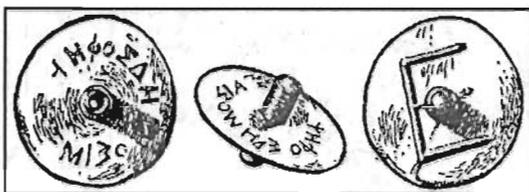
Гражданская община покоилась своим основанием на религии и была устроена подобно церкви. Отсюда – источник ее силы, отсюда также пол-

нота ее власти и неограниченное владычество ее над своими членами. В обществе, основанном на таких началах, индивидуальная свобода существовать не могла. Гражданин был подчинен во всем без исключения гражданской общине; он ей принадлежал всецело. Религия, породившая государство, и государство, поддерживавшее религию, опирались друг на друга и составляли одно неразрывное целое; две эти соединенные и слитые силы образовали власть почти сверхчеловеческую, которой равно подчинены были как душа, так и тело.

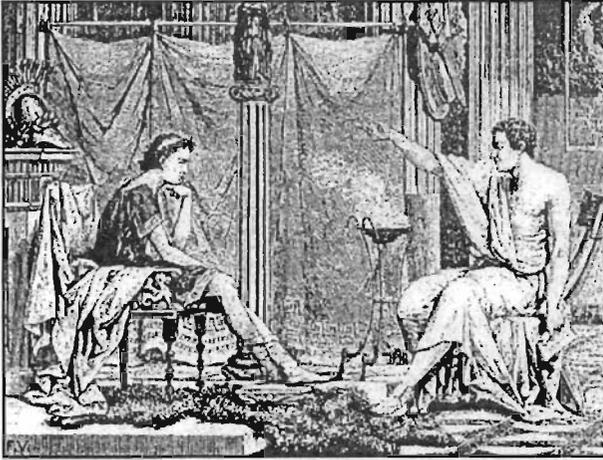
В человеке не было ничего независимого. Его тело принадлежало государству и было обречено на его защиту; в Риме военная служба была обязательна до сорока шести лет, а в Афинах и в Спарте во всю жизнь. Его имущество всегда находилось в распоряжении государства; если гражданская община нуждалась в деньгах, она могла повелеть жепцинам отдать их драгоценности, кредиторам – передать ей их долги, владельцам оливковых садов уступить ей бесплатно все выделанное ими масло...

Государство не позволяло никому относиться безразлично к его интересам; философ, ученый не имели права уклоняться от житейских обязанностей. Подавать голоса на собрании и исполнять общественные должности в свою очередь, считалось для них, как и для всех, обязанностью. В то время, когда борьба партий была явлением постоянным, афинский закон запрещал гражданину оставаться вне той или другой партии; он должен был стоять и бороться за одну из них; на того, кто стремился оставаться в стороне от хода вещей и пребывать в покое, закон налагал тяжелое наказание, лишение прав гражданства...

Таким образом древние не знали ни свободы частной жизни, ни свободы воспитания, ни свободы религиозной. Человеческая личность ценилась слишком низко в сравнении с той святою и почти божественною властью, которая называлась отечеством или государством. Государству принадлежало не одно только право правосудия по отношению к своим гражданам, как это бывает теперь в наших современных обществах. Тогда государство могло карать и безвинного, если только того требовала общественная польза. Аристид, конечно, не совершил никакого преступления и даже ни в чем не подозревался; но гражданская община имела право изгнать его из своих пределов за одно то, что Аристид, в силу своих добродетелей, приобрел слишком большое влияние и мог сделаться опасным, если бы того захотел. Это называлось остракизмом; такое учреждение было свойственно не одним Афинам; оно встречается также в Аргосе, в Мегаре, в Сиракузах, а согласно Аристотелю, оно существовало во всех греческих городах с демократическим образом правления. Остракизм не был наказанием, а только предосторожностью со стороны гражданской общины по отношению к гражданину, которого она подозревала в возможности причинить ей когда-нибудь беспокойство. В Афинах было возможно обвинить и осудить человека за негражданский образ мыслей



Избирательные жетоны. Применялись при жеребьевке судей. Надпись на жетоне: «общественный камень»



Аристотель рассказывает Александру Македонскому о типах государственного устройства

и действий, т. е. за недостаточную привязанность к государству. Жизнь отдельного лица не обеспечена ничем, раз только дело шло об интересе гражданской общины... Вот почему величайшим из всех человеческих заблуждений была мысль, что в древних гражданских общинах человек пользовался свободой. Он даже не имел о ней понятия. Он и не думал, что он мог лично по праву существовать наравне с гражданской общиной и ее богами. Мы увидим, что образ правления много раз изменялся в своей форме, но природа государства оставалась почти та же самая, а его полномочия почти не уменьшались. Форма правления называлась по очереди то монархией, то аристократией, то демократией, но ни один из этих переворотов не дал людям истинной свободы, свободы личной. Обладать политическими правами, подавать голос, назначать магистратов, иметь право сделаться архонтом – вот что называлось свободой у древних; но при всем этом человек был поработан государству. Древние, а в особенности греки, всегда преувеличивали значение и права общества, что происходило, несомненно, от того священного и религиозного характера, какой усвоило общество с самого начала.

Книга IV

Глава XI. Правила демократического управления; пример афинской демократии

Невольно также удивляешься той массе труда, какую эта демократия требовала от людей. Правление это было крайне трудолюбивое. Посмотрите, как проходит жизнь афинянина. Сегодня он присутствует на собрании своей демы, где он обсуждает религиозные и финансовые дела этой маленькой ассоциации. На другой день его приглашают на собрание трибы (т. е. филы – Авт.); дело идет об установлении религиозного праздника или о рассмотрении расходов, или об издании постановлений, или о назначении должностных лиц и судей. Три раза в месяц он обязательно должен присутствовать на общем собрании народа, не явиться туда он не имеет права. А собрание длится долго; он является туда не для одной подачи голосов: он должен прийти туда утром и оставаться там весь день, пока не выслушает ораторов. Он может подавать свой голос только в том случае, если он присутствовал на собрании с самого начала и слышал все речи. Подача голоса для него дело крайне серьезное: то требуется назначить политических и военных вождей, т. е. тех, кому на це-

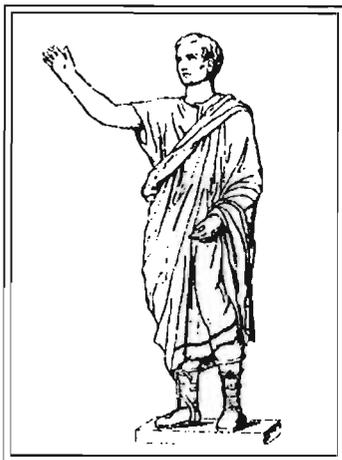
лый год вверяются его жизнь и личные интересы; то требуется установить новый налог, или отменить закон; то он должен подавать свой голос по вопросу насчет войны, зная, что ему придется заплатить собственною кровью или кровью своего сына. Личные интересы неразрывно связаны с интересами государства. Человек не мог оставаться ни безразличным, ни легкомысленным. В случае ошибки он знает, что ему придется скоро понести за это возмездие и что при каждой подаче голоса он рискует и своим состоянием, и своею жизнью. В тот день, когда был решен неудачный поход на Сицилию, не было ни одного гражданина, который бы не знал, что кому-нибудь из его близких придется в нем участвовать, и который поэтому не чувствовал бы себя обязанным как можно внимательнее взвесить в своем уме, какие опасности и выгоды несет за собою такая война. В высшей степени было важно все обдумать и все уяснить. Всякая неудача отечества была для каждого гражданина умалением его личного достоинства, его безопасности, его богатства.

Обязанность гражданина не ограничивалась одною подачею голоса. Когда наступал его черед, ему приходилось быть магистратом в своей деме, или в своей трибе. Средним числом через два года на третий он бывал гелиастом, т. е. судьей, и проводил весь этот год в судах, выслушивая истцов и применяя законы. Не было гражданина, который бы дважды в свою жизнь не участвовал в «сенате пятисот» (т. е. в Совете пятисот, буле – Авт.), тогда в течение целого года он заседал каждый день с утра до позднего вечера, принимая донесения магистратов, отбирая о них отчеты, отвечая иностранным посланникам, составляя инструкции послам афинским, разбирая всякого рода дела, которые должны были вноситься на народные собрания, и подготавливая все постановления. Наконец, он мог быть магистратом гражданской общины, архонтом, стратегом, астиномом, если ему выпадал жребий или его выбирало большинство. Отсюда видно, что быть гражданином демократического государства было не легкою обязанностью, что тут было чем наполнить почти всю жизнь и что оставалось очень мало времени для личных трудов и для семейной жизни. Вот почему Аристотель вполне справедливо мог сказать, что человек, имеющий нужду в работе для своего существования, не мог быть гражданином. Таковы были требования демократии. Гражданин, подобно нынешнему чиновнику, должен был весь принадлежать государству. Он проливал за него свою кровь на войне, а во время мира посвящал ему все свое время. Он не имел права удалиться от общественных дел, с тем, чтобы заняться более тщательно своими делами, чтоб поработать самим собою. Демократия могла держаться только под условием непрерывного труда всех ее граждан. Едва ослабевало рвение, как демократии предстояла гибель или распадение.

Фюстель де Куланж. Древняя гражданская община
(*La Cité Antique*). Исследование о культе, праве, учреждениях
Греции и Рима/ Пер. с франц. – М., 1895. – С. 210-214; 318-319.

- Лурье С. Я. История Греции: Курс лекций. – СПб., 1993.
- Маклаков В. А. Избрание жребием в афинском государстве. – [М., 1894].
- Маринович Л. П. Греки и Александр Македонский. – М., 1993.
- Маринович Л. П., Кошеленко Г. А. Становление афинской демократии// Античная демократия в свидетельствах современников. – М., 1996.
- Медовичев А. Е. Политическая идеология и практика функционирования афинской демократии: факторы стабильности (зарубежная историография)// Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. РЖ. ИИИОН. Сер. 5: История. – 1998. – № 4.
- Молчанов А. А., Суриков И. Е. У истоков остракизма// Власть, человек, общество в античном мире. – М., 1997.
- Остерман Л. О Солон! История афинской демократии. – М., 2001.
- Перкис Дж. Греческая цивилизация: Справочное пособие/ Пер. с англ. – М., 2000.
- Петрушевский Д. М. Общество и государство у Гомера. – М., 1896.
- Разумович Н. Н. Политическая и правовая культура. Идеи и институты Древней Греции. – М., 1989.
- Рожицын В. С. Развитие в греческой политической литературе учения о формах государственного устройства// Сб. статей в честь проф. В. П. Бузескула. – Харьков, 1914.
- Сидорова Н. А. Афины. – М., 1984.
- Словарь античности/ Пер. с нем. – М., 1989.
- Строгеецкий В. М. Греческая историческая мысль классического и эллинистического периодов об этапах развития афинской демократии: Учеб. пособие. – Горький, 1987.
- Строгеецкий В. М. Полис и империя в классической Греции. – Нижний Новгород, 1991.
- Суриков И. Е. Античная цивилизация: Греция. – М., 1997.
- Суриков И. Е. Новая концепция афинской истории IV в. до н. э./ Вестник древней истории. – 1996. – № 4.
- Суриков И. Е. Острака как источник по истории раннеклассических Афин// Античный вестник. Вып. 3. – Омск, 1995.
- Суриков И. Е. Политическая борьба в Афинах в начале V в. до н. э. и первые остракофории// Вестник древней истории. – 2001. – № 2.
- Фролов Э. Д. Огни Диоскуров: античные теории переустройства общества и государства. – Л., 1984.
- Фролов Э. Д. Политические лидеры афинской демократии (опыт типологической характеристики)// Политические деятели античности, средневековья и нового времени. Индивидуальные и социально-типические черты. – Л., 1983.
- Фролов Э. Д. Рождение греческого полиса. – Л., 1988.
- Фролов Э. Д. Социально-политическая борьба в Афинах в конце V в. до н. э. – Л., 1964.
- Фролов Э. Д. Факел Прометея. Очерки античной общественной мысли. – Л., 1981.
- Фюстель де Куланж. Древняя гражданская община (La Cité Antique). Исследование о культе, праве, учреждениях Греции и Рима/ Пер. с франц. – М., 1895.
- Хабихт Х. Афины. История города в эллинистическую эпоху/ Пер. с нем. – М., 1999.





Очерк второй

Гражданская община и выборы в Римской республике

Основные вопросы:

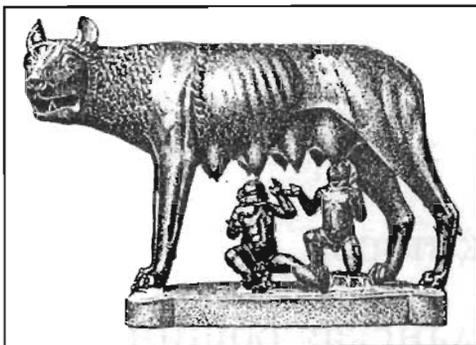
1. Организация власти в царский период.
2. Эволюция гражданской общины в V-III вв. до н. э.
3. Государственные институты Римской республики.
4. Система ценностей и правоспособность римского гражданина.
5. Избирательное законодательство и избирательные процедуры.
6. Выборы в Помпеях.
7. Кризис республиканской демократии.

1. Организация власти в царский период

К середине VIII в. до н. э. римская община представляла собой родоплеменное объединение латинского, сабинского и этрусского происхождения, разделенное по *куриям* и *трибам* – территориальным единицам, сложившимся естественным образом. С переходом к оседлой жизни они были наделены военными, политическими и религиозными функциями. В каждой курии – «союзе мужей» – комплектовались пешие войска, отбирались всадники, взимались повинности и распределялась земельная собственность. Десять курий составляли одну трибу – «племя», которое выставляло *центурию* – отряд из ста всадников. По мнению современных исследователей, уже в правление Ромула¹, одного из легендарных основателей и первого царя Рима, насчитывалось тридцать курий и три трибы.

Первичной ячейкой римской общины стали патриархальные семьи, включавшие несколько поколений детей и внуков. Они возглавлялись отцами или *патрициями*, вели самостоятельное хозяйство и владели земельными наделами. К началу VI в. до н. э. патриархальные семьи были объединены в триста родов, а патриции образовали привилегированное сословие, доступ в которое был ограничен. Иностранцы, переселявшиеся в Рим, все те, кто не мог подтвердить свое происхождение из числа

¹ Ромул – согласно преданию, вместе со своим братом-близнецом Ремом основал город Рим (ок. 753 г. до н. э.). Первый царь Рима (ок. 753-717 гг. до н. э.).



Капитолийская волчица
(Рим, Ватиканские музеи)

трехсот родов, не получали полноправного гражданства и становились *плебеями*. Некоторые исключения делались только для знати завоеванных городов: при отказе от гражданства своей прежней общины она получала права римского народа (*populus Romanus*).

В VIII-VI вв. до н. э. управление осуществлялось посредством нескольких политических институтов – царя, сената и народных собраний. Система власти еще сохраняла форму военной демократии, но

вместе с тем выполняла отдельные государственные функции. По мнению исследователей, Рим этого времени с полным основанием можно назвать архаическим царством.

До установления в 509 г. до н. э. республиканского строя *царь (rex)* был пожизненно наделен высшей политической, военной, судебной и административной властью. Он возглавлял коллегия жрецов и формулировал законы, которые затем утверждались народным собранием. Как отметил немецкий историк Теодор Моммзен, царь в римской общине имел «совершенно такую же власть, какая принадлежала в доме отцу семейства, и, подобно этому последнему, властвовал до конца своей жизни»¹. Должность царя не передавалась по наследству, а была выборной. Им мог стать каждый совершеннолетний римлянин. Кандидатура царя предварительно выдвигалась сенатом, а затем утверждалась народным собранием.

Сенат (senatus) являлся советом родовых старейшин. Его численность с VIII по VI вв. до н. э. постепенно выросла от 100 до 300 человек и соответствовала общему числу римских родов. Сенат был призван сохранять устои римской общины: готовил выборы нового царя, имел право кассировать решения народных собраний, разбирал судебные дела о незначительных преступлениях.

Выборные функции за сенатом утвердились, по преданию, в 717 г. до н. э. после убийства родовыми старейшинами Ромула, который был обвинен в нарушении общинных порядков. Плутарх сообщает: «А чтобы... раздоры не привели государство от безначалия к полной гибели, патриции... условились, что каждый из них будет по очереди облекаться знаками царского достоинства на шесть ночных и шесть дневных часов, принося установленные жертвы богам и верша суд. Это разделение обеспечивало равные преимущества сенаторам обоих племен (римлян и сабинов – Авт.) и потому было одобрено; вместе с тем частая смена властей лишала народ всяких поводов к зависти, ибо он видел, как в течение одного дня и одной ночи человек превращался из царя в простого гражданина»². До выборов нового царя полнота власти переходила от одного сенатора к другому. Каждый из них возглавлял общину в течение нескольких дней. Только через

¹ Моммзен Т. История Рима. Т. I. – СПб., 1994. – С. 67.

² Плутарх. Нума. 2 (пер. С. П. Маркиша).

год после убийства Ромула народное собрание, созванное *дежурным правителем (интеррексом)*, утвердило царем сабинянина Нуму Помпилия. При следующих выборах эта процедура повторилась и стала в дальнейшем традиционной. Период *междущарствия* не имел определенного ограничения по времени и был необходим родовым старейшинам для согласования кандидатуры нового правителя.

Остальные члены римских родов за исключением женщин, несовершеннолетних и рабов участвовали в жизни общины через *курутные комиции* – собрания граждан по куриям. Здесь утверждались законы, решались вопросы войны и мира, выбирались царь и другие должностные лица. Историки предполагают, что на курнатных комициях проводилась регистрация рождений, смертей и браков граждан, оформлялся отказ от родовых святынь в связи с переходом в другой род.

Процедура принятия решений комициями в наиболее ранний период римской истории вызывает у исследователей некоторые затруднения. Существует мнение, что внутри курий подача голосов «за» или «против» осуществлялась посредством крика. На общем собрании каждая курия имела один голос и высказывалась по очереди. Если предложение председательствующего (т. е. царя) находило поддержку большинства курий, то голосование прекращалось и глашатай объявлял окончательный результат. В таком решении был отражен характерный для римской государственности принцип гражданского равноправия. По мнению Т. Моммзена, «у римлян закон имел иное значение, чем мы это понимаем, – это было не предписание, данное монархом членам общины, а договор, заключенный между руководящими органами государственной власти путем ответа, данного на вопрос»¹.

К концу царского периода, в начале VI в. до н. э. с разложением родового строя, обособлением сословий и имущественной дифференциацией, территориальным ростом римской общины, обострением отношений между патрициями и плебеями потребовались изменения в системе управления. Необходимые реформы провел предпоследний римский царь Сервий Туллий². Его преобразования во многом были сходны с реформами Солона в Афинах.

Сервий Туллий разделил все мужское население общины от 18 до 60 лет (чуть более 80 тысяч человек) на две части – способных и неспособных к военной службе. В основу этой реформы был положен имущественный критерий. Военнообязанными считались граждане первых пяти разрядов, владевшие полным наделом, тремя четвертями, половиной, четвертью и восьмой долей земельного участка. Последний, непригодный к службе разряд, образовали пролетарии, которые не имели никакой собственности. Подробное описание военной реформы оставил римский историк Тит Ливий³, использовавший в характеристике разрядов денежное выражение: «Из тех, кто имел сто тысяч ассов или еще больший ценз, Сервий составил восемьдесят центурий: по сорока из старших и младших возрастов; все они получили название «первый разряд», старшим надлежало быть в готовности для обороны города,

¹ Моммзен Т. История Рима. Т. I. – СПб., 1994. – С. 75.

² Сервий Туллий – шестой римский царь, правил в 578-535 гг. до н. э.

³ Тит Ливий (59 до н. э. – 17 н. э.) – знаменитый римский историк.

младшим – вести внешние войны... Этому разряду приданы были две центурии мастеров, которые несли службу без оружия: им было поручено доставлять для нужд войны осадные сооружения. Во второй разряд вошли имеющие ценз от ста до семидесяти пяти тысяч, и из них, старших и младших, были составлены двадцать центурий... Для третьего разряда Сервий определил ценз в пятьдесят тысяч; образованы те же двадцать центурий, с тем же разделением возрастов... В четвертом разряде ценз – двадцать пять тысяч; образованы те же двадцать центурий... Пятый разряд обширнее: образованы тридцать центурий... В том же разряде распределенные по трем центуриям запасные, горнисты и трубачи. Этот класс имел ценз одиннадцать тысяч. Еще меньший ценз оставался на долю всех прочих, из которых была образована одна центурия, свободная от воинской службы.

Когда пешее войско было снаряжено и подразделено, Сервий составил из виднейших людей государства двенадцать всаднических центурий. Еще он образовал шесть других центурий, взамен трех, учрежденных Ромулом, и под теми же освященными птицегаданием именами. Для покупки коней всадникам было дано из казны по десять тысяч ассов, а содержание этих коней было возложено на незамужних женщины, которым надлежало вносить по две тысячи ассов ежегодно¹. Таким образом, первый разряд выставлял 98 центурий (80 пехотных и 18 всаднических), второй, третий и четвертый – по 20, пятый – 30 военных центурий с легким и дешевым вооружением. К ним были добавлены 4 центурии ремесленников и музыкантов и 1 – неимущих граждан. Все вместе они составляли 193 пеших и всаднических сотни.

Деление на разряды и образование центурий усложнило политическую организацию римской общины. Из преобразований Сервия Туллия в военной области выросла политическая реформа. Появился новый вид народных собраний с участием патрициев и плебеев – *центуриатные комиции*. В середине VI в. до н. э. они стали тем органом публичной власти, у которого «испрашивает царь одобрения перед тем, как предпринять наступательную войну»². Значение центуриатных комиций постепенно росло. Со временем они стали принимать решения не только о войне или мире, но и избирать должностных лиц, утверждать законы.

На центуриатных собраниях действовала иная процедура голосования, чем на куриатных. По свидетельству Тита Ливия: «Не поголовно, не всем без разбора (как то повелось от Ромула и сохранялось при прочих царях) было дано равное право голоса и не все голоса имели равную силу, но были установлены степени, чтобы и никто не казался исключенным из голосованья, и вся сила находилась бы у виднейших людей государства. А именно: первыми приглашали к голосованию всадников, затем восемьдесят пехотных центурий первого разряда; если мнения расходились, что случалось редко, приглашали голосовать центурии второго разряда; но до самых низких не доходило почти никогда»³. Такая практика не только удовлетворила политические интересы патрицианского сословия, но и привлекла всех состоятельных граждан к управлению общи-

¹ Тит Ливий. История Рима от основания города. Кн. I, 43, 1-9 (пер. В. М. Смирнова).

² Моммзен Т. История Рима. Т. I. – СПб., 1994. – С. 90.

³ Тит Ливий. История Рима от основания города. Кн. I, 43, 10-11 (пер. В. М. Смирнова).

ной. Демократический характер политической реформы Сервия Туллия и ее значение в развитии республиканских государственных институтов был отмечен знаменитым политиком I в. до н. э. Марком Туллием Цицероном¹: «В каждой центурии из тех девяноста шести состояло, на основании ценза, больше людей, чем во всем первом разряде. Таким образом, с одной стороны,

<i>Количественный состав одной центурии каждого имущественного разряда (класса) в центуриатных комициях (по цензу Сервия Туллия)</i>			
<i>Классы</i>	<i>Количество граждан в классе</i>	<i>Количество голосующих центурий</i>	<i>Количество граждан в одной центурии</i>
I	1800 всадников <u>8000 пехоты</u> 9800	18 <u>80</u> 98	100 <u>100</u> 100
II	8000 пехоты	20	400
III	8000 пехоты	20	400
IV	8000 пехоты	20	400
V	8000 пехоты	30	266
VI	40000 + ? освобожденных от несения воинских повинностей 200 музыкантов и 200 ремесленников	1	40000 + ?
Итого 82200 + ?			

Таблица по: Нечай Ф.М. Образование римского государства. - Минск, 1972. - С. 203.

на, никто не лишался права голоса; с другой стороны, при голосовании наиболее влиятельными были те, кто был наиболее заинтересован в том, чтобы государство было в наилучшем состоянии»². По мнению современного исследователя, римская официальная традиция связывала с введением ценза «возможность выдвинуться не ввиду знатности рода, а благодаря способностям, инициативности и т. п. качествам, которые могли обеспечить человеку удачу и продвижение»³.

Помимо военной реформы, Сервию Туллию принадлежит еще одно преобразование. Трибы стали своеобразными административно-территориальными единицами и окончательно вытеснили родо-племенное устройство общины. По ним производился набор войск и взимались налоги. К 495 г. до н. э. внутри оборонительных стен Рима насчитывалось 4 городских, а за их пределами – 16 сельских триб. После 241 г. до н. э. число триб увеличилось до 35 (4 городских и 31 сельская). Введение территориального деления позволило государству периодически проводить перепись граждан, установить более строгий контроль над их имуществом и земельной собственностью.

Преобразования Сервия Туллия существенно подорвали родовые отношения внутри общины, усилили имущественную дифференциацию в патрицианском и плебейском сословиях. Благодаря им были созданы предпосылки для формирования гражданского коллектива и органов публичной власти. Дальнейшая трансформация римской общины и ее правовых институтов связана с упразднением царской власти и установлением республиканских порядков.

¹ Цицерон Марк Туллий (106-43 до н. э.) – римский государственный деятель, оратор, писатель.

² Цицерон Марк Туллий. О государстве. Кн. II, XXII, 40 (пер. В. О. Горенштейна).

³ Штаерман Е. М. От гражданина к подданному // Культура древнего Рима. Т. I. – М., 1985. – С. 28.

2. Эволюция гражданской общины в V-III вв. до н. э.

Правление последнего царя Тарквиния Гордого¹ вошло в историю как период грубого нарушения римских обычаев и традиций. Полномочия комиций и сената не соблюдались, все властные функции узурпировал узкий круг лиц, приближенных к Тарквинию, многие знатные люди были изгнаны или репрессированы, а их имущество конфисковано. По свидетельству Тита Ливия, Тарквиний «перебил знатнейших среди отцов в уверенности, что те одобряли дело Сервия; далее, поймав, что сам подал пример преступного похищения власти, который может быть усвоен его противниками, он окружил себя телохранителями; и так как, кроме силы, не было у него никакого права на царство, то и царствовал он не избранный народом, не утвержденный сенатом. Вдобавок, как и всякому, кто не может рассчитывать на любовь сограждан, ему нужно было оградить свою власть страхом. А чтобы устрашенных было побольше, он разбирал уголовные дела единолично, ни с кем не советуясь, и потому получил возможность умерщвлять, высылать, лишать имущества не только людей подозрительных или неугодных ему, но и таких, чья смерть сулила ему добычу. Особенно поредел от этого сенат, и Тарквиний постановил никого не записывать в отцы, чтобы самую малочисленностью своей стало ничтожнее их сословие и они поменьше бы возмущались тем, что все делается помимо них. Он первым из царей уничтожил унаследованный от предшественников обычай обо всем совещаться с сенатом и распоряжался государством, советуясь только с домашними: сам – без народа и сената, – с кем хотел, воевал и мирился, заключал и расторгал договоры и союзы»².

В 510 г. до н. э. заговор военных командиров-патрициев прервал правление Тарквиния. С его изгнанием из Рима и принятием в следующем году закона о наказании смертной казнью любого, кто будет стремиться к царской власти, управление государством было объявлено *общественным делом (res publica)*. Древний Рим вступил в новую историческую эпоху, в которой *гражданская община (civitas)* окончательно сформировалась как самостоятельная политическая и социально-экономическая единица. В этот период основной задачей государства становится реализация прав и интересов всей общины.

Уничтожив царскую власть, римляне учредили должности двух высших магистратов, которые первоначально назывались преторами, а затем – *консулами*, и выбирались из патрицианского сословия на центуриатных комициях. Реальная власть в общине стала принадлежать сенату и магистратам. Они ведали военными и административными вопросами, разбирали судебные дела и обладали правом законодательной инициативы.

Родовая аристократия и после изгнания царей продолжала играть большую роль в общественно-политической жизни древнего Рима. Народные собрания только с одобрения сената принимали законы и избирали долж-

¹ Тарквиний Гордый – последний (седьмой) римский царь, правил в 534-510 гг. до н. э.

² Тит Ливий. История Рима от основания города. Кн. I, 49, 2-7 (пер. В. М. Смирнова).

ностных лиц. В изложении немецкого исследователя XIX в. О. Иегера такой порядок выглядел следующим образом: «Хотя консулы и выбирались центуриальными комициями, следовательно, целым народом, но сенат или по праву, или только на деле, выставлял для этого своих кандидатов, относительно которых народ подавал голоса под председательством консула-патриция. Если голоса подавались в пользу человека, неприятного господствующим родам, то консул, руководивший выборами, мог отказаться провозгласить его имя, и тогда нужно было выбирать другого; если все было в порядке и если авгуры – тоже патриции – не находили в предзнаменованиях птичьего полета ничего неблагоприятного произведенному выбору, то вступление нового консула в должность зависело еще от утверждения его куриальным собранием; никто не мог быть консулом, если патриции куриальным законом не давали ему позволения начальствовать над ними. Такой же порядок соблюдался при предложениях законов и при всякого рода делах, подлежащих голосованию в центуриальных собраниях: только утверждение курий, «авторитет отцов», давало силу закона»¹.

Нараставшие политические и социально-экономические противоречия между патрициями и плебеями вылились в длительную и острую борьбу (V-III вв. до н. э.), в ходе которой была сформирована политическая система Римской республики. Уже в начале V в. до н. э. возникают отдельные плебейские собрания по городским трибам, а в 494 г. до н. э. учреждаются должности двух *плебейских трибунов (tribuni plebis)* – особых магистратов, выбираемых плебейским сословием для защиты неимущего населения от произвола патрицианских магистратов. К середине V в. до н. э. число таких трибунов увеличилось до десяти человек, а в основу их избрания был положен территориальный принцип.

Около 450 г. до н. э. составляются и утверждаются *законы Двенадцати таблиц (leges duodecim tabularum)*. Они стали первой записью древнего римского права, по словам Цицерона, «наукой о государстве», в которой «расписано все об общественном благе и о государственных учреждениях»². Кодификация норм обычного права стала важной победой плебейского сословия – под контроль общины была поставлена деятельность всех римских граждан и должностных лиц. Одновременно с *leges duodecim tabularum*, в 449 г. до н. э. по инициативе консулов Луция Валерия и Марка Горация был принят закон, который гарантировал плебейским трибунам личную неприкосновенность, а их жилищам – статус убежища. Этот закон устанавливал смертную казнь для тех граждан, кто оставил бы плебеев без защиты трибунов или создал магистратуру, не подлежащую контролю народа. Также он разрешал народным трибунам применять *veto* (запрет) к решениям любых других должностных лиц, сената или на исполнение судебных приговоров. Таким образом, в законодательной области плебейские магистраты стали более влиятельными должностными лицами, чем консулы, а по своему положению и власти приблизились к числу высших магистратов.

С разрешением в 445 г. до н. э. браков между патрициями и плебеями был поставлен вопрос о допуске последних к консульской власти. Со-

¹ Иегер О. История Рима. 2-е изд. – СПб., 1886. – С. 29-30.

² Цицерон Марк Туллий. Об ораторе. 43, 193 (пер. Ф. А. Петровского).



*Внесение гражданина в цензовые списки
(алтарь Домиция Агенобарба, Лувр)*

которая ведала переписью граждан и их имущества в военных, политических и налоговых целях. В своей реконструкции римских древностей грамматик II в. н. э. Фест Секст Помпей отмечал: «Цензорами называются потому, что каждый обычно считает свое имущество в таком количестве, в каком его определяют ему при оценке эти магистраты»¹. Один раз в пять лет центуриатные комиции избирали в эту магистратуру двух наиболее авторитетных граждан из патрицианских семей. Учреждение цензуры ослабило на некоторое время позиции плебеев в управлении общиной и привело к занятию патрициями всех мест в коллегии консулярных трибунов.

Новое обострение конфликта между двумя сословиями приходится на первую треть IV в. до н. э. Длительные войны Рима с италийскими племенами, вторжение галлов, обострение долгового бремени привели к широкому недовольству среди плебеев. В этих условиях патриции пошли на принятие в 367 г. до н. э. ряда законов, ставших своеобразной конституцией Римской республики. В соответствии с ними высшими магистратами вновь стали консулы, а институт консулярных трибунов был полностью упразднен. Важность нового закона заключалась в том, что одна из консульских магистратур и половина мест в коллегии жрецов начали предоставляться выходцам из плебейского сословия. Одновременно из числа патрициев учреждалась должность *городского претора*, который являлся помощником консулов, заменял их при необходимости и разбирал гражданские споры.

Во второй половине IV в. до н. э. упраздняются многие патрицианские привилегии. Должности цензоров (в 351 г. до н. э.), обоих консулов (в 341 г. до н. э.) и преторов (в 337 г. до н. э.) становятся доступны плебеем. Около середины IV в. до н. э. представителям последних в сенате были переданы права подлинных сенаторов, а окончательное уравнивание сословий произошло с принятием в 287 г. до н. э. закона Гортензия, в соответствии с которым решения *плебейских собраний* (*plebiscita*) стали обя-

гласно закону 444 г. до н. э. сенат вместо двух консулов мог назначить выборы в *коллегию военных трибунов с консульской властью*. К новым государственным должностям получили доступ уже не только патриции, но и плебеи.

В ответ на это постановление патрициями учреждается *цензура* (*censura*) – магистратура со сроком действия 18 месяцев,

¹ Хрестоматия по истории древнего Рима. – М., 1987. – С. 56.

зательными для всего народа. Рим эпохи ранней республики больше всего соответствовал идеалам *civitas* и *res publica*.

3. Государственные институты Римской республики

Высшим носителем государственного суверенитета в Республике считался римский народ, который выражал свою волю через народные собрания. По мнению исследователей, коллективу граждан принадлежал контроль над всей территорией Рима и ее населением. Комиции принимали и отменяли законы, заключали мир и объявляли войну, избирали магистратов и жрецов, проводили культовые мероприятия, разбирали апелляции на решения суда. Все народные собрания в древнем Риме разделялись на три вида – куриатные, центуриатные и *трибутные*. Формально их полномочия различались, однако на практике совпадали.

Куриатные комиции занимали важное место в жизни общины до середины VI в. до н. э., когда они были единственным видом народных собраний. После реформ Сервия Туллия, учредившего деление граждан по центуриям, их значение постепенно уменьшилось. В республиканский период они стали играть незначительную роль: как правило, на куриатных комициях проводились различные сакральные мероприятия. Обычным местом их проведения был Форум – центральная площадь Рима.

Центуриатные комиции первоначально являлись воинскими собраниями римских граждан, а затем – собраниями в соответствии с делением по имущественным разрядам. Они принимали законы, решали вопросы войны и мира, избирали старших и курульных магистратов, разбирали наиболее тяжкие преступления, предоставляли римское гражданство. Первоначально в центуриатных комициях участвовало 193 центурии всех имущественных разрядов, а все решения на них принимались, как правило, первым разрядом, который обладал примерно 51 % голосов. В 221 г. до н. э. в результате проведенной реформы, сочетавшей цензовый и территориальный принципы, число центурий увеличилось до 373. В каждую из 35 римских триб стало входить 10 центурий, к общему числу которых были прибавлены 18 всаднических и 5 ремесленных. Местом проведения центуриатных комиций служило Марсово поле – возвышенность между Тибром и холмами Пинцием, Капитолием и Квириналом. По древней традиции они созывались вне городских стен. Народ, собранный по центуриям, являлся в полном вооружении и считался войском, которому запрещалось переступить черту проживания гражданской общины. К середине III в. до н. э. с расширением территории государства роль центуриатных комиций постепенно ослабевает. На эти собрания не попадают граждане отдаленных территорий, а голоса жителей Рима превращаются в объект купли-продажи соперничающих политических групп.

Трибутные комиции выросли из плебейских территориальных собраний. Местом их созыва

Магистрат
(скульптура
III в. до н.э.)



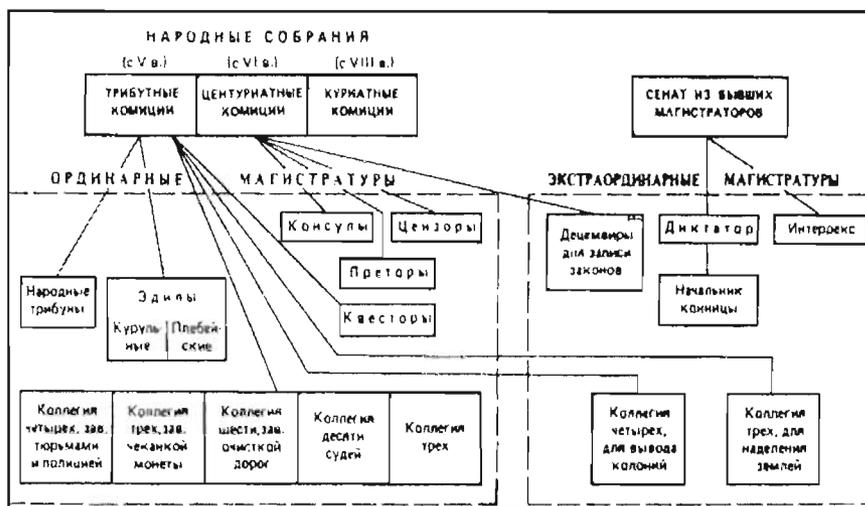
служили Капитолийский холм, Марсово поле или Форум. На трибунных комициях выбирались жреческие коллегии и младшие магистраты, принимались различные постановления, разбирались жалобы оштрафованных граждан. Способ принятия решений на этих собраниях (в сравнении с центуриатными) был более демократическим: каждая из 35 римских административно-территориальных единиц имела один голос и обладала равными правами. Вместе с тем мнение сельских триб (ввиду их количественного преимущества) всегда перевешивало мнение городских. В период поздней Республики (II-I вв. до н. э.) трибунные комиции постепенно утратили политическое значение. Ими стали манипулировать различные группировки, выносившие на собрания уже подготовленные решения.

Основным властным органом в Риме VIII-I вв. до н. э. оставался сенат. Его решения носили обязательный характер. Сенат обсуждал и принимал постановления по важнейшим внутри- и внешнеполитическим вопросам: административным, военным, культовым, судебным и финансовым. Его суверенное положение в государстве нашло отражение в торжественной формуле «*Senatus populusque Romanus*» («*Сенат и народ римский*»).

Длительное время важнейшим правом сената было утверждение законов и иных решений, уже принятых на народных собраниях. В 339 г. до н. э. в ходе очередного этапа патрицианско-плебейской борьбы это право было заменено предварительным одобрением сенаторами проектов комициатных законов. В следующем году оно распространилось на выборы магистратов. Некоторое ограничение полномочий сената произошло в III в. до н. э., когда расширились права плебейских собраний.

До конца IV в. до н. э. сенаторы назначались консулами из представителей патрицианского сословия. После 312 г. до н. э. это право перешло к цензорам, которые стали формировать сенат из бывших магистратов. Списки сенаторов составлялись в строгой последовательности. Вначале вносились имена магистратов, которые ранее занимали курульные должности – цензоров, консулов, преторов, курульных эдилов, затем вносились имена младших магистратов – плебейских эдилов, народных трибунов, плебейских квесторов и немагистратов. Такой порядок отразился на регламенте заседаний в сенате. Первыми получали слово те, чье имя было занесено в цензорский список раньше других, а младшие терпеливо ожидали своей очереди.

Длительное время (с VI до начала I в. до н. э.) численность сенаторов не превышала 300 человек. В диктатуру Суллы (I в. до н. э.) она увеличилась до 600, а при Цезаре доходила до 1000 человек. Заседания сената проходили при закрытых дверях в каком-либо храме или общественном здании. Во II в. до н. э. древнегреческий историк Полибий следующим образом описал место сената в государственной жизни древнего Рима: «Что касается сената, то в его власти находится прежде всего казна, ибо он ведает всяким приходом, равно как и всяким расходом. Так, квесторы не могут производить выдачи денег ни на какие нужды без постановления сената... Равным образом все преступления... ведает сенат. На обязанности сената лежит отправлять посольства к какому-либо народу вне Италии... Равным образом от сената зависит во всех подробностях и то,



Государственные органы Римской республики в III-II вв. до н.э.

как принять явившееся в Рим посольство и что ответить ему... Таким образом, государство представляется совершенно аристократическим, если кто явится в Рим в отсутствии консула. В этом убеждены многие эллины и цари, ибо все почти дела римлян решаются сенатом»¹.

Исполнительную власть в Римской республике олицетворяли *магистраты*. Вместе с народным собранием и сенатом они составляли единую систему высшей власти и управления в государстве. Сами магистраты разделялись на старших и младших. К первым относились:

а) консулы возглавляли государство и обладали *империем* – высшей военной властью. Они созывали сенат и комиции, готовили проекты законов и постановлений, следили за выполнением принятых решений, исполняли обязанности верховных главнокомандующих. Избирались консулы центуриатными комициями. Значение этой магистратуры было очень велико и доступ в нее получали представители наиболее влиятельных римских семей. Историк Полибий сравнивал власть консулов с монархической властью: «Консулы, пока не выступают в поход с легионами и остаются в Риме, вершат все государственные дела; ибо все прочие должностные лица, за исключением трибунов, находятся в подчинении у них и покорности; ...они созывают народные собрания, вносят предложения, они же исполняют постановления большинства. Далее, они имеют почти неограниченную власть во всем, что касается приготовлений к войне и вообще военных походов... Поэтому всякий, кто обратит свой взор только на эту власть, вправе будет назвать римское государство истинной монархией или царством»². Цицерон называл консулов «опекунами государства»;

б) преторы считались младшими коллегами и заместителями консулов, обладали империем, возглавляли судебные разбирательства. Избрание преторов осуществлялось в центуриатных комициях;

¹ Полибий. Всеобщая история. Кн. VI, 13, 1-9 (пер. Ф. Г. Мищенко).

² Там же. Кн. VI, 12, 1-6, 9-10 (пер. Ф. Г. Мищенко).

в) цензоры выдвигались из бывших консулов и раз в пять лет (с переывом в 3, 5 года) проводили перепись населения и распределяли граждан по трибам и центуриям, обновляли список сенаторов, следили за общественной нравственностью и семейной жизнью граждан, обладали правом переводить недостойных лиц из списков первых центурий в менее значимые. Выборы цензоров происходили на центуриатных комициях.

Перечисленные магистратуры назывались еще курульными (от лат. *curulis* – «относящийся к колеснице»). Их носители имели право воссесть на особых креслах, украшенных слоновой костью.

Младшие магистратуры были представлены *квесторами* – изначально выполнявшими административно-полицейские функции, а затем ведавшими архивами и финансами, и *курульными эдилами*, которые разбирали рыночные споры, устраивали общественные игры и раздавали хлеб населению. Значительную роль в государстве играли и должностные лица от плебейского сословия: народные трибуны и народные эдилы. Избрание всех младших магистратур проводилось на трибутных комициях.

Общее количество должностных лиц в Республике постоянно увеличивалось. С конца III до середины I в. до н. э. оно выросло в четыре раза. В правление Юлия Цезаря помимо двух консулов насчитывалось 16 преторов, 8 эдилов и 40 квесторов. Раздробление исполнительной власти постепенно привело к ослаблению функций магистратов и повышению роли сената в государственной жизни, что дало повод некоторым историкам называть Римское государство I в. до н. э. сенатской республикой.

Современные исследователи выделяют следующие черты римских магистратур:

- выборность;
- годичность исполнения должности (кроме цензоров, избиравшихся на 18 месяцев);
- коллегиальность;
- последующая ответственность за служебные действия (во время отправления должности магистрат не мог быть привлечен к судебной ответственности);
- безвозмездность (выполнение обязанностей считалось не работой, а почетом).

Вышеперечисленные магистратуры являлись обычными и поэтому назывались *ординарными*. В связи с чрезвычайными обстоятельствами избирались или назначались *экстраординарные магистратуры*, наиболее значимыми из которых были *диктатор* и *интеррекс*. Первый выдвигался из бывших консулов на срок не более шести месяцев для выполнения конкретной задачи. Второй исполнял обязанности консула в течение пяти дней между консульскими выборами.

Особую роль в римском государстве играли жреческие коллегии – *авгуров*, *понтификов* и другие. Они наблюдали за отпращиванием общественных и домашних кульгов, проводили сакральные церемонии, толковали законы и судебные формулы, выполняли некоторые административные обязанности. Кооптация долгое время была основным способом заполнения жреческих коллегий. Со II в. до н. э. кандидаты на жреческие должности стали проходить через процедуру избрания в трибутных комициях.

4. Система ценностей и правоспособность римского гражданина

В республиканский период формируется система ценностей и правовой статус римского гражданина. Служение общественным интересам признается первейшим долгом каждого человека. Из этой обязанности идеология *civitas* выводила целый комплекс моральных добродетелей. Доблесть (*virtus*) стала олицетворением храбрости, смелости и выносливости, трудолюбия и достоинства, справедливость (*ius*) – непреклонной честности и соблюдения законности. Большое значение придавалось верности долгу (*fides*), исполнению долга по отношению к богам, родным, родине (*pietas*), согласию между патрициями и плебеями (*concordia*) и свободе (*libertas*). Наградой за заслуги перед *civitas* становился почет и всенародное одобрение (*honor*).

Вместе с системой ценностей был сформирован комплекс обязанностей римского гражданина. Наиболее важным считалось участие в политической жизни и военных кампаниях. В 17 лет молодой человек принимался в центурию и с момента принесения присяги получал право голосовать в комициях. Для занятия государственных постов предъявлялись дополнительные требования – достижение необходимого возраста и участие в нескольких военных кампаниях. Другие обязанности – отправление жреческих должностей, разработка вопросов культа и права, запись выдающихся событий считались достойными римского гражданина. Помимо этого община гарантировала своим членам необходимый прожиточный минимум, который обеспечивался земельным наделом.

Полная гражданская правоспособность слагалась из трех основных состояний:

- состояния свободы (*status libertatis*);
- состояния гражданства (*status civitatis*);
- семейного состояния (*status familiae*).

В случае смерти, по причине тяжелых правонарушений или пленении римское гражданство утрачивалось. В республиканский период его получали по решению народных собраний, а с I в. н. э. – по решению императора. Первое значительное расширение числа римских граждан произошло в IV в. до н. э. за счет части латинских городов. Их жители получили не только имущественные права, но и политические – участвовать в выборах должностных лиц, становиться сенаторами. В I в. до н. э. римское гражданство распространилось на всех италийских союзников, а в начале III в. н. э. по эдикту императора Каракаллы – на все свободное население империи.

По мнению исследователей, в древнем Риме «имело место равенство граждан в смысле юридической правоспособности, ответственности перед законом, но не было равенства в политической и социальной сфере»¹. Решающая роль в этом принадлежала цензу, который имел целью обеспечить, говоря словами Аристотеля, «геометрическое», или «пропорциональное», равенство: «сумма» прав граждан должна была равняться

¹ Штаерман Е. М. От гражданина к подданному // Культура древнего Рима. Т. I. – М., 1985. – С. 23-24.



*Голосующий
гражданин
(изображение
на монете)*

«сумме» их обязанностей. Чем гражданин был знатнее и богаче, тем больше он был обязан затрачивать средств на общую пользу»¹.

5. Избирательное законодательство и избирательные процедуры

В V-I вв. до н. э. ведущей формой юридических установлений считались законы, поскольку они исходили от всего римского народа и были выражением суверенитета гражданской общины. Знаменитый римский юрист II в. н. э. Эмилий Папиниан отмечал: «Закон – это общее предписание, решение опытных мужей, обуздание преступлений, совершаемых произвольно или по незнанию, общая клятва республики»².

В отдельную группу законов можно выделить нормы, регламентирующие порядок проведения народных собраний, принятия законопроектов и выборов должностных лиц. Правовые нормы по этим вопросам должны были не только обеспечить политические права граждан, но и защитить общину от случайных и необдуманных решений. История Рима свидетельствует – властные полномочия в течение длительного периода после изгнания царей не передавались никаким тираническим режимам. Среди наиболее интересных установлений выделим те законы, которые формулировали требования к кандидатам в магистраты, регламентировали процедуру голосования и устанавливали ответственность соискателей за предвыборные интриги.

В 180 г. до н. э. были определены условия, открывавшие кандидатам доступ к отдельным магистратурам. Для занятия должности квестора требовалась десятилетняя служба в армии. Претором мог стать только бывший квестор, а консулом – бывший претор, при условии, что между двумя разными ступенями проходило не менее двух лет. Таким образом, минимальный возраст, с которого начинались эдилитет и квестура равнялся 28 годам, претура – 40, консулат – 43-м. Такое выдвижение называлось избранием в «свой год».

В 123 г. до н. э. закон Гая Гракха запретил магистрату, отстраненному решением народа, добиваться других должностей, а в 82 г. до н. э. (по закону Луция Корнелия Суллы, отмененному через некоторое время) для плебейских трибунов были закрыты все курульные должности. В следующем году был увеличен минимальный возраст для соискателей магистратур (консулата домогались не ранее, чем в 42 года) и установлен обязательный десятилетний перерыв между переизбранием на один и тот же пост. В 52 г. до н. э. кандидатов обязали находиться в Риме во время выборов, а один из законов Августа 12 г. до н. э. закрепил государственные должности за гражданами с цензом в размере 400 000 сестерций.

Процедура голосования на народных собраниях нашла отражение в большой группе законов, принятых в III-II вв. до н. э. В 139 г. до н. э. было

¹ Штаерман Е. М. Древнеримская цивилизация // Древние цивилизации. – М., 1989. – С. 391.

² Цит. по: Дождев Д. В. Римское частное право. – М., 1996. – С. 83.

введено тайное голосование при выборах магистратов, а в 137-107 гг. до н. э. – при обсуждении законопроектов и дел о государственной измене. Эти решения привели к существенному усилению позиций плебеев в народных собраниях.

Большая группа законов (не менее 13) получила название *leges de ambitu* (от «ambitus» – хождение вокруг, домогательство почетных должностей) и была направлена против предвыборных интриг кандидатов в магистраты. Уже в середине IV в. до н. э. злоупотребления при соискании

должностей, допущенные честолюбцами незнатного происхождения, сравнивали с организацией мятежей. Осуждению подвергались кандидаты, агитировавшие за себя на рынках и в селах. В I в. до н. э. *leges de ambitu* запретили претендентам устраивать бесплатные пиры и зрелища для граждан, дарить подарки и раздавать деньги. Для всех нарушителей устанавливались суровые наказания. По закону 70 г. до н. э. им преграждался доступ в магистратуры на 10 лет, по закону 61 г. до н. э. с них взимался пожизненный ежегодный штраф в размере 3 000 сестерций в пользу каждой трибы. В дальнейшем ответственность за подкуп избирателей еще больше ужесточалась. Провинившихся ждал крупный штраф и окончательный запрет занимать магистратуры, а в последние годы I в. до н. э. – лишение римского гражданства и имущества с последующим изгнанием.

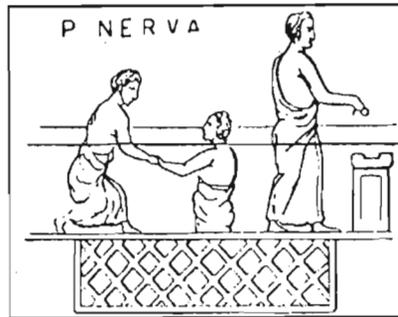
Борьба с подкупом не всегда приводила к эффективным результатам. Претенденты всячески старались обойти многочисленные запреты. Деньги передавались посредникам и раздавались после выборов или выдавались гражданам якобы на сохранение. Соискатели разных магистратур могли заключить соглашение о взаимной поддержке друг друга голосами своих сторонников, используя при этом «товарищества» (объединения граждан внутри триб для совершения культовых мероприятий) или «сообщества» (объединения ремесленников внутри трибы).

С подкупом приходилось бороться и после установления империи. В начале II в. н. э. при Траяне было принято решение, которое обязывало кандидатов вкладывать $\frac{1}{3}$ своих денег в землю. Тем самым несколько уменьшались расходы на избирателей. В целом *leges de ambitu* подрывали позиции нобилитета, хотя и не приводили к искоренению нарушений на выборах.

Избирательные законы существенно повлияли на общественную жизнь древнего Рима. Они не только демократизировали властные институты, но и сделали управляемой политическую борьбу между отдельными гражданами и партиями.

Избирательные процедуры

Предвыборная кампания начиналась задолго до дня голосования. Кандидат заранее уведомлял соответствующие магистраты о своем желании баллотироваться. От должностных лиц требовалось проверить, насколько



Помост для голосования
(с изображения на монете)



Судебное голосование
табличкой (с изображе-
ния на монете)

ко отвечает требованиям закона заявленный соискатель, и принять решение о внесении его имени в список для голосования.

Официальная регистрация считалась началом избирательной борьбы и проходила до дня выборов. Претенденты облачались в белоснежную тогу, которая символизировала чистую совесть будущего магистрата, и направлялись в наиболее людные места – площади и базары для «обхода» избирателей. Встречая сограждан, соискатели обращались к ним по имени и почтительно просили поддержки. Большую помощь оказывал раб-номенклатор: он помнил имена избирателей и вовремя подсказывал их кандидату. В соответствии с *leges de ambitu* «обход» считался одним из немногих дозволенных способов агитации.

В день голосования перед заседанием комиций старшие магистраты проводили ауспиции (*auspicia*) – ритуальные процедуры определения воли богов по полету и

крику птиц. За их правильностью и результатом следил авгур-жрец. Если он находил предзнаменования дурными, то произносилась формула: «В другой день!» и комиции распускались. При благоприятных признаках собрание начинало работать. Наступление темноты могло прервать заседание, которое откладывалось до утра следующего дня. После совершения ауспиций консулы приказывали призвать народ и расположить его по центуриям или трибам. Для выяснения очереди голосования тянули жребий – деревянную или бронзовую табличку с начертанными буквами или стихами. Таблички закладывались в урну и перемешивались, а детям или должностным лицам поручалось вытащить одну из них. Центурия, выбиравшая первой, называлась *centuria praerogativa*. Результаты ее голосования воспринимались всеми остальными центуриями как указание воли богов, которую необходимо выполнить.

Непосредственную подачу голосов осуществляли при помощи деревянных перегородок, напоминавших загоны для овец. Римляне называли их «*ovile*» (от «*ovis*» – овца) или «*saepta*» (от «*saeptes*» – изгородь, забор). При Юлии Цезаре обветшавшие от времени сооружения для голосования решили заменить мраморными колоннами. Их строительство было окончено в 28 г. до н. э. Однако воспользоваться новыми постройками пришлось недолго – при императоре Тиберию граждан лишили права выбирать, а мраморные колонны стали украшением Марсова поля.

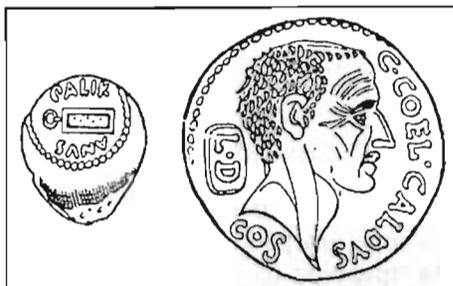
Существуют разные мнения о том, как использовались перегородки. Приведем точки зрения исследователей XIX в. Гастона Буассье и Теодора Моммзена. Первый реконструировал процедуру тайного голосования следующим образом: «*Ovile* имело очень много входов, к которым вели узкие проходы или мосты. Граждане каждой центурии толпились около входа, через который они должны были проникнуть в *ovile*. По данному

сигналу, все центурии одновременно приступали к голосованию, кроме *praerogativa*, уже ранее подавшей свой голос. Избиратели проходили один за другим, быть может, в известном порядке. При входе на мост они получали маленькую дощечку или, как мы бы теперь сказали, избирательный бюллетень, на котором они писали сами или же поручали кому-нибудь написать имена двух своих кандидатов. На другом конце моста, примыкавшем к *ovile*, они опускали свои дощечки в урну. Раз попавши в *ovile*, они не могли уже оттуда выйти: таким образом избиратели лишены были возможности подавать свой голос более одного раза»¹. Т. Моммзен видел в «*ovile*» продолговатый четырехугольник, разделенный перегородками на столько отделений, сколько было групп избирателей. Эти последние входили сразу каждый в свое отделение. Здесь им раздавали избирательные бюллетени. Каждое отделение сообщалось с эстрадой председателя посредством моста, на который избиратели всходили по маленькой лесенке. При выходе с этого моста и клался бюллетень. Выйдя из *ovile*, уже нельзя было войти в него»².

Открытая подача голосов применялась до 139 г. до н. э. От тайной она отличалась тем, что в проходах в конце каждого моста стояли счетчики, которые спрашивали у избирателей мнение по кандидатуре соискателя. Голоса «за» и «против» фиксировали еще одни служащие – контролеры. На навощенных табличках они делали соответствующие отметки и по окончании голосования подсчитывали результаты. Открытая подача голосов устраивалась, прежде всего, патрицианское сословие – оно могло оказывать давление на избирателей. Введение тайного голосования принесло свободу выбора, отменило контроль за волеизъявлением граждан и позволило усилить борьбу с нарушителями избирательного законодательства.

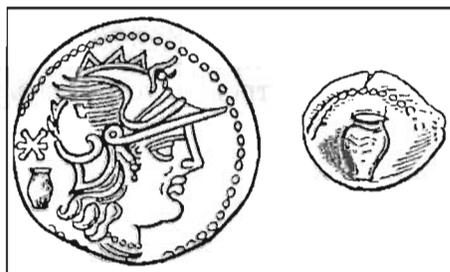
Своеобразно принимали решения сенаторы: обутые в башмаки из красной кожи (знаки отличия тех, кто избирался в старшие магистратуры) высказывали свое мнение вслух, обутые в башмаки из черной кожи (младшие магистраты) – «голосовали ногами», т. е. расходились в разные стороны, группируясь возле тех сенаторов, чье мнение хотели поддержать.

В ходе судебных разбирательств также применялось тайное голосо-



Избирательная табличка с кольцом (слева); табличка, применявшаяся в судебном голосовании (справа) (изображения на монетах)

Урны для избирательных табличек (изображения на монетах)



¹ Цит. по: Гиро П. Частная и общественная жизнь римлян. – СПб., 1995. – С. 386.

² Там же.

ние. При вынесении приговора члены судебных коллегий писали на табличках одно из мнений – А («absolvo» – оправдываю), С («condemno» – обвиняю) или NL («non liquet» – не ясно). Решения выносились большинством голосов и объявлялись претором. В случае равенства обвинительных и оправдательных мнений подсудимый считался оправданным.

Римское избирательное законодательство действовало не только в самом Риме. Вместе с завоеванием италийских племен и народов оно постепенно распространилось на провинциальные города и муниципии. На примере одного из них познакомимся с порядком и особенностями выборов должностных лиц в местное самоуправление.

6. Выборы в Помпеях

Особый интерес представляет характеристика выборных институтов в Помпеях. Здесь сохранились материальные свидетельства яркой избирательной борьбы и избирательной агитации. Их обобщение в специальном исследовании предложила М. Е. Сергеенко¹.

В V – начале I в. до н. э. Помпеи пользовались правами полной автономии. На основании данных археологических раскопок историки полагают, что во главе местной общины стояли городской совет (на местном диалекте – «kumbenieis») и магистраты: медисс («medix tuticus» – «градоправитель»), эдилы и квайстуры. Достоверно установлено, что в их ведении находились финансовые, строительные и некоторые другие вопросы.

После взятия Помпей войсками Суллы в середине 80 гг. до н. э., город получил название «Корнелиева колония помпейцев», а органы самоуправления были перестроены по римскому образцу. Их стали возглавлять дуумвиры – высшие местные магистраты и сенат, члены которого назывались декурионами. Раз в пять лет проводились выборы квинквенналов – должностных лиц, которые составляли списки граждан с указанием имущественного ценза и формировали состав сената. Повседневные городские обязанности (благоустройство, снабжение хлебом, чистота улиц и т. д.) были возложены на эдилов – младших помпейских магистратов.

Также по римскому образцу стали проводиться выборы в органы самоуправления. Если избирать могли все совершеннолетние и свободные горожане, то к соискателям магистратур предъявлялись дополнительные условия: личная незапятнанность, последовательное продвижение по должностной лестнице и обладание определенным имуществом.

Кандидатами в дуумвиры могли стать только бывшие эдилы. В случае избрания они вносили в городскую казну по 10 000 сестерций и брали обязательство за свой счет воздвигать и ремонтировать общественные постройки, устраивать зрелищные мероприятия и угощать сограждан.

Порядок проведения выборов и избирательные процедуры М. Е. Сергеенко реконструирует следующим образом: «Город делился обычно на несколько избирательных участков, именовавшихся «куриями»... Имена кандидатов заранее объявлял дуумвир или квинквеннал, проводивший выборы. Если кандидатов оказывалось мало, то он называл столько имен, сколько нужно было, чтобы заполнить требуемое число. Каждый

¹ Сергеенко М. Е. Помпеи. – М., Л., 1949.

из названных мог указать себе заместителя, а тот, в свою очередь, называл еще третьего кандидата; баллотировались все поименованные лица. Избиратель писал имя своего кандидата на дощечке и опускал ее в урну своей курии.

После подсчета голосов объявляли имя того, кто был избран в этой курии; выбранным на должность считался тот, за которого высказалось большинство курий. Выборы происходили в течение марта; вступали в свою должность новые магистраты с 1 июля и несли ее в течение одного года»¹.

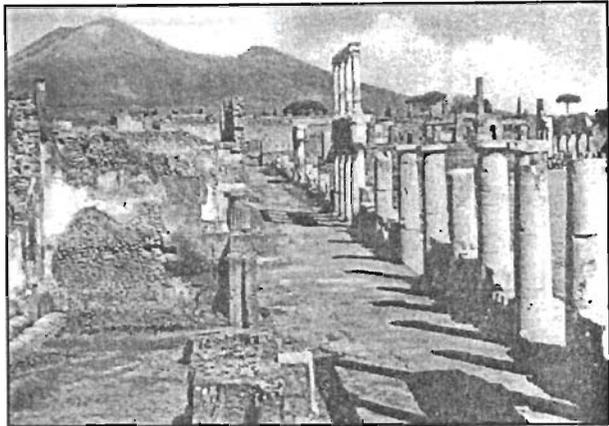
Избирательная борьба получала отражение в многочисленных надписях, сделанных на стенах домов. Подобные надписи насчитываются тысячами. Наиболее ранние сохранились со времен республики, наиболее поздние датируются 79 г. н. э. – годом гибели Помпей.

Обычно надписи исполнялись красной краской по полосе белой штукатурки. Для придания им четкости они заключались в рамки. Особое место в таких «афишах» занимают имена кандидатов. Они выведены большими буквами (до 10-19 см.) и размещены в первом ряду. Остальной текст (обращение к избирателям и имена тех, кто рекомендовал соискателя) помещался во втором ряду. Он выполнялся более мелким шрифтом, размер которого иногда не превышал нескольких миллиметров.

По мнению М. Е. Сергеенко, в «узких помпейских улочках от таких надписей некуда было деваться: они внушали, настаивали, приказывали. И думается, среди помпейских граждан оказывалось, вероятно, немало таких, которые отдавали свои голоса тому или иному кандидату просто потому, что имя выдвигаемого человека неотвязно стояло у них перед глазами»². По окончании выборов надписи оставались нетронутыми, и только в следующую избирательную кампанию их закрывали слоем штукатурки, по которой писец выводил новый текст.

Изучение материальных свидетельств показало, что в борьбе за помпейские магистратуры принимали участие не только отдельные соискатели, но и небольшие городские общины – соседские, профессиональные коллегии, молодежные союзы. Интерес представляет активное участие женщин (от аристократок до рабынь) в предвыборной агитации. Надписи, исходящие от них, могли значительно помочь кандидату или провалить его избирательную кампанию (если авторами были те, кто имел дурную репутацию).

Содержание предвыборных призывов часто касается моральных качеств соискателей (упоминаются «честнейшие», «совестливейшие», «до-



Западная сторона форума в Помпеях

¹ Сергеенко М. Е. Помпеи. – М., Л., 1949. – С. 89.

² Там же. – С. 101.



Предвыборная надпись в Помпеях

стойнейшие»), их профессиональной деятельности («он дает хороший хлеб», «этот сбережет городскую казну»), происхождения от знаменитых предков («четырежды дуумвиру и квинквенналу»). Гораздо реже встречаются тексты, содержащие «избирательную программу» и обязательства кандидатов.

Особую группу надписей составляют бранные отзывы и карикатуры. Многие из них дошли до нашего времени в плохом состоянии – уязвленные соискатели пытались их затереть. Другая группа текстов содержит призывы активно участвовать в избирательных кампаниях – они делались от имени отдельных кандидатов, а также их родственников, соседей, друзей.

Еще в прошлом веке ученые сделали вывод об ожесточенности и размахе предвыборной борьбы в Помпеях. Из 1 400 предвыборных надписей, найденных к 1871 г., около 600 были датированы 79 г. н. э. Если учесть, что население города не превышало 30 000 человек, а размеры 2, 5 километров по окружности, то становится очевидным высокий интерес местных жителей к выборам¹.

Пример Помпей показал характерную для римского провинциально-го мира черту: избирательные кампании стали отражением самых насущных интересов граждан – экономических, социальных, идеологических и других.

7. Кризис республиканской демократии

С середины I в. до н. э. – начала I в. н. э. существенно изменяются роль, значение и порядок формирования римских государственных институтов. При Юлии Цезаре² консулы избирались не на один год, а на много лет вперед, а часть магистратов назначается без участия народных собраний. Известный историк Светоний отметил: «Выборы он (Юлий Цезарь – Авт.) поделил с народом: за исключением соискателей консульства, половина кандидатов избиралась по желанию народа, половина – по назначению

¹ Данные по: Гиро П. Частная и общественная жизнь римлян. – СПб., 1995. – С. 489.

² Гай Юлий Цезарь (100-44 до н. э.) – римский государственный деятель, полководец, писатель. В 60-50-е гг. до н. э. избирался на ряд важных постов Римского государства (верховный жрец, консул). В 58-51 гг. до н. э. захватил Галлию, высадился в Британии. В 49 г. до н. э. начал гражданскую войну. С 45 г. до н. э. фактически неограниченный властитель Римского государства, получил титул императора с правом передачи его потомкам. В 44 г. до н. э. убит заговорщиками.

Цезаря. Назначал он их в коротких записках, рассылаемых по трибам: «Диктатор Цезарь – такой-то трибс. Предлагаю вашему вниманию такого-то, дабы он по вашему выбору получил искомое им звание»¹.

Период поздней Республики стал временем трансформации римской системы ценностей, в первую очередь, идеала гражданственности: «Непосредственная причастность к жизни общества, участие в решении его проблем, деятельность, направленная на достижение намеченных целей, и доля в полученных результатах, понималась как удел немногих...»².

В начале I в. н. э. император Тиберий³ отнимает у центуриатных и трибутных комиций последние выборные полномочия, часть которых передает сенату, а часть присваивает себе. Комиции собирают только для оглашения имен избранных, а в III в. окончательно упраздняют.

В эпоху империи некоторые атрибуты Республики (названия отдельных должностей и учреждений, знаки власти магистратов и т. д.) сохранились лишь как дань исторической традиции.

¹ Светоний Гай Транквилл. Жизнеописание двенадцати цезарей. Божественный Юлий, 41, 2 (пер. М. Л. Гаспарова).

² Штаерман Е. М. От гражданина к подданному // Культура древнего Рима. Т. I. – М., 1995. – С. 52.

³ Тиберий Клавдий Нерон (42 до н. э. – 37 н. э.) – римский император (с 14 г. н. э.).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Прилагаемые к очерку документы дают представление о государственных институтах древнего Рима царского и республиканского периодов и избирательной борьбе в середине I в. до н. э. – I в. н. э.

Отрывок из сочинения древнегреческого историка Дионисия Галикарнасского¹ (документ № 1) рассказывает о первых органах управления общиной, образованных Ромулом – легендарным основателем и первым царем Рима. В следующем документе приводятся размышления известного греческого политика и историка Полибия² о взаимодействии государственных институтов в период Республики. Автор «Всеобщей истории» сделал попытку доказать преимущество политического устройства древнего Рима в сравнении с окружающими народами и государствами.

Особый интерес представляют письмо Квинта Туллия Цицерона³ брату Марку («Краткое наставление по соисканию», документ № 3), относящееся к началу 64 г. до н. э. и избирательные надписи в Помпеях (документ № 4). Они дают представление о перипетиях предвыборной борьбы в столице государства и в провинциальном городе. Публикуемые источники свидетельствуют о том, что на рубеже нашей эры выборы являлись событием, которому придавалось большое значение.

ДОКУМЕНТ № 1.

ДИОНИСИЙ ГАЛИКАРНАССКИЙ

РИМСКИЕ ДРЕВНОСТИ

(извлечение)

II. 14. Ромул... определил всем почести и права, какие, он считал, нужно иметь каждому. Так вот, царю он назначил такие привилегии: во-первых, возглавлять священнодействия и жертвоприношения и совершать все ритуалы, касающиеся богов. Затем охранять законы и отеческие обычаи и заботиться о справедливости во всем согласно с природой [явлений] или в соответствии с договорами, тягчайшие из преступлений расследовать самому, а меньшие – поручать сенаторам, внимательно следя,

¹ Дионисий Галикарнасский (ок. 55 до н. э. – 8 н. э.) – древнегреческий ритор, историк.

² Полибий (ок. 200 – ок. 120 до н. э.) – древнегреческий историк, политический деятель.

³ Квинт Туллий Цицерон (ок. 103-43 до н. э.) – римский политический деятель, младший брат Марка Туллия Цицерона. Убит в 43 г. до н. э. политическими противниками.

чтобы не происходило ничего незаконного, созывать сенат и народ, [высказываясь], направлять мнение [людей] и обеспечивать кажущееся необходимым большинству. Такие почетные обязанности он предоставил царю и еще сверх того – неограниченную военную [власть] на войне. На собрание же сенаторов он возложил почет и власть следующие: прежде всего обсуждать, что бы ни сказал царь и какое бы ни внес предложение, и что бы ни показалось [верным] большинству, то пусть это мнение и побеждает. И это было перенято от государственного устройства лаконян. Ведь и лакедемонские цари не были самодержцами и не действовали по своему желанию, но всей властью в государстве обладала герусния. А народной массе он дал 3 таких [полномочия]: выбирать магистратов и блюсти законы, а также решать вопрос о войне, всякий раз, как сказал царь. Но он не имел в этих делах полной свободы [действий], разве что то же самое покажется [нужным] сенату. А голосовал народ не весь вместе, а созданный по фратриям [куриям]. И что казалось [верным] большинству фратрий [курий], то и вносилось в сенат...

Хрестоматия по истории древнего Рима. – М., 1987. – С. 15-16.

ДОКУМЕНТ № 2.

ПОЛИБИЙ

ВСЕОБЩАЯ ИСТОРИЯ

Книга VI (извлечения)

Итак, в государстве римлян были... три власти..., причем все было распределено между отдельными властями и при помощи их устроено столь равномерно и правильно, что никто, даже из туземцев, не мог бы решить, аристократическое ли было все управление в совокупности, или демократическое, или монархическое. Да это и понятно. В самом деле: если мы сосредоточим внимание на власти консулов, государство покажется вполне монархическим и царским, если на сенате – аристократическим, если, наконец, кто-либо примет во внимание только положение народа, он, наверное, признает римское государство демократией...

Консулы, пока не выступают в поход с легионами и остаются в Риме, вершат все государственные дела; ибо все прочие должностные лица, за исключением трибунов, находятся в подчинении у них и покорности; они также вводят посольства в сенат. Кроме того, консулы докладывают сенату дела, требующие обсуждения, и блюдут за исполнением состоявшихся постановлений. Ведению консулов подлежат и все государственные дела, подлежащие решению народа: они созывают народные собрания, вносят предложения, они же исполняют постановления большинства. Далее, они имеют почти неограниченную власть во всем, что касается приготовлений к войне и вообще военных походов, ибо они властны требовать по своему усмотрению войска от союзников, назначать военных трибунов, производить набор солдат и выбирать годных к военной

службе. Кроме того, они властны подвергнуть наказанию всякого, кого бы ни пожелали, из подчиненных им в военном лагере. Они вправе расходовать государственные деньги, сколько угодно, так как за ним следует квестор, готовый исполнить каждое их требование. Поэтому всякий, кто обратит свой взор только на эту власть, вправе будет назвать римское государство истинной монархией или царством...

Что касается сената, то в его власти находится прежде всего казна, ибо он ведает всяким приходом, равно как и всяким расходом. Так, квесторы не могут производить выдачи денег ни на какие нужды без постановления сената, за исключением расходов, требуемых консулами. Да и самый большой расход, превосходящий все прочие, тот, который употребляют цензоры каждые пять лет на исправление и сооружение общественных зданий, производится с соизволения сената, который и дает цензорам разрешение. Равным образом все преступления, совершаемые в пределах Италии и подлежащие расследованию государства, каковы: измена, заговор, изготовление ядов, злонамеренное убийство, ведает сенат. Ведению сената подлежат также все те случаи, когда требуется решить спор по отношению к отдельному лицу или городу в Италии, наказать, помочь, защитить. На обязанности сената лежит отправлять посольства к какому-либо народу вне Италии с целью ли замирения, или для призыва к помощи, или для передачи приказа, или для принятия народа в подданство, или для объявления войны. Равным образом от сената зависит во всех подробностях и то, как принять явившееся в Рим посольство и что ответить ему. Ни в одном деле, из поименованных выше, народ не принимает ровно никакого участия. Таким образом, государство представляется совершенно аристократическим, если кто явится в Рим в отсуствии консула. В этом убеждены многие эллины и цари, ибо все почти дела римлян решаются сенатом...

При всем этом остается место и для участия народа, даже для участия весьма влиятельного. Ибо в государстве только народ имеет власть награждать и наказывать, между тем, только наградами и наказаниями держатся царства и свободные государства, говоря вообще, все человеческое существование. В самом деле там, где или не сознается разница между наградой и наказанием, или, хотя сознается, но они распределяются неправильно, никакое предприятие не может быть ведено правильно. Да и мыслимо ли это, если люди порочные оцениваются наравне с честными? Часто народ решает и такие дела, которые влекут за собою денежную пеню, если пеня за преступление бывает значительна, особенно если обвиняемыми бывают высшие должностные лица; смертные приговоры постановляет только народ. В этом отношении у римлян существует порядок, достойный похвалы и упоминания, именно: осуждаемым на смерть в то время, как приговор постановляется, они дозволяют согласно обычаю уходить явно, осудить себя на добровольное изгнание, хотя бы одна только треть из участвующих в постановлении приговора не подала еще своего голоса. Местами убежища для изгнанников служат города: Неаполь, Пренест, Тибур и все прочие, состоящие в клятвенном союзе с римлянами. Народ же дарует почести достойным гражданам, а это – лучшая в государстве награда за доблесть. Он же властен принять закон или отвергнуть его, и – что самое важное – решает вопросы о войне и мире. Потом, народ утверждает или отвергает заключение союза, замирение, договоры. Судя по этому

всякий вправе сказать, что в римском государстве народу принадлежит важнейшая доля в управлении, и что оно – демократия.

Итак, мы показали, каким образом государственное управление у римлян распределяется между отдельными властями. Теперь мы скажем, каким образом отдельные власти могут при желании или мешать одна другой, или оказывать взаимную поддержку и содействие. Так, когда консул получает упомянутую выше власть и выступает в поход с полномочиями, он хотя и делается неограниченным исполнителем предлежащего дела, но не может обойтись без народа и сената: независимо от них он не в силах довести свое предприятие до конца. Ибо, очевидно, легионы нуждаются в непрерывной доставке припасов; между тем помимо сенатского определения не может быть доставлено легионам ни хлеба, ни одежды, ни жалованья; вследствие этого, если бы сенат пожелал вредить и препятствовать, начинания вождей остались бы невыполненными. Кроме того, от сената зависит, осуществляются или нет планы и расчеты военачальников, и потому еще, что сенат имеет власть послать нового консула по истечении годовичного срока или продлить службу действующего. Далее, во власти сената превознести и возвеличить успехи вождей, равно как отнять у них блеск и умалить их; ибо без согласия сената и без денег, им отпускаемых, восначальники или совсем не могут устраивать так называемые у римлян триумфы, или не могут устроить их с подобающей торжественностью. К тому же они обязаны, как бы далеко от родины ни находились, добиваться благосклонности народа, ибо, как сказано мною выше, народ утверждает или отвергает заключение мира и договоры. Важнее всего то, что консулы обязаны при сложении должности отдавать отчет в своих действиях перед народом. Таким образом, для консулов весьма небезопасно пренебрегать благоволением как сената, так равно и народа.

С другой стороны, сенат при всей своей власти обязан в государственных делах прежде всего сообразоваться с народом и пользоваться его благоволением, а важнейшие и серьезнейшие следствия и наказания за преступления против государства, наказуемые смертью, сенат не может производить, если предварительное постановление его о том не будет утверждено народом. Точно то же в делах, подлежащих ведению сената, именно: если кто-нибудь войдет с предложением закона, который посягает в чем-либо на власть сената, принадлежащую ему в силу обычая, или отнимает у сенаторов председательство и почести, или даже угрожает ущербом их имуществу, все это и подобное народ властен принять или отвергнуть. Но еще важнее следующее: хотя бы один из народных трибунов высказался против, сенат не только не в силах привести в исполнение свои постановления, он не может устраивать совещания и даже собираться, а трибуны обязаны действовать всегда в угоду народу и прежде всего сообразоваться с его волей. Таким образом, сенат по всем этим причинам боится народа и со вниманием относится к нему.

В равной мере и народ находится в зависимости от сената и обязан сообразоваться с ним в делах государства и частных лиц. В самом деле, многие работы во всей Италии, перечислить которые было бы нелегко, по управлению и сооружению общественных зданий, а также многие реки, гавани, сады, прииски, земли, короче все, что находится во власти римлян, отдается цен-

зорами на откуп. Все поименованное здесь находится в ведении народа, и, можно сказать, почти все граждане причастны к откупам и к получаемым через них выгодам. Так, одни за плату сами принимают что-либо от цензоров на откуп, другие идут в товарищи к ним, третьи являются поручителями за откупщиков, четвертые несут за них в государственную казну свое состояние. По всем этим делам решает сенат, именно: назначить срок уплаты, в случае несчастья облегчить плательщиков, или при несостоятельности совсем освободить от обязательства. Словом, во многих случаях сенат имеет возможность причинить вред или пособить людям, имеющим отношение к общественному достоянию, ибо по всем поименованным делам нужно обращаться к сенату. Потом – что самое важное – из среды сенаторов избираются судьи в многочисленнейших тяжбах как государственных, так и частных, если только тяжбы возбуждаются по важному обвинению. Вот почему все граждане, находясь в зависимости от сената и опасаясь неверного исхода тяжбы, заботливо воздерживаются от возражений против сенатских определений и от противодействия сенату. Точно так же они не имеют охоты противодействовать видам консулов, ибо каждый гражданин в отдельности и все вместе подчинены власти консулов во время войны.

Хотя каждая власть имеет полную возможность и вредить другой, и помогать, однако во всех положениях они обнаруживают подобающее единодушие, и потому нельзя было бы указать лучшего государственного устройства... Ибо если какая-либо власть возомнит о себе не в меру, станет притязательной и присвоит себе неподобающее значение, между тем как согласно только что сказанному ни одна из властей не довлеет себе и каждая из них имеет возможность мешать и противодействовать замыслам других, то чрезвычайное усиление одной из властей и превознесение над прочими окажется совершенно невозможным. Действительно все остается на своем месте, так как порывы к переменам сдерживаются частью внешними мерами, частью исконным опасением противодействия с какой бы то ни было стороны.

*Полибий. Всеобщая история. Кн. VI, 11-18
(пер. Ф. Г. Мищенко).*

ДОКУМЕНТ № 3.

КВИНТ ТУЛЛИЙ ЦИЦЕРОН

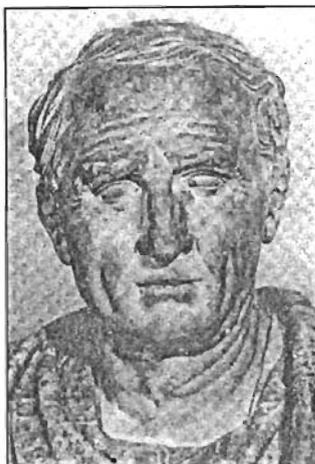
КРАТКОЕ НАСТАВЛЕНИЕ ПО СОИСКАНИЮ (извлечения)

Квинт шлет привет брату Марку

I. 1. Хотя у тебя и достаточно всего того, что человек может приобрести природным умом или опытом, или стараниями, однако, ввиду нашей взаимной любви, я счел нелишним подробно написать тебе то, что мне приходило на ум, когда я размышлял дни и ночи о твоём соискании, – не для того, чтобы научить тебя чему-нибудь новому, но чтобы изложить с единой точки зрения, по плану и порядку, то, что в жизни оказывается разбросанным и неопределённым. Хотя природа и имеет наибольшее

значение, но, мне кажется, в деле немногих месяцев искусство может победить природу...

V. 16. Соискание должностей требует действий двоякого рода: одни должны заключаться в обеспечении помощи друзей, другие – в спикании расположения народа. Старания друзей должны рождаться от услуг, одолжений, давности дружбы, доступности и приветливости. Но при соискании это слово «дружья» имеет более широкое значение, чем при прочих житейских отношениях. К числу друзей ты должен отнести всякого, кто проявит хотя бы некоторое расположение и внимание к тебе, всякого, кто будет частым посетителем твоего дома. Однако чрезвычайно полезно быть дорогим и любезным именно тем, кто нам подлинно друг вследствие родства или свойства, или товарищества, или какой-либо связи.



Марк Туллий Цицерон

17. Затем нужно приложить все усилия к тому, чтобы всякий близкий и совсем свой человек, затем и члены трибы, соседи, клепнты, даже вольноотпущенники и, наконец, твои рабы любили тебя и желали тебе наибольшего значения, ибо почти все разговоры, создающие общественному деятелю имя, исходят от своих.

18. Затем надо приобрести друзей всякого рода: для придания себе блеска – людей, известных должностным положением и именем, которые если и не способствуют привлечению голосов, то все же придают искателю некоторый вес; для обеспечения своего права – должностных лиц, а из них особенно консулов, затем народных трибунов; для получения голосов центурий – людей выдающегося влияния. Прежде всего склоняй на свою сторону и обеспечь себе поддержку тех, кто благодаря тебе получил или надеется получить голоса трибы или центурии, или же какую-нибудь выгоду. Ибо в течение последних лет честолюбивые люди прилагали всяческие усилия и труды, чтобы получить от членов своей трибы то, чего они домогались. Ты должен добиваться любым способом, чтобы эти люди были на твоей стороне всей душой и всеми стремлениями...

VI. 20. А так как вообще твои притязания очень надежно поддерживают друзья, которых ты приобрел, защищая дела в суде, то сделай так, чтобы обязанности каждого, кто перед тобой в долгу, были точно расписаны и распределены. И раз ты никогда ни в чем не обременял никого из тех людей, постарайся о том, чтобы они поняли, что все то, что они, по твоему мнению, должны для тебя сделать, ты приурочил именно к этому времени.

21. Но так как люди становятся благосклонными и ревностными избирателями главным образом благодаря трем обстоятельствам – услугам, надежде и искренней душевной привязанности, то нужно усвоить, каким образом следует использовать каждое из них. Малейшие услуги заставляют людей считать, что есть достаточно причин для усердного голосования, не говоря уже о тех, кого ты спас, – а их очень много, – кото-

рые понимают, что если они не удовлетворят тебя при этих обстоятельствах, то они никогда не найдут одобрения ни у кого. Хотя это и так, их все же нужно просить и привести к сознанию того, что мы, в свою очередь, можем стать обязанными тем, кто до того был обязан нам.

22. Что же касается тех, кого с тобой связывает надежда (этот род людей гораздо старательнее и обязательнее), то постарайся, чтобы им казалось, что ты расположен и готов оказать им поддержку. Наконец, пусть они понимают, что ты внимательно следишь за услугами с их стороны, пусть им будет ясно, что ты хорошо видишь и отмечаешь, сколько каждый из них для тебя делает.

23. Третий род помощи при выборах – это искренние стремления, которые понадобится укрепить, выражая благодарность и приспособляя свои речи к тем условиям, в силу которых каждый, как тебе покажется, будет твоим сторонником, – проявляя по отношению к людям одинаковое благоволение, подавая им надежду, что дружеские отношения станут близкими и тесными. Для всех этих видов отношений обдумай и взвесь, сколько кто может, чтобы знать, каким образом нужно каждому услужить и чего ожидать и требовать от каждого.

24. Дело в том, что существуют некоторые люди, очень влиятельные в своей округе и муниципии, существуют усердные и состоятельные, которые, если они ранее и не старались использовать это влияние, однако вполне могут со временем потрудиться ради того, кому они обязаны или хотят угодить. Людей этого рода нужно обхаживать так, чтобы они сами поняли, что ты видишь, чего тебе ожидать от каждого из них, чувствуешь, что получаешь, помнишь, что получил. Но есть и другие, которые либо ничего не могут, либо даже ненавистны членам своей трибы и лишены присутствия духа и возможности постараться сообразно обстоятельствам. Не забудь разобраться в них, чтобы, возложив на кого-нибудь слишком большие надежды, не получить мало помощи.

VII. 25. И хотя нужно быть вполне обеспеченным, приобретаю и укрепив дружеские связи, все же во время самого соискания завязываются весьма многочисленные и очень полезные дружеские отношения. Дело в том, что с соисканием, при прочих неприятностях, сопряжено следующее удобство: ты можешь без ущерба для своей чести, чего ты не смог бы сделать в обычных условиях, завязывать дружбу, с кем только захочешь; если бы ты в другое время стал вести переговоры с этими людьми, предлагая им свои услуги, то это показалось бы бессмысленным поступком; если же ты во время соискания не будешь вести переговоров об этом, и притом со многими и тщательно, то ты покажешься ничтожным искателем.

26. Я же уверяю тебя, что нет никого, если только он не связан какими-нибудь узами с кем-либо из твоих соперников, от кого ты, приложив старания, не мог бы легко добиться, чтобы он своей услугой списал твою привязанность и обязал тебя; лишь бы только он понял, что ты придаешь ему большое значение и говоришь от души, что он делает выгодное дело и что из этого возникнет не кратковременная дружба в связи с голосованием, а прочная и постоянная.

27. Верь мне, не найдется никого, кто бы, обладая хоть каким-нибудь здравым смыслом, упустил эту представившуюся ему возможность ус-

тановить дружеские отношения с тобой, особенно когда, благодаря случаю, твои соперники таковы, что их дружбу следует либо презирать, либо избегать, а сами они не могут не только выполнить, но даже начать то, что я советую тебе.

28. ...Право, не вижу ничего более глупого, чем предположение, что тебе может быть предан тот, кого ты не знаешь. Человек должен обладать какой-то исключительной славой и достоинством, а также совершить великие подвиги, чтобы незнакомые люди избрали его на высшую должность, когда о нем никто не печется. Но случай, когда бы негодный человек, бездельник, без способностей, покрытый позором, без друзей, кому никто не обязан, опередил человека, опирающегося на поддержку большинства людей и всеобщее уважение, возможен только при непрости- тельной небрежности.

VIII. 29. Поэтому постарайся при помощи многочисленных и разнообразных дружеских связей закрепить за собой все центурии. Прежде всего – это очевидно – ты должен привлечь на свою сторону сенаторов и римских всадников, а из прочих сословий – влиятельных и усердных людей. На форуме бывают многие деятельные горожане, многие ревностные и влиятельные вольноотпущенники. Кого сможешь, – сам, кого – через общих друзей, приложив все усилия, склони к тому, чтобы они стали твоими горячими сторонниками. Стремись к этому, посылай к ним людей, дай понять им, что они оказывают тебе величайшую услугу.

30. Затем нужно обратить внимание на город в целом, на все коллегии, округа и соседства. Если ты завяжешь дружеские отношения с главенствующими в них людьми, то при их помощи легко будешь держать в руках остальную массу. Затем думай и помни обо всей Италии, распписанной и распределенной на трибы чтобы не допустить существования муниципии, колонии, префектуры и, наконец, места в Италии, в котором бы у тебя не было достаточной поддержки.

31. Разыскивай и находи людей в каждой области, узнай их, посети, укрепи их расположение к тебе, постарайся о том, чтобы они за тебя просили в своей округе и были как бы кандидатами за тебя. Они пожелают твоей дружбы, увидев, что ты стремишься приобрести их дружбу. Ты добьешься, что они это поймут, с помощью речи, составленной с этой целью. Жители муниципий и деревень считают себя нашими друзьями, если мы знаем их по имени. Если же они также рассчитывают на некоторую нашу защиту, то они не упускают случая заслужить эту дружбу. Прочие, а особенно твои соперники, даже не знают этих людей; ты же и знаешь и легко познакомишься с ними, без чего дружба невозможна.

32. Этого однако недостаточно, хотя это и важно. Нужно, чтобы за этим последовала надежда на выгоду и дружбу, чтобы ты казался им не только номенклатором, но и добрым другом. Когда ты таким образом будешь иметь в центуриях ревностных сторонников в лице тех, кто из-за честолюбия пользуется очень большим влиянием среди членов трибы, и в лице прочих, имеющих значение среди части членов трибы вследствие своего положения в муниципии или в округе, или в коллегии, то у тебя будут все основания надеяться на наилучший исход.

33. Что же касается центурий всадников, то обеспечить себе их поддержку, если постараться, мне кажется, гораздо легче. Прежде всего по-

знакомься с всадниками (ведь их немного), затем привлекли их к себе (этот юношеский возраст гораздо легче склонить к дружбе); к тому же на твоей стороне любой из лучших юношей, жаждущих образования. Далее, так как ты сам принадлежишь к сословию всадников, то они будут послушны авторитету сословия, если ты приложишь старания, чтобы обеспечить себе поддержку этих центурий не только ввиду благорасположения сословия, но и на основании дружбы отдельных лиц. Ведь ревностное отношение молодежи при привлечении голосов, при обходе, при распространении новостей, при постоянном сопровождении и чрезвычайно важно и приносит удивительный почет.

IX. 34. Раз я упомянул о постоянном сопровождении, надо также заботиться о том, чтобы тебя ежедневно провожали люди всякого рода, сословия и возраста. Ибо на основании множества их можно будет сообразить, каковы будут твои силы и возможности на самом поле. При этом бывают люди трех родов: первые приветствуют, приходя на дом; вторые провожают на форум; третьи сопровождают постоянно.

35. По отношению к приветствующим (это более пошлые люди и, по нынешнему обычаю, приходят они в большом числе) нужно держать себя так, чтобы это ничтожное внимание с их стороны казалось им самым лестным для тебя. Покажи тем, кто приходит к тебе в дом, что ты замечаешь; дай это понять их друзьям, чтобы те сообщили им об этом; повторяй об этом им самим. Так люди, обходя многих соперников и видя, что один из них обращает на их любезность наибольшее внимание, часто отдают свои голоса именно ему и оставляют прочих, постепенно останавливая свой выбор и при голосовании из сторонников всех превращаются в сторонников одного. Кроме того, тщательно соблюдай правило: если услышишь или почувствуешь, что тот, кто обещал тебе свою поддержку, как говорится, перекрасился, то скрой, что ты услышал или знаешь; если же он захочет обелить себя в твоих глазах, чувствуя, что на него пало подозрение, то подтверди, что ты никогда не сомневался и не должен сомневаться в его добрых намерениях. Ибо тот, кто не считает, что он удовлетворяет тебя, никак не может быть другом. Но нужно знать настроение каждого, чтобы можно было установить, насколько кому доверять.

36. Сопровождение при следовании на форум – более важная обязанность, чем приветствия на дому; дай понять и покажи, что оно более приятно тебе, и спускайся на форум, по возможности, в определенное время. Множество людей, ежедневно сопровождающих на форум, создает весьма благоприятные мнения, придает большое достоинство.

37. Третьи этого рода – это толпа неотступно сопровождающих. Постарайся, чтобы те, кто будет делать это охотно, поняли, что они этой величайшей услугой обязывают тебя навсегда; от тех же, кто в долгу перед тобой, прямо требуй выполнения этой обязанности – кто сможет по возрасту и занятиям, пусть постоянно будет при тебе сам; кто не сможет сопровождать, пусть возложит эту обязанность на своих близких. Я очень хочу, чтобы ты всегда был в сопровождении множества людей, и полагаю, что это важно для успеха.

38. Кроме того, много способствует славе и придает достоинство, если с тобой будут те, кого ты защитил, кого ты спас и освободил от осуждения. Этого ты прямо требуй от них: так как благодаря тебе одни без вся-

ких расходов сохранили имущество, другие доброе имя, третьи жизнь и все достояние, и так как им не представится никакой другой возможности отблагодарить тебя, пусть они воздадут тебе за это, взяв на себя эти обязанности.

X. 39. Во всей этой речи я касался содействия друзей. Теперь я не могу обойти молчанием предосторожностей, необходимых в этом деле...

40. Обеспечив себе старания друзей, узнай также замыслы недругов и противников, а также, кто они. Их три рода: одни – это те, кому ты повредил, другие – те, кто не любит тебя беспричинно, третьи – те, кто относится весьма дружественно к твоим соперникам. Перед теми, кому ты повредил, выступив против них в пользу друзей, оправдайся открыто, напomini им об обязанностях дружбы, подай им надежду на то, что ты будешь относиться к их делам так же ревностно и старательно, если они отдадут тебе свою дружбу. Тех, кто не любит тебя беспричинно, постарайся отвлечь от превратного душевного расположения, либо оказав услугу, либо подав надежду, либо проявив внимание. Тем, кто несколько чуждается тебя вследствие дружеского отношения к твоим соперникам, угождай теми же способами, что и вышеупомянутым, и, если сможешь убедить, покажи, что ты относишься благожелательно даже к своим соперникам.

XI. 41. Так как об установлении дружеских отношений сказано достаточно, следует сказать о другой стороне соискания, заключающейся в приобретении благосклонности народа. Это требует обращения по имени, лести, постоянного внимания, щедрости, распространения слухов, надежд на тебя, как государственного деятеля...

47. Гай Котта, мастер в обхождении с избирателями, говаривал, что когда то, о чем его просят, не противоречит его обязательствам, то он охотно обещает свое содействие всем, но оказывает его тем, у кого оно, по его мнению, сослужит ему наилучшую службу; что он не отказывает никому, ибо часто случается, что тот, кому он обещал, не пользуется обещанием, так что сам он часто оказывается более свободным, нежели предполагал; кроме того, не может быть полон дом того человека, который берется лишь за столько дел, сколько он, по его мнению, может выполнить; дело, на которое не рассчитываешь, случайно оканчивается благополучно, а то, которое кажется уже в руках, по какой-либо причине не доводится до конца; наконец, едва ли возможно, чтобы тот, кому ты скажешь неправду, рассердился.

48. Если ты пообещаешь то это и неопределенно, и на некоторый срок, и немногим; если же ты откажешь, то, конечно, оттолкнешь от себя и притом немедленно и многих. Тех, кто просит о том, чтобы им было разрешено воспользоваться содействием другого, гораздо больше, нежели тех, кто действительно пользуется. Поэтому лучше будет, если кто-либо из этих людей когда-нибудь рассердится на тебя на форуме, нежели все сразу же у тебя дома, тем более, что на тех, кто отказывает, сердятся гораздо сильнее, чем на того, кого видят в затруднительном положении по той причине, что он хотел бы исполнить обещание, если бы только это было возможно...

XIII. 50. Далее следует сказать о молве, о которой надо весьма заботиться. Сказанное во всей предшествующей речи имеет значение для прославления твоего имени: слава красноречия, расположение откупщиков

и сословия всадников, благожелательное отношение знати, привлекательность для молодежи, настойчивость тех, кого ты защитил, присутствие множества жителей муниципии, очевидно, прибывших ради тебя; чтобы говорили и думали, что ты хорошо знаешь людей, приветливо обращаешься к ним, настойчиво и тщательно добиваешься избрания, благожелателен и щедр; твой дом, с ночи заполненный посетителями, привлекательность для разнообразных людей, когда твоими речами удовлетворены все, а делом и помощью многие; пусть то, что можно выполнить, делается трудолюбиво, искусно и тщательно, не для того, чтобы молва распространялась от этих людей к народу, но для того, чтобы сам народ жил среди этих стремлений...

52. Наконец, заботься о том, чтобы все соискание было пышным, торжественным, блестящим, популярным, полным достоинства, а также о том, чтобы о твоих соперниках распространялись соответствующие их нравам позорные слухи, если только это возможно, – либо о преступлении, либо о разврате, либо о мотовстве.

53. При этом соискании нужно также чрезвычайно заботиться о том, чтобы государство возлагало на тебя лучшие надежды и почитало тебя. Но при соискании ты не должен вмешиваться в государственные дела ни в сенате, ни на народных сходках, но сохранять это про себя, чтобы сенат решил на основании твоей прежней жизни, что ты станешь защитником его авторитета, чтобы римские всадники и честные и богатые мужи сочли на основании твоего прошлого, что ты будешь поддерживать тишину и общественное спокойствие, а толпа на основании того, что ты был любим народом хотя бы за речи на народных сходках и в суде, считала, что ее выгода не будет чуждой тебе...

57. Итак, если мы будем бодрствовать в соответствии с важностью дела, если побудим наших благожелателей к величайшему рвению, если мы между каждым из влиятельных и преданных нам людей распределим их обязанности, если укажем соперникам на возможность суда, внушим страх их посредникам, сдержим каким-нибудь способом их раздатчиков, то может статься, что подкупа совсем не будет или же он не окажет никакого действия.

Письма Марка Туллия Цицерона. Т. I. – М., 1994. – С. 19-36.

ДОКУМЕНТ № 4.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ НАДПИСИ В ПОМПЕЯХ

Лорей, соседки просят тебя, выбери в эдилы Амплната.

Дионисий сукновал, вольноотпущенник, просит вас выбрать эдилом Луция Попидия.

Если честная жизнь на пользу людям бывает,
То Лукреций Фронттон чести достоин вполне.

Прокул, выбери Сабина эдилом, и он тебя выберет.

Прошу тебя, Лорей, выбери в дуумвиры Цейя Секунда, и он тебя выберет.



Предвыборная надпись в Помпеях

Требий, проснись, выбирай.

Соседи, проснитесь и голосуйте за Амплиата.

Чтоб ты заболел, если из зависти это уничтожишь!

Цит по: Сергеевко М. Е. Помпеи. – М.; Л., 1949. – С. 90, 92, 95-97.

М. Казеллий Марцелл будет хорошим эдилом и устроит великолепные игры.

Кандидатуру Казеллия и Альбуция поддерживают Стация и Петрония. О, если бы всегда в колонии были такие граждане, как они!

Народ поддерживает Л. Попидия Секунда.

Выбирайте в дуумвиры Бруттия Бальба – этот не расхитит казны.

Цит. по: Гиро П. Частная и общественная жизнь римлян. – СПб., 1995. – С. 489, 491.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Охарактеризуйте этапы формирования гражданской общины в древнем Риме.

2. Почему народные собрания и сенат длительное время сохраняли свои полномочия?

3. Прочитайте документ № 2 и выскажите свое мнение о взглядах Полибия. В чем с ним можно согласиться или поспорить?

4. Где, на Ваш взгляд, непривилегированные слои населения играли большую роль в управлении государством: в Афинах при Перикле или в Риме III в. до н. э.? Свой ответ обоснуйте.

5. Кандидаты в консулы, желая заручиться поддержкой избирателей, искали с ними встречи на улицах, давали предвыборные обещания, шутили, спрашивали о делах. Рассказывают, что один богатый римлянин, пожимая мозолистую руку какого-то земледельца, спросил, не ходит ли тот иногда на четырех ногах. Земледелец обиделся, богача провалили на выборах. Почему шутка так повлияла на исход выборов?

6. Считаете ли Вы, что советы Квинта Цицерона (документ № 3) являются актуальными в наши дни. Какие из наставлений Вы считаете недопустимыми в современном обществе. Свой ответ обоснуйте.

7. Дайте сравнительную характеристику избирательных процедур в Риме и афинском государстве.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

- Плиний Младший. Письма. – М., 1982.
 Плутарх. Сравнительные жизнеописания. В двух томах. Т. I. – М., 1994.
 Полибий. Всеобщая история. Т. II. – СПб., 1995.
 Светоний Гай Транквилл. Жизнь двенадцати цезарей. – М., 1966.
 Тит Ливий. История Рима от основания города. Т. I. – М., 1989.
 Хрестоматия по истории древнего Рима. – М., 1987.
 Цицерон Марк Туллий. Диалоги: О государстве. О законах. – М., 1966.
 Цицерон Марк Туллий. Письма. Т. I. – М., 1995.
 Цицерон Марк Туллий. Речи. Тт. I-II. – М., 1995.
 Цицерон Марк Туллий. Три трактата об ораторском искусстве. – М., 1994.
 Человек античности: идеалы и реальность. Сборник документов. – М., 1992.
- Александровская С. В. Предвыборная агитация в древнем Риме// Журнал о выборах – 2001 – № 2.
 Бартошек М. Римское право: (Понятия, термины, определения)/ Пер. с чешск. – М., 1989.
 Пиро П. Частная и общественная жизнь римлян. – СПб., 1995.
 Грималь П. Цицерон/ Пер. с франц. – М., 1991.
 Дождев Д. В. Римское частное право. Учебник для вузов. – М., 1996.
 Егоров А. Б. Рим на грани эпох. – Л., 1985.
 Иегер О. История Рима/ Пер. с нем. 2-е изд. – СПб., 1886.
 История древнего мира/ Под ред. И. М. Дьяконова и др. В 3-х кн. Кн. 2-3. – М., 1989.
 История древнего Рима: Учебник для вузов. – М., 1993.
 История Европы: В 8 тт. Т. 1: Древняя Европа. – М., 1988.
 История римского права. Пособие к лекциям профессора В. М. Хвостова. – М., 1907.
 Кнабе Г. С. Древний Рим – история и повседневность: Очерки. – М., 1986.
 Маяк И. Л. Рим первых царей (Генезис римского полиса). – М., 1983.
 Моммзен Т. История Рима/ Пер. с нем. Тт. I-III, V. – СПб., 1994-1995.
 Немировский А. И. Идеология и культура раннего Рима. – Воронеж, 1964.
 Нечай Ф. М. Образование римского государства. – Минск, 1972.
 Новицкий И. Б. Римское право. – М., 1995.
 Сергеенко М. Е. Помпей. – М.; Л., 1949.
 Словарь античности/ Пер. с нем. – М., 1989.
 Утченко С. Л. Идеино-политическая борьба в Риме накануне падения Республики (Из истории политических идей I в. до н. э.). – М., 1952.
 Утченко С. Л. Кризис и падение Римской республики. – М., 1965.
 Утченко С. Л. Политические учения древнего Рима III-I вв. до н. э. – М., 1977.
 Утченко С. Л. Цицерон и его время. – М., 1972.
 Штаерман Е. М. Древнеримская цивилизация// Древние цивилизации. – М., 1989.
 Штаерман Е. М. От гражданина к подданному// Культура древнего Рима. В двух тт. Т. I. – М., 1985.
 Штаерман Е. М. Римское право// Культура древнего Рима. В двух тт. Т. I. – М., 1985.





Очерк третий

Выборы в Западной Европе в раннее средневековье

Основные вопросы:

1. *Выборы у германских племен эпохи Тацита.*
2. *Эволюция народных собраний во Франкском королевстве.*
3. *Институты самоуправления в англосаксонских королевствах.*
4. *Органы самоуправления в Швеции, Норвегии и Исландии до конца XIII в.*
5. *Ритуалы избрания королей.*

Период поздней Римской империи (III-V вв.) был не только закатом одной эпохи, имя которой Античность, но и зарождением новой – Средневековья. Уже в кризисе римского общества III в. историки находят начало переворота, благодаря которому зарождается средневековый Запад. Великое переселение народов IV-VI вв. ускорило процесс преобразования этого мира, изменило его вид.

Складывание средневекового мира происходило в условиях столкновения/взаимодействия позднеантичного и варварского обществ, синтеза варварской и римской культур. «В древности – пишет В. И. Уколова – не было «Европы» в современном понимании как некоей культурно-исторической общности с единой судьбой в мировой истории». Именно в раннее средневековье в результате жизнедеятельности множества народов Европа начала формироваться как этнический, политический, экономический и культурный феномен. Важнейшую роль в этом процессе сыграло христианство, во многом определившее особенности европейской цивилизации, ее отличие от других. Раннее средневековье – время генезиса государства и его институтов, социальной структуры общества, формирования феодальных отношений, складывания новой системы ценностей и особой картины мира.

В настоящем очерке на примере франков, англосаксов и скандинавов будет рассмотрена эволюция некоторых государственных и общественных институтов в V-XIII вв., в первую очередь народных собраний, органов местного самоуправления и выборных ритуалов. Сохранившиеся документы этого времени – хроники, варварские правды (записи обы-

ного права), капитулярии, саги – содержат о них ряд свидетельств. Однако имеющиеся в них сведения фрагментарны и отрывочны. Но прежде остановимся на общественном строе германских племен более раннего времени, поскольку именно германские традиции наложили существенный отпечаток на развитие варварских королевств Западной Европы. Наиболее полно быт, нравы и обычаи древних германцев описаны в сочинении римского историка Тацита¹.

1. Выборы у германских племен эпохи Тацита

Организацию управления у германских племен до основания ими варварских королевств часто называют «военной демократией»². Существовавшие у них органы власти – народные собрания, совет старейшин, военные вожди и конунги³ с дружинами – представляли лишь зачатки государственной власти. Каждый полноправный член германского племени (свободный, имеющий право носить оружие) лично и непосредственно принимал участие в управлении, выступал носителем народовластия. По словам Тацита, народное собрание созывалось в определенные дни, обыкновенно в новолуние или полнолуние. На нем выбирали старейшин (*principes*), военных вождей (*duces*) и конунгов (*reges*), выносили решения по вопросам войны и мира, осуществляли суд. Здесь же происходила церемония посвящения в воины, то есть в полноправные члены сообщества.

В качестве ораторов выступали конунг и старейшины, пытавшиеся склонить собрание к тому или иному решению: «Если их предложения не встречают сочувствия, участники собрания шумно их отвергают; если, напротив, нравятся, – раскачивают поднятые вверх фрамеи: ведь воздать похвалу оружием, на их взгляд, – самый почетный вид одобрения»⁴. Германцы не имели развитой процедуры волеизъявления, ее определенной формой выступали шумный ропот и потрясание оружием.

Совет старейшин предварительно рассматривал вопросы, подлежащие обсуждению народного собрания, более мелкие дела он решал самостоятельно. Старейшины, входившие в состав совета, избирались народом на общем собрании: «На тех же собраниях также избирают старейшин, отправляющих правосудие в округах и селениях»⁵. Никакого постоянного совета при старейшине не было. В рассмотрении дела принимали участие все свободные той «сотни», на территории которой происходило разбирательство.

¹ Корнелий Тацит (ок. 55 – ок. 120) – знаменитый римский историк, государственный деятель.

² Военная демократия – форма организации власти и соответствующий ей этап в развитии общества, предшествующий созданию государства.

³ Термин «гех», используемый античными авторами по отношению к германским вождям, на русский язык обычно переводится как «король», реже – «царь». Однако слово «король» произведено славянами от имени Карла Великого и может применяться к предводителям германских племен лишь с оговорками. Сами германцы называли своих властителей словом «конунг» (*kuuning*).

⁴ Тацит. О происхождении германцев и местоположении Германии. 11 (пер. А. С. Бобовича).

⁵ Там же. 12.

Власть конунга у германцев была ограничена народным собранием. По сообщению Тацита: «Царей они выбирают из наиболее знатных, вождей – из наиболее доблестных. Но и цари не обладают у них безграничным и безраздельным могуществом, и вожди начальствуют над ними, скорее увлекая примером и вызывая их восхищение, если они решительны, если выдаются достоинствами, если сражаются всегда впереди, чем наделенные подлинной властью»¹.



Совещание древних германцев
(барельеф с колонны Антонина)

Конунг у германцев не обладал дисциплинарными средствами принуждения. Он был, прежде всего, военным предводителем племени, символом его единства. Казнить, заключать в оковы и подвергать телесным наказаниям являлось прерогативой жрецов: «Ни карать смертью, ни налагать оковы, ни даже подвергать бичеванию не дозволено никому, кроме жрецов, да и они делают это как бы не в наказание и не по распоряжению вождя, а якобы по повелению бога...»².

Организация управления у древних германцев оставалась в целом догосударственной. Публичная власть еще не сформировалась. Высшим источником власти являлся народ, который на общеплеменном собрании выбирал старейшин, военных вождей, конунгов и передавал им часть властных полномочий. Равноправие у германцев понималось как право принимать участие в народном собрании и изъявлять свою волю по различным вопросам – потрясая оружием. Именно народное собрание и совет старейшин, избранных народом, руководили жизнью племени.

Такая организация управления сохранялась у германских племен и в эпоху переселений и завоевания ими римских провинций. Германцы все еще широко применяли принцип выборности вождей и конунгов. Выборы или, по крайней мере, утверждение выборов народом, по-прежнему были обычным явлением. Вместе с тем общеплеменное народное собрание не всегда могло нормально функционировать в связи с частыми войнами и расселением родов на обширной территории. Прямое народоправство, характерное для германцев тацитовской эпохи, в последующие столетия постепенно утрачивается.

Однако остатки древнегерманской организации управления долго сохранялись в возникших варварских королевствах. В системе раннефеодальной государственности коллективный принцип управления лишь постепенно уступал место органам центральной власти. Будучи связан с общинными формами жизни варварских племен, он накладывал свою печать на государственную организацию. В варварских королевствах

¹ Тацит. О происхождении германцев и местоположении Германии. 7 (пер. А. С. Бобовича).

² Там же.

сохраняли свое влияние в судебных и даже законодательных делах народных собрания, войско, представлявшее собой ополчение свободных германских общинников, участвовало в избрании короля, действовал институт соприсяжничества в выплате и получении родственниками вергельда (штрафа).

Варварские королевства, как говорилось выше, рождались из синтеза двух культур: варварской и римской. Однако темпы и пути развития этих государств были различны. Формирование государства проходило быстрее в тех частях Западной Европы, где имел место синтез римских и германских отношений (Франкское государство, Северная и Средняя Италия, Вестготское королевство). Процесс становления государства у англосаксов и особенно скандинавов, у которых этот синтез почти отсутствовал, носил длительный характер.

2. Эволюция народных собраний во Франкском королевстве

В раннесредневековой истории Франкского государства можно выделить три периода. Первый период – меровингский – от создания государства салическими франками в конце V в. до середины VIII в. Второй период – каролингский – от вступления на престол Пипина Короткого¹ в 751 г. до раздела империи по Верденскому договору 843 г. Третий – с середины IX в. до XI в. – период возникновения Французского (Западно-Франкского) королевства.

Салические (приморские) франки до середины IV в. жили на побережье Северного моря, от устья Рейна до Шельды. Во второй половине IV в. они заняли территорию до Мааса, а к середине V в. – до Соммы, завладев большей частью Галлии. В результате на завоеванных землях возникло Франкское государство, во главе которого стоял вождь салических франков Хлодвиг². Он происходил из рода Меровея, по имени которого франкскую династию конца V – первой половины VIII в. называют меровингами.

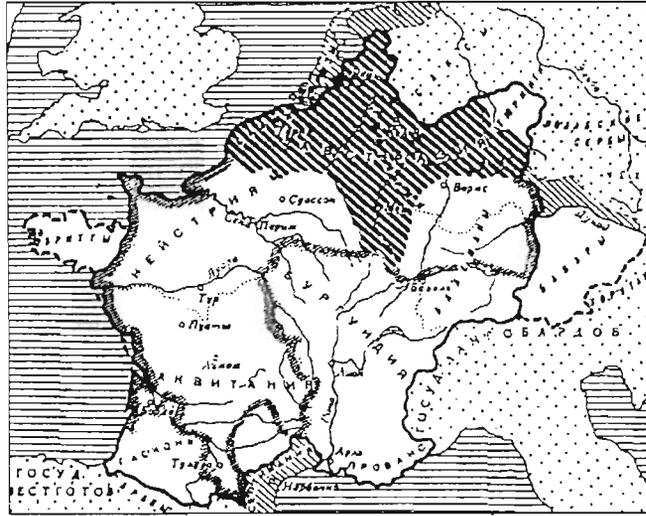
Около 496 г. Хлодвиг с дружиной принял христианство в его ортодоксальной форме. Вестготы, бургунды и другие германские племена восприняли христианство раньше франков, но в арианской форме³. Выбор Хлодвига обеспечивал ему поддержку влиятельных слоев галло-римского населения и, прежде всего, клира.

¹ Пипин Короткий (714/715-768) – сын Карла Мартелла. Майордом (в 741-751 гг.), франкский король (с 751 г.), первый из династии Каролингов. Добился свержения последнего короля из династии Меровингов и своего избрания на престол по франкскому обычаю. Подчинил отпадавшую от королевства Аквитанию.

² Хлодвиг (465/466-511) – вождь салических франков (с 481 г.). Сын Хильдерика I. В 486 г. разбил войска бывшего римского наместника Сиagriя. Король франков (с 486 г.). Расширил владения салических франков до Луары. Завоевал большую часть земель алеманнов (496 г.), изгнал вестготов из Южной Галлии (507 г.), подчинил франков, живших по среднему течению Рейна. Резиденцией Хлодвига стал город Париж.

³ Арианство – христианское течение, возникшее в начале IV в. и получившее название по имени основателя – александрийского пресвитера Ария (256-336). В 325 г. на первом Вселенском соборе в Никее Арий был осужден, а арианство было признано ересью. До VI-VII вв. пользовалось большим влиянием среди варварских народов – готов, вандалов, лангобардов и других.

Уже к середине VI в. государство Меровингов включало почти всю территорию бывшей римской провинции Галлия. Хлодвиг и его сыновья собрали вокруг себя большинство франкских племен. Верховную власть франков признали также алеманны, бавары, тюринги, а саксы были принуждены платить ежегодную дань. Характерной чертой возникшего политического образования было численное превосходство галло-римского населения над германским и обособленное их проживание. Во Франкском королевстве VII-VIII вв. франки составляли 20-25 %.



Франкское королевство в V–VIII вв.

Стремление варваров сберечь свою самобытность, свои обычаи и традиции привело к появлению в раннесредневековом законодательстве принципа персональности права, столь чуждого римской юридической традиции. Суть данного принципа состоит в том, что всякий человек, где бы он ни проживал, подчинялся праву своих предков (обычное право). Судили людей по правовому обычаю той этнической группы, к которой они принадлежали: салического франка – по салическому обычаю, бургунда – по бургундскому, римлянина – по римскому праву и т. д. «Варварские правды», представляющие собой сборники судебных обычаев, были записаны между второй половиной V и первой половиной IX в. Раньше других возникла «Салическая правда» (Lex Salica). Ее записали в конце правления Хлодвига (начало VI в.). Однако до нас она дошла лишь в списке конца VIII в. со многими добавлениями и, вероятно, исправлениями. Римское влияние проявилось в «Салической правде» лишь в том, что она записана на латыни и штрафы исчисляются в ней в римских денежных единицах – денариях и солидах.

В Прологах к «Салической правде» нашло отражение представление франков о себе как политическом субъекте, выступающем в сфере законодательной деятельности. Прологи носят характер народного предания, легенды, окончательно оформившейся не ранее VIII в. В них франки показывают, что законы у них установлены старейшинами при непосредственном участии народа: «Салический закон был продиктован знатными этого народа, которые тогда были его правителями. Выбрали из многих мужей четырех... Эти люди собрались на три заседания, тщательно обсудили все поводы к тяжбе и вынесли о каждом из них отдельное решение...»¹.

¹ Пролог I// Салическая правда. – М., 1950. – С. 86-87.

С образованием обширного Франкского государства в его управлении сохранились лишь слабые следы былой родоплеменной организации. Народное собрание как верховный орган политической власти перестает существовать, но продолжают созываться сходы всех свободных воинов, представляющие собой пережиток былых общих собраний германцев. Каждый год в марте свободные общинники, составлявшие всеобщее военное ополчение, должны были предстать перед королем для осмотра оружия. Эти весенние сборы стали называться «мартовскими полями». В отличие от прежних общеплеменных собраний, они не имели теперь серьезного политического значения.

После смерти Хлодвига «мартовские поля» вообще исчезли в Нейстрии и Бургундии, в которых преобладало галло-римское население, но продолжали существовать в Австразии¹, где большинство составляло германское население. В конце VII в. «мартовские поля» снова были введены на всей территории Франкского государства.

Одновременно со сбором войск на «мартовское поле» короли (при «ленивых» королях – майордомы²) периодически созывали собрания магнатов, на которых рассматривались общегосударственные вопросы. В состав собрания входили придворные сановники, королевские дружинники, представители областной администрации, епископы. О круге проблем, поднимавшихся на таких собраниях, свидетельствует отрывок из «Летописи города Меца», 692 г.: «Каждый год, первого марта, по старинному обычаю, он (майордом Пипин II Теристальский – Авт.) созывал франков на всеобщее собрание... На этом собрании принимались подарки от всех франкских вельмож, рассуждали о мире и защите церкви Господней, вдов и сирот, определялись наказания за похищение женщин и за поджоги, отдавались приказания людям военным быть наготове...»³.

Впечатление широкого народного участия в законодательстве и представительстве создавалось присутствием на «мартовских полях» войска, которое, как уже говорилось, составляли свободные франки. Именно войску сообщало о своих решениях собрание магнатов, когда считало нужным заручиться согласием народа. Показательно, что хронисты VII-VIII вв. часто отождествляют знать и народ. Даже там, где речь идет об узком круге придворной аристократии, они используют термин *Franci*. Народ по-прежнему признается источником власти, на самом деле не являясь им.

В мерovingский период, особенно в VI-VII вв., использовался принцип выборности на одну из высших церковных должностей – должность

¹ Нейстрия – при Мерovingах западная часть Франкского королевства. Охватывала область в бассейне рек Шельды и Луара. Главные города – Париж, Суассон, Орлеан, Тур. Бургундия – историческая область во Франции в бассейне рек Сона, Рона, Луара, в верховьях Сены. В раннее средневековье – королевство с центром в Лионе (V-VI вв.), позднее – Арле. Австразия – при Мерovingах в VI-VIII вв. восточная часть Франкского королевства. Главные города – Мец и Реймс.

² Майордом – во Франкском государстве – управляющий королевским дворцом, в VII – середине VIII в. высшее должностное лицо государства, фактический правитель королевства.

³ Цит. по: Стасюлевич М. М. История средних веков в ее писателях и исследованиях новейших ученых. Т. I. – СПб., 1885. – С. 587-588.

епископа. Решающий голос, как правило, имели жители города. Франкский хронист Григорий Турский¹ сообщает: «Блаженный Авит², который... был архидиаконом, в то время, когда горожане Клермона собрались, был избран клиром и народом и получил епископскую кафедру»³. В избрании епископа принимали участие состоятельные горожане: куриалы, выборные должностные лица, клир и народ в широком смысле (*populus, plebs*). Народ выражал свое согласие с выбором, который делали наиболее видные горожане. Решение собрания оформляли в виде специального акта – *consensus*, которым сообщали о смерти прежнего епископа и об избрании его преемника. Для признания выбора епископа действительным король должен был одобрить его и санкционировать посвящение.

В случае непрекращающейся борьбы между сторонниками того или иного кандидата, жители обращались к посредничеству короля, который мог сам назначить епископа. В своих актах Орлеанский церковный собор 549 г. отметил обязательное королевское подтверждение избрания, осуществленного клиром и народом. Однако I Парижский собор (561-562 гг.) постановил, «чтобы только тот ставился епископом, за кого народ и клирики попросят *путем избрания*». Епископ, говорилось в документах собора, не должен быть навязан повелением государя, в особенности тот, кого не желают горожане⁴.

Отличие от франков, у континентальных саксов общеплеменное народное собрание довольно долго продолжает функционировать именно как верховный орган политической власти. В раннее средневековье саксы жили на территории, расположенной к востоку от Рейна и Эмса, западу от Эльбы и югу от Эйзера. В 20-е гг. V в. часть саксов по приглашению британцев начала переселяться на остров для защиты его от вторжений кельтов, но уже с 40-х гг. саксы совместно с англами и ютами воевали с хозяевами Британии. Позднее они создают свои королевства на захваченных территориях. Саксонские племена, оставшиеся на материке, вели войны с тюрингами и наиболее длительные и кровопролитные с франками. Карлу Великому⁵ удалось присоединить Саксонию лишь в 804 г. после более тридцати лет войны. После раздела империи по Верденскому договору 843 г. Саксония отошла к Восточно-Франкскому королевству, а в конце IX в. стала герцогством.

Еще до франкского завоевания Саксония делилась на несколько самостоятельных герцогств (обычно выделяют Вестфалию, Ангарию и Остфалию, добавляя к ним Нордальбингию), внутренний строй которых значительно отличался. Несмотря на племенные подразделения, можно говорить о политическом единстве Саксонии, на которое указывает

¹ Григорий Турский (ок. 539 – ок. 594) – видный церковный и государственный деятель своего времени, автор исторических и богословских трудов.

² Авит – епископ Клермона (с 571 г.).

³ Григорий Турский. История франков. IV, 35.

⁴ Мажуга В. И. Королевская власть и церковь во Франкском государстве VI в. // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе VI-XVII вв. – Л., 1990. – С. 54.

⁵ Карл Великий (742-814) – франкский король (с 768 г.), император (с 800 г.). Сын Пипина Короткого. Завоевания Карла (Лангобардского королевства в 773-774 гг., области саксов в 772-804 гг. и др.) привели к образованию обширной империи, которая существовала до 843 г. По его имени названа королевская и императорская династия во Франкском государстве – Каролинги.

функционирование общеплеменного собрания, собиравшегося даже в начале IX в. По словам автора «Жития святого Лебуина», саксы «по своей традиции должны были проводить общие собрания один раз в год в центре Саксонии на берегу реки Везер в местечке по имени Маркло». В это время у них уже существовало социальное расслоение. Три основных слоя составляли: эделинги – родоплеменная знать, фрилинги – простые свободные и лацци (или литы) – полусвободные¹. Господствующее положение в социальном строе саксов занимали эделинги, но, тем не менее, представители всех трех слоев, подобно древним германцам, имели право носить оружие и участвовать в общеплеменном народном собрании. «Собрание в Маркло играло роль главного центрального органа управления всем племенным союзом саксов», у которых отсутствовала единая королевская власть². Саксы, как известно, в своей основной массе были язычниками. В период их войн с Карлом Великим язычество символизировало независимость и верность племенным традициям. После каждой победы франков происходило массовое крещение саксов и, напротив, в тех частях Саксонии, где нападения франков удавалось отбить, саксы вновь восстанавливали язычество. Лебуин, прибывший к саксам как миссионер, побывал на одном из собраний в Маркло, где пытался убедить присутствующих в преимуществе христианства над язычеством. В числе прочего, он предупреждал, что, не имея собственного короля и не желая верить в истинного Бога, саксы рискуют стать жертвами агрессии правителя соседней страны.

Состав общесаксонского народного собрания был весьма широк. На нем присутствовали избранные на местных собраниях отдельных саксонских герцогств самые могущественные и политически влиятельные руководители³, а также по 12 представителей нобилей, фрилингов и лацци, делегированные собраниями отдельных округов (*pagi*) герцогств. «Когда они собрались вместе, – пишет автор «Жития св. Лебуина» – то сначала, согласно своей традиции, вознесли молитвы своим богам, прося их защитить страну и направлять в создании законов полезных себе и угодных богам». После жертвоприношений присутствующие образовывали круг и начинали обсуждение вопросов, вынесенных для рассмотрения собранием. Решения принимались представителями всех трех сословий, участвовавших в работе собрания. «Они принимали законы, выносили решение по спорным вопросам и с общего согласия составляли планы на будущий год», а также решали вопросы войны и мира. По авторитетному мнению А. И. Неусыхина, кроме общего народного собрания, существовал еще какой-то общесаксонский «сенат» (*senatus totius gentis*). Он представлял собой, по-видимому, собрание наиболее могущественных представителей отдельных герцогств⁴. «Сенат» был органом, функции которого аналогичны функциям древнегерманского совета старейшин.

¹ Нитхард. История. Книга IV. Глава II// Историки эпохи Каролингов. – М., 1999. – С. 132.

² Неусыхин А. И. Крестьянские движения в Саксонии в IX–XI вв.// Ежегодник германской истории. 1973. – М., 1974. – С. 11–12.

³ В терминологии автора «Жития» – *сатрапы*.

⁴ Неусыхин А. И. Крестьянские движения в Саксонии в IX–XI вв.// Ежегодник германской истории. 1973. – М., 1974. – С. 11.

«Предсказания» св. Лебуина о завоевании земель саксов королем соседнего государства сбылись. Этим королем, как уже говорилось, был Карл Великий, на годы правления которого приходится наивысший расцвет Франкского государства. Карл продолжал завоевательную политику своих предшественников. Кроме Саксонии, он также присоединил к Франкскому государству Лангобардское королевство, часть Испании и Баварию. Государство Карла Великого охватывало огромную территорию, населенную множеством племен и народностей. Именно в годы правления Карла происходит наиболее заметное усиление королевской власти, централизация государственного управления.

Несмотря на попытки Каролингов унифицировать законодательство, в империи продолжало господствовать обычное право. Об этом свидетельствует каролингская формула назначения графа. Король, помимо прочего, поручал вновь назначенному, чтобы он «всегда заботливо управлял всеми проживающими в... округе франками, римлянами, бургундами и прочими людьми всякого племени и давал им справедливое правосудие сообразно с их законами»¹.

При Каролингах, особенно во времена Карла Великого, продолжают созываться народные собрания. Однако слово «народ» (*populus*), прилагавшееся к ним не должно вводить в заблуждение, ибо участвует в их деятельности не все свободное население страны, а преимущественно знать. Крупные магнаты (духовные и светские) лично присутствовали на созываемых королем собраниях, где вырабатывали законы и постановления, обязательные для всех. Вот что сообщают «Лоршские анналы»: «Король созвал герцогов, графов и прочих христиан вместе с законниками, приказав собрать все законы в своем королевстве и каждому человеку дать закон его, а там, где возникла необходимость, исправить и написать правильные законы, чтобы судьи судили по писанным законам и безвозмездно, а все люди в королевстве его, богатые и бедные, получили правый суд»².

Собрания созывались дважды в год, чаще весной и осенью-зимой в том месте, где находился король по государственным и военным делам. Весенние собрания проходили обычно перед началом военных походов, их приурочивали к военным смотрам. Еще Пипин Короткий перенес смотры с марта на май, так как к маю уже вырастала трава, необходимая для корма лошадей. С этого времени они стали называться «майскими полями». В отличие от «мартовских полей», они были не собраниями народного ополчения, а преимущественно съездами королевских бенефициариев³. Основная масса свободных крестьян постепенно устранялась от военной службы, которая становилась привилегией наиболее зажиточных землевладельцев, складывалось сословие воюющих.

¹ Цит. по: Колеснический Н. Ф. Аппарат власти и управления в варварском государстве // Власть и политическая культура в Средневековой Европе. – М., 1992. – С. 72.

² Лоршские анналы. 802 // Хрестоматия по истории средних веков. Т. 1. – М., 1961. – С. 470.

³ Бенефиций – в Западной Европе эпохи раннего средневековья – условное срочное пожалование (преимущественно земельное) за выполнение военной или административной службы. Бенефициарии приносили сюзерену присягу верности. Постепенно бенефициарии добились превращения бенефиция в наследственную феодальную собственность – феод.

Примечательно, что в каролингских хрониках различаются собрания, созываемые одновременно с военным смотром, и собственно собрания. Так, в 781 г. «Король Карл... созвал Великое собрание (Conventum) франков, то есть Великое поле (Magis campum)» – читаем мы в «Лоршских анналах», тогда как под 790 г. следующая запись: «Король созвал собрание в Вормсе, но это не было Великое поле (Magis campum), и год тот прошел без войны»¹.

Весенние собрания, нередко собиравшиеся Карлом Великим в июне, июле и даже августе, были очень многочисленны. В отличие от более узких осенних/зимних собраний, на них присутствовали все духовные и светские магнаты королевства со своими вассалами и свитами последних. Процедура этих собраний подробно описана аббатом Адельгардом в сочинении «О порядке дворца». Оригинал этого трактата утерян, но в конце IX в. архиепископ реймский Гинкмар сделал из него большую выписку с подробным рассказом о народных собраниях².

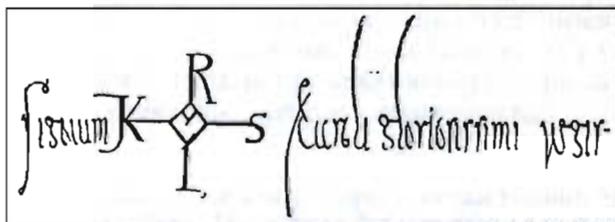
На обсуждение собравшихся король выносил параграфы (capitula) новых законов – капитуляриев. В рассмотрении предлагаемых проектов, которое длилось два-три дня, принимали участие наиболее знатные из присутствующих. Причем общие вопросы обсуждались влиятельными светскими и духовными лицами совместно, а специальные – церковные и мирские – раздельно. Собрание проходило либо на открытом воздухе, либо, в случае плохой погоды, в закрытых помещениях.

По соседству с заседающими находилась толпа менее значительных лиц, среди которых временами появлялся сам Карл Великий. Он принимал принесенные ему по старинному обычаю подарки и беседовал с теми, советы которых считал для себя важными. Карл, по словам Гинкмара, интересовался положением дел, нуждами и потребностями народа той местности, из которой прибыл его собеседник.

Одобренные и принятые законопроекты оглашались на широком собрании всех его участников. Только после согласия собравшегося на «майское поле» «народа» они вступали в законную силу. В одобрении народа в особенности нуждались законодательные акты, дополняющие или изменяющие нормы обычного права. Так, в одной из королевских инструкций начала IX в. посланцам короля предписывалось: «Спросить народ относи-

Подпись Карла Великого на документе.

Сентябрь 790 г.



тельно параграфов, недавно присоединенных к закону; и когда все согласятся, то пусть заявят свое согласие на те параграфы и приложат свою подпись»³.

Собрания высшей духовной и светской аристократии, именуемые в документах народными

¹ Лоршские анналы. 781 и 790// Хрестоматия по истории средних веков. Т. 1. – М., 1961. – С. 461, 463.

² См. приложение к данному очерку, документ № 4.

³ Цит. по: Стасюлевич М. М. История средних веков в ее писателях и исследованиях новейших ученых. Т. II. – СПб., 1864. – С. 45.

документах народными собраниями (*conventum populi*), продолжали созываться и после смерти Карла Великого. Принимать участие в работе этих собраний иногда могли представители средних и мелких слоев феодалов. Постоянного места проведения конвентов не было. Они созывались королем в разных частях государства. Круг участников того или иного собрания тоже определял король. Так в 822 г. «император (Людовик Благочестивый¹ – Авт.) велел собрать общий съезд в Аттиньи. На него съехались епископы, аббаты и духовенство, а также знатные люди его королевства»². Обычно съезды знати проходили один раз в год, но в случае необходимости могли созываться и чаще. В 821 г. Людовик Благочестивый созвал три собрания: в феврале в Ахене, в мае в Нимвегене, в октябре в Диденхофене. В компетенцию так называемых народных собраний входили вопросы законодательства, войны, внешних сношений, внутренних дел. На них также провозглашались наследники, а в ряде случаев избирались новые короли. Магнаты, присутствовавшие на собраниях, должны были подтверждать предлагаемые решения. В «Жизни императора Людовика» об упомянутом собрании в Нимвегене сообщается следующее: «Первого мая император созвал другое собрание в Нимвегене, на котором он велел зачитать условия разделения королевства, которое он сделал между своими сыновьями, чтобы это подтвердила вся присутствовавшая там знать»³.



*Карл Великий и его двор
(миниатюра из рукописи IX в.)*

После распада империи Карла Великого в различных ее частях продолжают периодически созываться съезды знати. В Восточно-Франкском королевстве, по свидетельству «Ксантенских анналов», Людовик Немецкий⁴ созывал собрание народа (*conventum populi*) в Майнце, Вормсе, Франкфурте⁵. Причем инициатива теперь не всегда исходила от короля. С идеей провести собрание могли выступить наиболее могущественные предста-

¹ Людовик I Благочестивый (778-840) – король Аквитании в 781-814 гг., франкский император (с 814 г.). Сын и преемник Карла Великого. В годы его правления трижды происходил раздел империи между ее наследниками (817, 829, 837 гг.). В 833 г. был свергнут сыновьями, в 834 г. восстановлен на престоле.

² Аноним. Жизнь императора Людовика. Глава 35// Историки эпохи Каролингов. – М., 1999. – С. 63.

³ Там же. Глава 34// Там же. – С. 62.

⁴ Людовик Немецкий – франкский король (с 817 г.), в 843-876 гг., после Верденского раздела империи Карла Великого, король Восточно-Франкского королевства.

⁵ Ксантенские анналы. Годы 848, 858, 863, 866// Историки эпохи Каролингов. – М., 1999. – С. 148, 149, 150, 152.

они должны являться на три общие судебные собрания (*generalia placita*), ежегодно, и никто не может их принудить посещать больше судебных заседаний, кроме того, что кто-нибудь либо будет обвинен, либо сам обвиняет другого, либо приглашен дать свидетельские показания. На остальные же собрания, которые проводят центенарии, не должен являться никто, кроме тяжущегося, того, кто судит или свидетельствует»¹.

Стремление расширить судебную компетенцию государственной власти за счет местных судебных собраний проявляется также и в постепенной замене выборных должностных лиц этих собраний назначаемыми. Первоначально во главе сотни и народного собрания стояли избираемые сотник (центенарий) и тунгин. Еще в VI в. центенариев выбирали, о чем свидетельствует «Декрет Хлотаря»: «В целях соблюдения мира повелеваем, чтобы во главе отрядов ставились выборные сотники (*electi centenarii*)»². Однако в конце VI – начале VII в. сотники-центенарии уже назначались королем или графом. Тунгин, в котором исследователи видят преемника древнегерманского старейшины, председательствовавшего на судебном собрании, с VI в. вовсе перестает упоминаться в документах.

Уже в раннее время из всей массы свободных, присутствовавших в сотенном собрании, выделяется группа, к которой постепенно переходит более активная роль в судебной деятельности. Речь идет о выборных судебных заседателях – рахинбургах. Рахинбурги или добрые люди (*boni homines*) были лицами весьма осведомленными в законодательстве. Именно к ним обращается истец с заявлением «сказать закон», то есть вынести приговор. За уклонение от исполнения своих функций рахинбурги подвергались штрафам³.

Независимость рахинбургов от графа сохранялась еще во второй половине VI в. Граф не имел права являться на собрания народных заседателей без их приглашения и не мог отказываться, если был приглашен. Нарушение этого правила грозило ему смертной казнью. Однако позднее рахинбурги все более превращаются в должностных лиц. Наконец, Карл Великий вместо рахинбургов вводит институт скабинов, получавших полномочия от короля. Ахенский капитулярный Карла Великого (809 г.) гласил: «Пусть графы (*indices*), фогты (*advocati*), уполномоченные сеньоров (*praepositi*), сотники (*centenarii*), скабины (*scabini*) назначаются для отправления своих должностей из лучших людей, каких только можно найти, и богобоязненных»⁴. Скабины назначались королевскими посланцами: «Пусть посланцы наши выбирают скабинов, адвокатов, нотариусов для различных поселений и имена их, когда вернутся, имеют с собой в списках»⁵. Вступая в должность, они приносили клятву судить справедливо. За неудовлетворительное исполнение обязанностей королевский посланец мог отстранить их от должности. Вормский капитулярный для

¹ Капитулярный для государевых посланцев (819 г.), 14// Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 3. – М., 1979. – С. 64-65.

² Капитулярный. IV, 16// Салическая правда. – С. 71.

³ Салическая правда. LVII// Там же. – С. 55.

⁴ Цит. по: Петрушевский Д. М. Очерки из истории средневекового общества и государства. Изд. 5-е. – М., 1922. – С. 272.

⁵ Капитулярный для государевых посланцев (803 г.), 3// Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 3. – М., 1979. – С. 54.

государевых посланцев (829 г.) гласит: «4. Повелеваем, чтобы всякий скабин, изблеченный в том, что он ради подарков или по знакомству, или из-за вражды несправедливо судил, был отправлен к нам с сопровождающими лицами. И далее, всем скабинам нужно сообщить, чтобы никто впредь не осмеливался продавать правосудие»¹.

До VI в. граф не занимался судопроизводством. Он мог присутствовать на судебном собрании, но выступал лишь как исполнитель решений народного суда, выполняя главным образом фискальные и полицейские функции. Позднее (в VI-VII вв.) круг полномочий графа расширяется. Теперь он становится главным судьей в округе, собирает налоги, производит набор войск, командует ими. При меровингских «ленивых королях» многие графы превратились в наследственных владельцев графств, но при Карле Великом были возвращены в положение полномочных лиц короля, подконтрольных его посланцам. Король часто смещал и наказывал графов за служебные упущения и сопротивление своим министералам. При преемниках Карла должность графа постепенно вновь становится наследственной.

Итак, усиление государственной власти, а также пассивность простых свободных, вели к все большему устранению широких народных масс от участия в делах государства. Замена выборных должностных лиц назначаемыми королем или его представителями привела к временной (чисто внешней) централизации Франкского королевства при Карле Великом.

3. Институты самоуправления в англосаксонских королевствах

Англосаксонский период английской истории продолжался около шести веков – с середины V до середины XI столетия. До этого времени почти в течение четырехсот лет Британия была провинцией Римской империи. В 407 г. римские легионы ушли с острова и уже никогда не возвращались, так как у них не было для этого средств и сил. С середины V в. в Британию переселяются германские племена: юты, саксы и англ. Вытеснив коренных жителей в западные и северо-западные районы острова и за его пределы (в частности, на полуостров Арморика – ныне Бретань), на захваченных территориях они образовали несколько королевств. С конца VI в. их число в основном равняется семи, поэтому период истории Англии с VII по IX в. называют Гептархией.

Эти королевства постоянно сталкивались друг с другом, соперничая в борьбе за политическое первенство. Ведущее положение поочередно занимали Кент (конец VI – начало VII в.), Нортумбрия (вторая половина VII в.), Мерсия (VIII в.), а с IX в. – Уэссекс, королю которого, Экберту, в 829 г. удается на время объединить под своей властью почти всю территорию, заселенную англосаксами.

С конца VIII в. на Британские острова начали совершать набеги датчане и норвежцы. Всем англосаксонским королевствам приходилось объединять свои усилия для борьбы с общим врагом. В 879 г. король Уэссекса

¹ Цит. по: Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 3. – М., 1979. – С. 66-67.



Английские королевства около 800 г.

Альфред¹ заключил с датчанами договор, согласно которому северо-восточная часть острова оставалась у скандинавов. Она получила название Область датского права (Денло). Лишь во второй половине X в. ее самостоятельность была ликвидирована королем Эдгаром². В конце столетия набеги норманнов возобновились. В начале XI в. Кнут Великий³ объединил под своей властью Англию, Данию и Норвегию. Вскоре после смерти Кнута на престол вновь вступил представитель англосаксонской династии Эдуард Исповедник⁴. Наконец, нормандское нашествие 1066 г. открыло новую страницу в истории Англии, королем которой стал герцог Нормандии Вильгельм⁵.

Политическая организация Англии на протяжении всего раннесредневекового периода сохраняла ряд элементов «военной демократии». Наиболее четко элементы общественных институтов германцев прослеживаются в системе местного самоуправления, прежде всего судебного-административного устройства. В англосаксонских королевствах они сохранялись гораздо дольше, чем во Франкском государстве. Рассмотрим их трансформацию в раннее средневековье.

Первоначальным звеном в системе местного судебного-административного управления была сельская община. Она представляла собой ограниченную по числу группу людей, где все знали друг друга, где протекала повседневная жизнь человека. Община управлялась собранием своих членов, сообща решавших дела. Именно сельский сход (галимот) регулировал отношения внутри общины и ее связь с внешним миром.

На галимоте решались все важнейшие дела хозяйственной жизни: вопросы севооборота, выпаса скота, пользования угодьями (лесами,

¹ Альфред Великий (ок. 849-889) – англосаксонский король (с 871 г.). При нем произошла консолидация англосаксонских королевств вокруг Уэссекса. В результате войн с датчанами часть территории была от них освобождена. Провел важные реформы в военной, финансовой и других областях государственной жизни. Судебник Альфреда является первым сборником общеправовых законов.

² Эдгар (943/944-975) – король Мерсии и Нортумбрии (с 957 г.), после признания его власти Уэссексом король Англии (с 959 г.).

³ Кнут Великий (ок. 995-1035) – король Англии (с 1016 г.), Дании (с 1018 г.), Норвегии (с 1028 г.). Участвовал в завоевательных походах норманнов. При нем были изданы законы, которые основывались на старом англосаксонском законодательстве.

⁴ Эдуард Исповедник (1003-1066) – после избрания на совете знати англосаксонский король (с 1042 г.).

⁵ Вильгельм I Завоеватель (ок. 1027-1087) – нормандский герцог (с 1035 г.), а после победы в битве при Гастингсе и провозглашении на уитенагемоте английский король (с 1066 г.).

реками, озерами, соляными залежами и т. п.), которые составляли коллективную собственность общины. Однако деятельность схода не ограничивалась чисто хозяйственными функциями. На своих собраниях общинники разбирали мелкие проступки и взимали штрафы с виновных, разрешали тяжбы, возникавшие среди жителей деревни, оформляли различные сделки. Сельский сход распределял повинности, был обязан производить розыск преступников, краденых вещей и собирать налоги. Его постановления являлись, вероятно, обязательными для всех членов. Кроме того, общинники могли выступать в качестве поручителей за своего односельчанина на собраниях сотни или графства. Заметим, что если в VII в. (по законам Уитреда¹) для снятия обвинения с рядового свободного (кэрла) достаточно было клятвы четырех его товарищей, то к концу IX в. (договор Альфреда и Гутрума) необходимо свидетельство одиннадцати общинников и одного королевского тэна².

Во главе общины стоял староста (*tun-gefefa*), которого первоначально выбирали на галимоте. С усилением королевской власти он стал назначаться королем или кем-то из его представителей. Именно старосту вместе с приходскими священниками и четырьмя самыми уважаемыми членами общины сельский сход посылал представлять свои интересы на собраниях сотни и графства.

Собрания свободного населения сотен и графств восходят к древним народным собраниям племен (собрания графств) или их подразделений (собрания сотен). В VI-VIII вв. эти собрания были носителями принципа народоправства, воплощавшего в себе коллективную волю соплеменников на данной территории (Е. В. Гутнова). Позднее они эволюционируют, постепенно перерождаясь из органов народной власти в подконтрольные государству и местной знати учреждения. Однако и в X в., несмотря на утверждение в них знати и должностных лиц, в собрания входили и представители местных общин: старосты, зажиточные крестьяне, выборный сотенный старшина. Кроме того, королевская власть покровительствует собраниям сотен и графств, предпринимая меры по активизации их деятельности.

Первоначально, как уже упоминалось, участие в народных собраниях считалось привилегией свободного человека. Позднее присутствие в них становилось обязанностью. Законы предписывают представителям общин являться на собрания: «И пусть, [все] как это полагается посещать, посещают под страхом штрафа сотенные собрания»³. Уже в IX в. в Мерсии освобождение от посещения собраний является особой привилегией. Законы Этельстана (X в.) квалифицируют неявку в собрание как неповиновение королю: «Если кто трижды будет отсутствовать в собрании (*gemot*), пусть заплатит [штраф] за неповиновение королю и пусть это

¹ Уитред – король Кента (в 690-725 гг.). Около 695 г. вместе с «советом мудрых» издал кодекс законов.

² Тэн – в англосаксонских королевствах представитель служилой знати, дружинник короля, который являлся в ополчение конным в сопровождении свиты. Земельные владения получал при условии несения военной службы.

³ Законы Кнута. 17, 1// Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы. – М., 1961. – С. 87.

будет за 7 дней до судебного собрания»¹. Вместе с тем предусматриваются меры, которые должны были обеспечить исполнение местными собраниями их основных функций, прежде всего, судебных.

Королевская власть пыталась опереться на местные учреждения, использовать их в целях поддержания внутреннего мира. Она была вынуждена считаться с ними, ибо собрания объединяли кэрлов и тем самым давали им средство сопротивления королю и его агентам, возможность отстаивать свои интересы в борьбе со знатью.

Сотня (hundred) была промежуточным звеном между общиной и шайром (графством) в системе местного самоуправления. На северо-востоке Англии, на территории датских поселений (графства Йоркшир и Линкольншир) подобные единицы назывались «wapentake». Это название, по замечанию английского историка Ф. Мэтланда, указывает на время, когда вооруженные воины на собраниях выказывали свое одобрение лязгом оружия. Термин «сотня» впервые появился в законах короля Эдмунда I². Однако текст «Порядка ведения и функции сотенных собраний», изданного до 975 г., сообщает, что сотня уже давно установленный институт. Число сотен в шайре могло значительно варьировать: от 5 в Лестершире до 63 в Кенте.

Собрание сотни (hundred-gemot, hundred-moot) созывалось раз в месяц, обычно на открытом воздухе. Первоначально на нем могли присутствовать все жители сотни. Затем интересы каждой общины представляли сельский староста, приходской священник и четыре самых уважаемых крестьянина. Кроме них, в заседаниях принимали участие все более или менее крупные землевладельцы округа. Участники гемота находились под особым покровительством закона на пути в собрание и из него.

Собранию сотни принадлежала гражданская и уголовная юрисдикция. Здесь решались вопросы, выходящие за пределы компетенции сельских сходов. В качестве судей первоначально выступали все присутствующие, но постепенно выделилась особая судебная комиссия из двенадцати человек. Возможно, это произошло для облегчения процедуры. Ранние упоминания о коллегии 12 старших тэнов содержат памятники IX в. Некоторые разъяснения относительно их функций дают законы X в. В компетенцию комиссии входило осуществление правосудия, преследование и арест преступников, сбор некоторых штрафов, а также исполнение отдельных административных функций. Члены комиссии были подконтрольны королю, и хотя значение ее со временем возрастает, полного подчинения местных судов тэнам, скорее всего, не было.

Помимо чисто судебных, сотенные собрания осуществляли административные, полицейские, фискальные функции. Сотня была ответственна за сбор судебных штрафов, церковных и других налогов, производила раскладку различных фискальных поступлений. В X в. короли официально признают за местными собраниями право на получение определенной доли от штрафов и поборов. По законам Этельреда³ сотне причи-

¹ Законы Этельстана. II, 20// Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 2. – М., 1973. – С. 106.

² Эдмунд I – англосаксонский король (в 939-946 гг.).

³ Этельред (умер в 871) – англосаксонский король (с 866 г.), старший брат и предшественник Альфреда Великого.

талась половина всех судебных сборов. Часть поступлений с судов отдавалась населению сотни, исполнявшему повинности по розыску преступника: «И обвиненных людей... нужно задерживать, и каждый из них должен уплатить залог в 6 полумарок, половину поземельному господину и половину местному суду (*warentake*)»¹. Если же преступник не предьявлялся, сотня несла коллективную ответственность за уголовное преступление, совершенное на ее территории.

В компетенцию собрания сотни входило также свидетельствование различных юридических актов, таких как передача земельной собственности из одних рук в другие, разбор исков о фолькленде². При этом все участники собрания выступали в качестве свидетелей. Именно к свидетелям обращались впоследствии, если нужно было восстановить содержание договоров.

Главой сотни был избираемый на ее гемоте сотенный старшина. Он первоначально председательствовал на заседаниях. Со временем возрастает значение королевского служащего – герефы. Герефа являлся представителем интересов короля и вначале, по-видимому, занимался лишь сбором судебных штрафов в его пользу. С течением времени он все более контролирует деятельность собрания. Однако, как заметил А. Р. Корсунский, «даже начав руководить судебными заседаниями сотен, королевский герефа не вмешивался еще непосредственно в вынесение решений участниками суда»³. В правовых памятниках X в. за герефой закреплялось право и обязанность созыва сотенного собрания, в состав которого он входит как чиновник короля. Сместить герефу мог только король.

Более крупной территориальной единицей, чем сотня, являлся *шайр* (*shire, scir*), который после нормандского завоевания станут называть графством. В объединенном англосаксонском королевстве графство представляло собой либо территорию некогда самостоятельного королевства (Кент, Эссекс), либо (таких большинство) вновь образованный судебно-административный округ. Шайры существовали, по-видимому, на юге острова уже во время Альфреда Великого (871-899) и полностью упрочились в правление Эдгара. Каждый шайр до нормандского завоевания имел свое народное собрание (*scirstoot, folstoot*), которое обычно собиралось два раза в год: «И пусть... собирается... в году... собрание графства два раза, если не будет надобности делать это чаще»⁴.

Во главе шайра стоял первоначально избираемый на собрании, а позднее назначаемый королем и его советниками (уитанами) элдермен. Он председательствовал на собрании графства, а во время войны командовал воинами графства.

С усилением королевской власти все большую роль в жизни графства играет королевский управляющий – шайррив (будущий шериф).

¹ Законы Этельреда. III. 2// Хрестоматия по истории средних веков. Т. 1. – М., 1961. – С. 625.

² Фолькленд – форма общинного землевладения в раннефеодальной Англии. В его состав входили наделы пахотной земли, расположенные чересполосно на землях общины, а также луг, пастбище, лес.

³ Корсунский А. Р. Образование раннефеодального государства в Западной Европе. – М., 1963. – С. 138.

⁴ Законы Кнута. 18// Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы. – М., 1961. – С. 87.

Первоначально он, главным образом, представлял интересы короля в графстве: собирал различные поступления для королевской казны, заведовал королевским имуществом в шайре. Постепенно сфера его деятельности расширяется. Шайррив не только осуществляет полицейскую и судебную власть, но и становится председателем собрания графства.

По замечанию Д. М. Петрушевского, в собраниях графств участвовали представители каждой общины, все более или менее крупные землевладельцы графства, шайррив, элдермен, другие должностные лица графства и епископ. Причем епископ графства принимал самое деятельное участие в собрании: «И пусть присутствуют на собраниях графства епископ и элдермен, и оба они должны наставлять, как в божеском, так и в светском праве»¹. Собрания графств выполняли, прежде всего, судебные функции. На них рассматривались дела, не получившие разрешения в собрании сотни, совершались различные юридические акты, такие как передача земли из рук в руки. Фолькмот обсуждал также вопросы налогообложения шайра, военной обороны. Иногда фолькмот подтверждал изданный центральной властью закон, придавая ему юридическую силу.

Как известно, в Англии вплоть до IX в. кэрлы составляли основную массу населения. Даже к середине XI в. сохранялось еще много свободных крестьян – собственников. Они не жаждали получить права на посещение собраний графств. Напротив, кэрлы желали заменить бремя обязательного посещения возможностью не являться в собрание. Там, где мы склонны видеть потерю политических прав, отмечает Ф. Мэтланд, они видели только облегчение от общественных повинностей. Итак, к концу раннесредневекового периода свободные люди все еще играют заметную роль в органах местного самоуправления, но все более исключаются из участия в собраниях графств.

Заметную политическую роль в государстве англосаксов играл «совет мудрых» (*уитенагемот*). В современной историографии не сложилось единого взгляда на истоки и характер данного учреждения. Ряд историков считает, что собрание уитанов ведет свое происхождение от собраний свободных общинников – фолькмотов. Другие исследователи полагают, что уитенагемот изначально был аристократическим органом, был создан королем и состоял из его приближенных.

Термин «уитенагемот» (*witenagemot*) впервые появляется в законах и хартиях X в. В предшествующие столетия наиболее распространенными были англосаксонские *micel gemot*, *sinodlic gemot* и латинские *synodus*, *consilium*, *conventio publica*. Во многих англосаксонских законах имеются вступления, в которых говорится об оглашении данных законов на собрании уитанов. Однако, в документах ни статус, ни полномочия уитенагемота закрепления не нашли.

Все члены «совета мудрых» именуется единым титулом «уитаны» или его латинскими эквивалентами. При свидетельствовании грамот участники собрания ставят свои подписи в соответствии со схемой социальных рангов: король, архиепископ, члены королевской семьи, еписко-

¹ Законы Кнута. 18// Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы. – М., 1961. – С. 87.

пы, элдермены, аббаты, тэны и лица без титулов. Нарушалась эта последовательность довольно редко.

Как численный, так и социальный состав уитенагемота изменялся на протяжении столетий. В собраниях уитанов VII-VIII вв. присутствовало от 15 до 30 человек. На собрании 679 г. присутствовало 15 уитанов, а в 742 г. в Клофешо собралось уже 27 человек, из них 19 лиц духовного звания, 3 элдермена и 2 человека без титула. Более половины из присутствовавших, как правило, составляло духовенство. В конце VIII в. вновь в Клофешо собирался уитенагемот, на котором была составлена грамота, подписанная 29 свидетелями (17 из духовенства, 12 лиц без титула). По мнению К. Ф. Савело, лица без титула могли представлять верхушку крестьянства, которая еще не влилась в состав знати, либо это были безземельные дружинники. Примечательно, что свидетельства лиц без титула встречаются в грамотах VII-VIII вв., редки в записях IX в. и, как правило, отсутствуют в документах первой половины X в.¹

К концу IX в. происходят изменения в социальном составе уитенагемота. Расширяется число представителей светской знати. Если на уитенагемоте 824 г. в Клофешо из 89 участников 72 лица имели духовное звание, то к середине IX в. преобладание в собраниях элдерменов и тэнов становится явным². По мере усиления королевской власти увеличивается, прежде всего, число тэнов (*ministri*), участвующих в собраниях уитанов. Со временем тэны составляли уже приблизительно половину собрания.

В X в. представительство светской знати в уитенагемоте еще более возрастает, прежде всего, за счет министериалов, состав которых зависел от назначения короля, тогда как максимальное количество епископов определялось количеством епархий. В собрании времени Этельстана³ присутствовало 40-60, иногда 90-100 человек. В ноябре 931 г. на уитенагемоте присутствовало 100 человек – оба архиепископа, кентерберийский и йоркский, 2 представителя королевской семьи, 17 епископов, 15 элдерменов, 5 аббатов и 59 тэнов. На собрании в Винчестере в 934 г. заседали 2 архиепископа, 4 члена королевской семьи, 17 епископов, 12 олдерменов, 4 аббата и 52 тэна.



Кнут Великий
(миниатюра из рукописи
XI в.)

¹ Савело К. Ф. Раннефеодалная Англия. – Л., 1977. – С. 109.

² Глебов А. Г. Формирование органов публичной власти у англосаксов в VI-IX вв.: королевский совет (I)// Средние века. Вып. 62. – М., 2001. – С.10-11.

³ Этельстан – англосаксонский король (в 925-940 гг.).

Итак, уитенагемот постепенно трансформировался из общего совета королевства в совет феодальной знати. С объединением англосаксонских королевств под властью Уэссекса «совет мудрых» стал общим собранием единого королевства, но не собранием всего народа. Выражая в своих постановлениях народную волю, собрание уитанов не было и собранием народных представителей графств. Ряд историков считают, что уитенагемот сохранял свой «представительный характер», поскольку каждый из его членов, будучи представителем народа, мог участвовать в решении любых вопросов и оформлении юридических актов. Однако большинство исследователей отрицает принцип выборности уитанов.

Существует точка зрения, что каждый свободный человек имел право присутствовать на уитенагемоте, но письменных свидетельств широкого народного участия в собраниях нет. Если жители той местности, где происходило совещание, и сопровождающие уитанов свиты и присутствовали на собрании, то, видимо, лишь в качестве пассивных наблюдателей. Ядро собраний составляли приближенные короля, связанные с ним территориально.

Не были определены также порядок и периодичность созыва уитенагемота. Время и место заседания устанавливались по воле короля, обычно сбор назначался на пасхальные или рождественские праздники. Количество собраний в разные годы было неодинаковым – от одного до четырех в год.

В исторической литературе уитенагемот рассматривают как учреждение с широким кругом полномочий. Уитаны принимали участие в составлении и оглашении законов. Англосаксонский историк Беда Достопочтенный¹ сообщает о записи законов кентским королем Этельбертом²: «Кроме других благ, которые он совершил, заботясь о своем народе, он издал для него вместе с советом мудрых (*concilium sapientium*) судебные постановления по примеру римлян»³. В преамбулах законов Уитреда, Инэ, Альфреда Великого, Этельстана и других королей есть ссылки на участие уитанов в законодательной деятельности.

Король и уитаны назначали элдерменов и епископов, решали вопросы войны и мира, обсуждали и утверждали договоры. Согласно уитенагемота обычно требовалось при назначении податей; королевские земельные пожалования также должны были получать подтверждения уитанов. Уитенагемот был судом высшей инстанции в королевстве, разрешал дела сторон, подлежащих непосредственно королевской юрисдикции.

По мнению ряда историков, в компетенцию уитенагемота входило утверждение или в случае необходимости избрание⁴ и низложение королей. Документы не дают однозначного ответа на этот вопрос.

Право низлагать короля в законодательстве закреплено не было, но продолжали действовать германские нормы. В соответствии с ними ко-

¹ Беда Достопочтенный (679-735) – англосаксонский писатель, автор более 40 произведений преимущественно богословского и исторического характера. Главными из них являются «Церковная история английского народа» и трактат о летосчислении в истории, где впервые была применена эра «от Рождества Христова».

² Этельберт (ок. 550-616) – король Кента (с 560 г.).

³ Цит. по: Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 2. – М., 1973. – С. 78.

⁴ См. данный очерк, раздел 5.

роль мог быть смещен и даже убит, если его действия наносили вред обществу. Еще в VIII в. к такой мере неоднократно прибегали уитаны отдельных королевств. В 757 г., согласно «Англосаксонской хронике»: «Кюневульф¹ и западносаксонские уитаны лишили Сигебрехта за его дурные дела его королевства, за исключением Гэмпшира»². В 774 г. аналогичным образом королевской власти был лишен король Нортумбрии Эльхред.

Известно, что на уитенагемоте 6 января 1066 г. был избран и последний англосаксонский король Гарольд, погибший 14 октября 1066 г. в битве при Гастингсе. Его победитель герцог Нормандии Вильгельм, в свою очередь, не просто провозгласил себя королем, но был формально избран на уитенагемоте, собранном в Вестминстере: «Все, нимало не колеблясь, радостно выразили свое согласие, как бы по внушению неба, единомысленно и единогласно. С волей англосаксов без всяких затруднений согласились и нормандцы»³. Вильгельм I Завоеватель использовал старинные англосаксонские традиции, превратив их в средство усиления своей власти.

Таким образом, уитенагемот представляется органом власти с обширными полномочиями. Однако на практике всеми перечисленными правами «собрание мудрых» пользовалось в зависимости от обстоятельств и личного характера того или иного короля. Реализовать свои полномочия уитенагемот мог при слабом короле. При королях сильных многие из прав оказывались недействительными. Тем не менее, уитенагемот сохранял на протяжении всего англосаксонского периода значение как политическое учреждение, особенно в области законодательства, суда и налогообложения и впоследствии, по мнению ряда историков, повлиял на становление позднейших английских государственных учреждений.

4. Органы самоуправления в Швеции, Норвегии и Исландии до конца XIII в.

В странах Северной Европы имел место бессинтезный вариант генезиса феодализма. Специфику его развития во многом объясняют природно-географические условия этих стран, их развитие вне тесной связи с античным миром. Да и влияние наиболее развитых феодальных обществ скандинавы испытали на себе достаточно поздно. В отличие от большинства государств Европы, в странах Северной Европы период раннего феодализма продолжался до XII-XIII вв. Феодализм в них, за исключением Исландии, развивался на основе трансформации древнегерманских общественных институтов. В Исландии в указанный период феодализм не развивался вообще. Напротив, на острове происходило возрождение и изменение в соответствии с местными условиями социальных институтов родового строя.

В Швеции к VI-VIII вв. сложились основные племенные области, каждая из которых была самостоятельна, имела выборного конунга и свое обычное право. В конце VIII – начале IX в. происходит процесс объеди-

¹ Кюневульф (умер в 786) – король Уэссекса (с 757 г.).

² Цит. по: Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 2. – М., 1973. – С. 91.

³ Цит. по: Колесницкий Н. Ф. Феодальное государство (V-XV вв.). – М., 1967. – С. 156.

нения земель и формирования двух государств: Свеаланд – свеев (Свеарика) и Геталанд – гетов. Видимо, в начале XI в. свейскому конунгу Олафу Скетконунгу удалось подчинить своей власти земли гетов. Однако даже после объединения большей части современной Швеции под властью правителя свеев, продолжало существовать деление страны на области, автономные в своем управлении. Более того, единственным общим органом власти в Швеции являлся конунг, обладавший ограниченными правами и избираемый на народном собрании. Между тем продолжалось и соперничество двух исторических частей страны Свеаланда и Геталанда, которое проявлялось, в том числе, и в борьбе за престол в XII–XIII вв. двух королевских династий – свейской и гетской. Укрепление королевской власти произошло лишь во второй половине XIII–XIV вв., но оно оказалось временным.

Итак, в рассматриваемый период территориальными единицами Швеции были области – ланды, ставшие в новое время провинциями королевства. Области, в свою очередь делились на сотенные округа, которые в Свеаланде назывались хундари, а в Геталанде (подобно Норвегии и Дании) – херадами. Количество округов в различных областях было неодинаковым. Впоследствии округа стали низшей административно-территориальной единицей шведского королевства. Каждая область и округ, имели собственные тинги, которые созывались посредством деревянного жезла, передаваемого из двора во двор.

Херад и хундари представляли собой объединение группы деревень, жители которых первоначально поставляли в племенное ополчение сотню воинов. После установления в Швеции в IX–XI вв. морского ополчения каждый округ, исключая округа, расположенные далеко от побережья моря, в зависимости от численности населения строил и содержал некоторое количество боевых кораблей. Тинги округов были судебными собраниями первой инстанции. Наряду с разрешением споров, на них заключали мирные соглашения, оформляли земельные сделки, решали вопросы опеки над больными и стариками, обсуждали другие важнейшие вопросы.

На тинге также избирали главу округа – старейшину (в землях гетов он именовался херадсхевдингом). Он руководил работой судебного собрания, следил за исполнением приговоров, строительством дорог и мостов в округе. С начала XIII в. им становился обычно представитель местной знати. Избирались старейшины, по-видимому, пожизненно.

Регулярные народные собрания жителей округа собирались в определенных местах первоначально два раза в год (в некоторых областях – три). В более поздний период (вероятно, к концу XIII в.) устанавливается иной порядок созыва тинга. Он должен был проходить еженедельно в периоды с середины января до начала великого пасхального поста, с середины до конца июля и с конца сентября до конца ноября. В течение остального времени года действовало правило судебного мира, то есть тинги собираться не могли. Однако если в округе совершалось тяжкое преступление, могло созываться внеочередное судебное собрание. Причем созвать его имел право каждый подвергшийся насилию бонд.

Принимать участие в заседаниях тингов мог любой свободный мужчина, совершеннолетний – достигший 15-летнего возраста и постоян-



- 1 - Альтинг (поля тинга), 2 - тинг Трескового фьорда, 3 - тинг мыса Тора, 4 - тинг Урожайного мыса (Аурнестинг), 5 - тинг на вечерних палатах (Тингскаулар), 6 - тинг горы Скапти, 7 - тинг на склонах (Тингмули), 8 - тинг Вороньего ручья, 9 - тинг Ягнячьего мыса, 10 - тинг Солнечной долины, 11 - тинг на островах (тингэйяр), 12 - тинг на отмели (Водлатинг), 13 - тинг мыса Цапел (Хегранестинг), 14 - тинг Медвежачьего озера (Хунавахттинг)

но проживающий на территории округа. В областном законе свейской области Даларна сказано: «Каждый, кому пятнадцать лет, имеет право быть участником тинга»¹. С конца XIII в. в областных судебных актах появляются предписания о кворуме народных сходок и о штрафах за неявку на них. До этого времени посещение тингов, возможно, было добровольным и большинство бондов принимало активное участие в их работе.

Областные тинги (ландстинги) собирались обычно весной и осенью в одном и том же месте. Именно народному собранию принадлежала верховная власть в области. На ландстинге, помимо дел разбиравшихся на народных собраниях других стран, рассматривались также вопросы «улучшения» областного законодательства, избирался или утверждался конунг.

Еще в IX в. конунг, вероятно, руководил работой народного собрания, предлагая для обсуждения те или иные вопросы, но решение принимали все участники тинга. «Так ведь у них в обычае, — сообщает автор «Жития святого Анскария» Римберг, — что всякое общественное дело (negotium publicum) более зависит от единодушной воли народа (populi unanima voluntate), чем от королевской власти». Из этого же «Жития» стало известно, что разрешение на проповедь христианства в Швеции было дано Анскарию двумя собраниями, одно из которых проходило в городе Бирка (область Меларен в Центральной Швеции), а второе, возможно, в Упсале. «Наконец, когда наступил день народного собрания (placitum),

¹ Цит. по: Ковалевский С. Д. Образование классового общества и государства в Швеции. — М., 1977. — С. 186.

которое произошло в вышеупомянутом городе Бирке, король голосом глашатая, согласно их обычаю, поведал народу об их посольстве. Те, услышав это, и так как до этого были введены в заблуждение, стали по-разному высказываться и шуметь». Затем к собравшимся на тинг с призывом разрешить проповедь христианства обратился «один из простого народа, который был старшим по возрасту». «Итак, обстоятельно обсудив это таким образом, после того, как все множество народа пришло к единодушию, оно решило, чтобы у них были священники и без противодействия происходило все то, что совершалось при таинствах Христа». Позднее состоялся тинг в другой части королевства. Римберт пишет о нем: «Когда пришло время [того] народного собрания, король голосом глашатая поведал о посольстве господина епископа, а также обо всем, что было сказано и сделано в первом народном собрании (*prigri placito*). Итак, благодаря щедрому божественному провидению сердца всех объединились до такой степени, что они все одобрили решение первого народного собрания...»¹.

Со временем ведущую роль на ландстинге начинает играть лагман, избираемый бондами на областном собрании. Лагманом, согласно законам, мог стать сын свободного полноправного человека, но на практике на эту должность часто выбирали представителей одного знатного рода. Избирался лагман, по-видимому, пожизненно, но мог быть смещен ландстингом. Лагман не только председательствовал на областном народном собрании, он был знатоком и хранителем местных обычаев и законов, их толкователем, а иногда и создателем новых. В более позднее время именно лагманы принимали самое активное участие в кодификации законов. Кроме того, на тинге лагман следил за правильностью судопроизводства, а также от имени бондов вел беседы с посетившим собрание конунгом. Он же первым утверждал вновь избранного конунга. В «Саге об Олаве Святом» о лагманах сообщается следующее: «В каждой области Швеции – свой тинг и во многом свои законы. На тинге предводительствует лагман. Его всего больше слушаются бонды, ибо то становится законом, что он возвестит на тинге. А когда страну объезжают конунг, ярл или епископ и держат тинг с бондами, лагман отвечает им от имени бондов, и все бонды поддерживают его, так что даже самые могущественные люди вряд ли осмелятся прийти на тинг без согласия бондов и лагмана»².

Власть конунга, как уже говорилось, тоже была выборной. В областном законе Вестьеталаге говорится, что «свеи имеют право брать, а также сбрасывать конунга»³. Своих правителей свеи выбирали из рода Инглингов на тинге. Постепенно все возрастала роль трех свейских областей Тиундаланда, Аттундадаланда и Фьедрундадаланда, объединенных в конце XIII в. в одну область – Упланд. Именно эти области сначала возглавляли Инглинги, подчинив затем себе и другие земли Свеаланда. Позднее конунга всего шведского государства избирали на созывавшемся вблизи

¹ Цит. по: Ковалевский С. Д. Образование классового общества и государства в Швеции. – М., 1977. – С. 93-94.

² Сага об Олаве Святом. Глава LXXVII// Спорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 216.

³ Цит. по: Ковалевский С. Д. Образование классового общества и государства в Швеции. – М., 1977. – С. 102.

Упсалы Моратинге не все свеи, а лишь бонды трех упомянутых свейских областей. После выборов конунг объезжал еще шесть областей, жители которых должны были подтвердить его избрание на своих тингах. Жители остальных областей не имели права признавать или не признавать избранного конунга¹.

По словам Снорри Стурлусона, до и сразу после принятия в Швеции христианства в Упсале в конце февраля – начале марта созывался тинг всех свеев. На нем бонды Свеаланда обсуждали и решали государственные дела, в том числе о сборе и отправке в поход морского ополчения. Аналогичные народные собрания созывались в IX-XI вв. в Вестергётланде (тинг всех гетов) и на острове Готланд (тинг всех гутов). Одновременно с народным собранием устраивалась ярмарка, а в языческие времена еще и совершалось главное жертвоприношение. Позднее ярмарка была перенесена на сретенье (2 февраля) «и с тех пор она всегда устраивается в это время и продолжается не больше трех дней. Тогда же происходит общий тинг шведов, и они собираются туда со всех концов страны». Тинг и ярмарка впоследствии продолжали собираться на том же месте и в то же время до XVI в.

Именно на народном собрании в Упсале свеи принудили своего конунга Олава Эрикссона начать мирные переговоры с конунгом Норвегии Олавом Толстым. После того как Олав грубо прервал речь посланца норвежского правителя и обвинил в измене ярла Рагнвальда, поддержавшего идею переговоров, слово на тинге взял лагман области Тиундаланд. Он не только убеждал свейского конунга в необходимости мирного решения споров между соседними государствами, но и открыто угрожал ему, напомнив, что когда-то бонды «утопили в трясине... пятерых конунгов за то, что те были такими же высокомерными». Далее в саге говорится: «Тут бонды стали бряцать оружием, и поднялся сильный шум. Тогда встает конунг и говорит, что он сделает все, как хотят бонды. Он говорит, что так делали все конунги шведов: они всегда поступали так, как решали бонды»².

Автор «Круга Земного» неоднократно подчеркивает особую роль области Тиундаланд, ее должностных лиц в общественной жизни Швеции. «Тиундаланд, – пишет Снорри, – самая богатая и заселенная часть Швеции. Это середина страны, там – престолы конунга и архиепископа, и там – уппсальское богатство. Так шведы называют владения своего конунга». Кроме того, «когда местные законы различаются, все должны придерживаться уппсальских законов, а все лагманы должны подчиняться лагману Тиундаланда»³.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что до середины XIII в. в округах и областях страны по-прежнему преобладают коллективные принципы управления. Тинги все еще несут на себе сильный отпечаток древнегерманской организации управления. На народных собраниях первой половины XIII в. руководящую роль уже играют пред-

¹ Ковалевский С. Д. Образование классового общества и государства в Швеции. – М., 1977. – С. 102.

² Сага об Олаве Святом. Глава LXXX// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 220.

³ Там же. Глава LXXVII// Там же. – С. 216.

ставители местной знати и наиболее влиятельные бонды, но решения принимаются с одобрения всех участников тинга.

Процесс образования раннефеодального государства в Норвегии начался с конца IX в. и связан он с деятельностью конунга одной из областей Восточной Норвегии Харальда, получившего в последствии прозвище Прекрасноволосый¹. Именно ему к 900 г. удалось распространить свою власть на значительную территорию страны. Однако даже после этого Норвегия еще долгое время продолжала представлять собой совокупность «разрозненных областей с собственными обычаями и порядками, с совершенно автономным самоуправлением, которое осуществлялось на сходках населения – тингах»².

Норвегия в отличие от многих других стран Европы, как известно, вообще не знала личной зависимости крестьян. Большую часть ее населения составляли бонды – свободные земледельцы, скотоводы, охотники и рыбаки, которые вели самостоятельное хозяйство и жили на хуторах, расположенных друг от друга в нескольких километрах. Возможность носить оружие, участвовать в воинских ополчениях и посещать народные собрания была, с одной стороны, неотъемлемым признаком свободы и полноправия бондов, а с другой – их обязанностью, которой они со временем начинают тяготиться.

Жители близлежащих хуторов совместно решали все общие дела, следили за соблюдением местных обычаев, преследовали преступников. Свои отношения они регулировали на судебных собраниях, куда периодически собиралось все взрослое мужское население, проживавшее на этой территории. Споры между бондами различных районов, а также вопросы, представлявшие интерес для всех жителей округа (херада), такие как организация ополчения, распределение расходов на хозяйственные нужды или на постройку кораблей, рассматривались на окружном тинге.

Несколько херадов составляли фюльк. До образования норвежского государства термином «фюльк» называли различные племена, позднее он стал обозначать административно-территориальную единицу. Военным предводителем фюлька был херсир или ярл. В различных фюльках Норвегии в период подчинения их Харальдом, по сообщению Снорри Стурлусона, правили самостоятельные конунги. Некоторые из них (например, конунг фюлька Наумудаль Хроллауг) подчинились власти Харальда и стали ярлами, другие были либо изгнаны, либо погибли в сражениях³. На тинге фюлька рассматривались дела, не нашедшие удовлетворительного решения на местных тингах, а также обсуждались проблемы, касающиеся всего населения фюлька. Участники собрания еще в X в., возможно, избирали конунга или, как минимум, приносили ему присягу верности. После побе-

¹ Харальд – конунг восточнорвежской области Вестфольд (с 860 г.), конунг Норвегии (приблизительно в 900-940 гг.). Во время борьбы с конунгами различных областей Норвегии перестал стричь волосы, за что получил прозвище Косматый, а после победы подстригся и был прозван Прекрасноволосым.

² История Норвегии. – М., 1980. – С.129; Гуревич А. Я. «Круг Земной» и история Норвегии// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 616.

³ Сага о Харальде Прекрасноволосом. Главы I, II, V, VII, VIII, X и др.// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 42 и сл.

ды Харальда над конунгами фюльков Мер и Раумсдаль, «он учредил там законы, назначил управителей и заручился расположением народа»¹. Тем не менее, Харальд, как и его сыновья (за исключением Хакона), с точки зрения большей части бондов получили власть как завоеватели.

Наиболее крупными единицами территориального деления в Норвегии были области – леги. В состав областей входило неодинаковое число фюльков. Областные тинги сложились в IX – начале X в., однако некоторые районы и фюльки в состав областей включены не были и в судебном отношении сохраняли автономию. Конунги не были инициаторами организации тингов, но, тем не менее, способствовали их оформлению. Судебная власть по-прежнему оставалась у бондов, которые осуществляли ее, опираясь на старые нормы. Долгое время право в различных частях Норвегии передавалось в устной традиции. Лишь начиная с XII в. появляются его записи. Областные законы действовали до 70-х гг. XIII в., то есть до провозглашения на собрании знати в 1274 г. первого общенорвежского закона – «Ландслова» короля Магнуса Хаконарсона² – и его последующего утверждения на областных тингах.

Ключевую роль народные собрания областей играли при избрании норвежских конунгов. По сложившейся традиции конунга Норвегии провозглашали на тинге в Эйраре (Эйратинг), населенном пункте на северо-западе страны, расположенном в устье реки Нид. Когда Сверрир обвинял бондов в измене и избрании взамен ему другого конунга, то человек по имени Хельги ответил правителю: «Известны нам и законы этой страны, и права знатных людей, а потому мы хорошо знаем, где по закону следует избирать конунга здесь в Норвегии. Не может по праву считаться конунгом этой страны тот, кто не был провозглашен им на Эйратинге в Трандхейме»³.

Однако избрания в Эйраре было недостаточно, чтобы конунг стал в глазах бондов настоящим, авторитетным правителем. Претендент на престол мог стать законным королем только получив признание на областных тингах. Хакон Добрый⁴ путем уступок добился утверждения себя конунгом на народных собраниях в различных частях страны. В Трандхейме Хакон пообещал ярлу Хладира Сигурду большие владения, если станет конунгом. «Они созвали многолюдный тинг, и на тинге Сигурд говорил в пользу Хакона и предложил бондам провозгласить его конунгом. После этого поднялся Хакон сам и держал речь... Хакон начал свою речь с того, что он просит бондов дать ему сан конунга, а также оказать ему поддержку и помощь в том, чтобы удержать этот сан. В обмен он обещал вернуть им в собственность их отчины. Это обещание вызвало такое одобрение, что вся толпа бондов зашумела и закричала, что они хотят взять его в конунги. Так и было сделано, и трандхеймцы провозгласили Хакона конунгом всей страны. Ему было тогда пятнадцать лет»⁵. Далее сага сообщает: «В начале

¹ Сага о Харальде Прекрасноволосом. Глава X// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 46.

² Магнус Хаконарсон – король Норвегии (в 1263-1280 гг.).

³ Сага о Сверрире. Глава 138// Сага о Сверрире. – М., 1988. – С. 134.

⁴ Хакон Добрый – конунг Норвегии (в 945-960 гг.), сын Харальда Прекрасноволосого.

⁵ Сага о Хаконе Добром. Глава I// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 67.

зимы Хакон конунг отправился в Уппленд. Он созывал там тинги, и все, кто только мог, шли к конунгу. На всех тингах его провозглашали конунгом»¹. Именно во время правления Хакона Харальдссона в Норвегии стали регулярно созываться областные пародные собрания, которые неоднократно оказывали ему поддержку во многих начинаниях.

Бонды, как уже говорилось, чрезвычайно дорожили своей честью, свободой и независимостью и на тингах отстаивали их. На пародном собрании в Версе бонды напали на братьев-конунгов Харальда Серая Шкура и Сигурда Слюну, желая отомстить за насилие, учиненное Сигурдом над женой херсира Клюппа Алов. Тогда они спаслись, но позднее Клюпп все-таки убил своего обидчика².

Даже в попытках ряда конунгов распространить в стране христианское вероисповедание многие жители видели ущемление своих законных прав и нарушение обычаев предков. Некоторым правителям удавалось добиться принятия выгодного для себя решения путем давления на присутствующих на тинге, в том числе и угрозами применения силы. Однако самоуправление бондов в целом не ставилось под сомнение и было нормой достаточно долго. Участники народного собрания в ответ на попытки со стороны конунга навязать свою волю могли отказать ему в праве быть их правителем. Так, тому же Хакону Доброму не удалось убедить норвежцев принять христианство. Когда на Фростатинге (областном собрании Трандхейма) Хакон обратился к собравшимся с этим предложением, с ответной речью, согласно саге, выступил Асбьери из Медальхуса в Гаулардале. Он в частности сказал: «И вот воля наша и решение бондов – держаться тех законов, которые ты сам дал нам здесь на Фростатинге и которые мы приняли. Мы будем все поддерживать тебя и признавать тебя конунгом, пока мы живы, каждый из бондов, кто здесь на тинге, если только ты, конунг, будешь соблюдать меру и желать от нас лишь того, что мы можем для тебя сделать, и что выполнимо. Если же ты будешь настаивать на своем предложении с таким упорством, что применишь против нас силу, то тогда мы, бонды, решили все расстаться с тобой и взять себе другого правителя, который позволит нам свободно держаться той веры, какой мы хотим. Выбирай, конунг, между этими двумя возможностями до того, как кончится тинг»³.

Крестить Норвегию удалось конунгу Олаву Трюггвасону⁴. Он один за другим посещал областные собрания и тинги фюльков, на которых призывал бондов принять крещение. Жители пытались сопротивляться, иногда даже поднимали восстания против короля, но все тщетно. Олав смог, по большей мере силой, обратить значительную часть страны. Дело христианизации продолжил Олав Харальдссон (Святой)⁵. «Разрушая капища богов и запрещая жертвоприношения, оба Олава сознательно

¹ Сага о Хаконе Доброму. Глава II// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 68.

² Сага о Харальде Серая Шкура. Глава XIV// Там же. – С. 95-96.

³ Сага о Хаконе Доброму. Глава XV// Там же. – С. 75-76.

⁴ Олав Трюггвасон – конунг Норвегии (в 995-1000 гг.).

⁵ Олав Харальдссон (Толстый, Святой) – конунг Норвегии (в 1016-1028 гг.). Изгнан из страны знатью и бондами, поддержавшими притязания Кнута Великого на престол Норвегии. Пытался вернуть престол, но погиб в 1030 г. в битве при Стикластадире. Впоследствии канонизирован церковью.

ликвидировали триединство «культ – тинг – правитель», на котором держалось местное самоуправление»¹.

Многие бонды, как говорилось выше, со временем начинают уклоняться от участия в военном ополчении и посещении народных собраний, предпочитая заниматься хозяйственной деятельностью. Уже, по-видимому, в XII в. работающие в одиночку крестьяне Трандхейма освобождаются от обязанности посещать Эйратинг, то есть от участия в выборах конунга. В другой области Норвегии – Вестланде – они могли отсутствовать на народных собраниях, кроме тех тингов, на которых обсуждались особо важные вопросы.

Постепенно усиливается роль в местном самоуправлении служилых людей короля – лендрманов, сюсломаннов и лагманов. Лендрманы назначались королем из числа представителей старой знати, принесших ему присягу верности и получивших от него земельное владение. В функции лендрмана первоначально входила организация военного ополчения, но к XII в. он все больше вмешивается в работу органов местного самоуправления.

С конца XII в. на местах появляются новые должностные лица конунга – сюсломанны. В отличие от лендрмана эту должность мог получить незнатный человек. Сюсломанн обладал военной властью, контролировал местное управление, собирал налоги. В то же время правители начинают назначать лагманов, тогда как ранее их выбирали бонды на своих сходках. Наконец были реорганизованы областные тинги. В «Саге о Сверрире» говорится, что в 1177 г. он «велел созвать Эйратинг и позвал на этот тинг по двенадцати человек от каждого из восьми фюльков, расположенных к востоку от мыса Агданес»². Таким образом, из собраний взрослого свободного мужского населения области они превратились в собрания представителей бондов. Причем, если вначале представители избирали сами бонды, то впоследствии их назначают священники и местные должностные люди. Местное самоуправление в Норвегии все более подчиняется государственной власти.

Кардинально иной была ситуация в Исландии. Выходцы из Норвегии, а также из норвежских владений в Ирландии и Шотландии, начали заселять остров в 70-х годах IX в. Они приплывали в Исландию, в первую очередь, в поисках новых земель. Вместе с тем, исландские саги, рассказывая о переселенцах, особенно выделяют их нежелание подчиниться власти конунга Харальда Прекрасноволосого, правившего Норвегией, не заручившись поддержкой народа. Большинство удобных земель острова было заселено уже к 930 г. Колонисты принесли с собой многие порядки, существовавшие у них на родине.

Особенностью общественно-политического устройства Исландии в раннее средневековье было отсутствие государственности. До 1262 г., когда в Исландии установилась власть норвежского конунга, это была страна свободных самоуправляющихся бондов, которые составляли основную массу населения острова. Как писал об исландцах в 1077 г. Адам Бременский: «У них не было короля, исключая только закон»³.

¹ История Норвегии. – М., 1980. – С. 135.

² Сага о Сверрире. Глава 16// Сага о Сверрире. – М., 1988. – С. 20.

³ Цит. по: Гуревич А. Я. Норвежское общество в раннее средневековье. – М., 1977. – С. 89.

По мере заселения территории Исландии, переселенцы создавали местные тинги, на которых решали все важнейшие вопросы. В 930 г. они учредили *альтинг* – общеисландское народное собрание, ставшее центральным органом самоуправления. В 963 г. остров был разделен на северную, восточную, южную и западную четверти, в каждой из которых существовал свой тинг. После открытия в 80-х годах X в. Гренландии и начала ее заселения народные собрания создавались колонистами и там. Древнейшим в Гренландии был тинг во Дворах во Фьорде Эйнара (восточное поселение).

Места проведения народных сходок представляли собой поля с возвышением, на которое поднимались истцы и все желающие обратиться к собравшимся. На поле альтинга такое возвышение называлось Скала Закона. Путь к месту проведения народного собрания (особенно тингов четвертей и альтинга) обычно занимал несколько дней. Бонды предпочитали прибыть на поле тинга заранее, до начала собрания, чтобы возвести палатки, обеспечив себя и своих сопровождающих жильем.

Первоначальным звеном местного самоуправления были локальные тинги. Они собирались обычно два раза в год – весной (до альтинга) и осенью (через две недели после окончания альтинга). На них решались споры и конфликты между соседями, в присутствии свидетелей и поручителей совершались сделки с имуществом, расследовались преступления и выносились наказания. «Днем люди поднимались на холм тинга и оттуда излагали свои дела, а вечером судьи должны были вынести решение»¹. Присутствовавшие на тинге бонды выступали не только в качестве свидетелей при вынесении решения в пользу истца или ответчика, но в случае необходимости могли принудить одну из сторон к выполнению принятого решения. В отличие от собраний германцев эпохи Тацита, на собраниях исландцев строго запрещалось обнажать оружие. Если же две стороны решали применить друг к другу силу, а саги о таких случаях сообщают, то участники тинга должны были воспрепятствовать этому, невзирая на продолжавшие существовать традиции кровной мести².

Руководил работой местного собрания, а также контролировал выполнение его решений, годи. В языческие времена он был жрецом, обладавшим властью в своей округе – годорде. Причем его власть строилась на доверии бондов. По мнению ряда историков, годи избирался, однако его выборы, как и большинство выборов в раннее средневековье, не похожи на современные. После создания годордов бонды решали в какой из них войти. Годорд мог передаваться по наследству, что часто и происходило, но разрешение на наследование давало народное собрание. В своде законов Исландии «Серый гусь» говорится: «Если он [годи] умирает и у него остается сын 12 лет, то этот сын имеет право взять годорд, если люди разрешат ему»³. Кроме того, бонды могли свободно перейти из одного годорда в другой. Разрешение на создание новых годордов давал тинг четверти. К концу XII в. годорд уже можно было продать или уступить. В обя-

¹ Сага об Эгиле. Глава LXXXI// Исландские саги. – М., 1956. – С. 240.

² См. например: Сага о Курином Торире. Глава XIV// Исландские саги. – М., 2000. – С. 35.

³ Цит. по: Ольгейрссон Э. Из прошлого исландского народа. Родовой строй и государство в Исландии. – М., 1957. – С. 103.

занности годи входило также выполнение религиозных функций, содержание капища и участие в работе законодательного и судебного совета Исландии – легретта. Если годи не выполнял должным образом свои обязанности и терял доверие бондов, то мог быть смещен ими со своего поста. В «Сером гусе» говорится: «Если годи не являются к началу тинга, то они караются штрафом и лишением годорда», а в некоторых случаях наказание могло быть более суровым – трехлетнее изгнание¹.

«Четверти» представляли собой более «высокие» по сравнению с округами судебно-административные единицы местного самоуправления. В каждую из четвертей входило по три округа, имевшие свои тинги. Соборания четвертей проходили обычно в мае и продолжались четыре дня. На тингах четвертей рассматривались вопросы общие для всех жителей, споры между бондами разных округов, а также разбирались дела, не решенные на местных тингах. В качестве судей выступали тридцать шесть выборных бондов (по двенадцать человек от каждого округа).

Саги упоминают случаи, когда «дело разбирается в суде четверти и запутывается так, что его невозможно ни кончить, ни продолжать разбирать дальше». Во избежание подобных случаев в 1004 г. на альтингге был учрежден Пятый суд, своего рода верховный суд острова. На его заседаниях рассматривались дела о непорядках на тинге, о лжесвидетельствах и неверных показаниях, о бравших и дававших взятки. Формировался он из выбираемых четвертями судей (двенадцать человек от четверти. «Когда назначены четыре дюжины судей в Пятый суд, то истец должен отвести из числа судей шестерых, а ответчик – еще шестерых. Если же ответчик не пожелает никого отвести, то истец должен отвести всю дюжину. Если же истец этого не сделает, то весь суд будет неправильным, потому что судить должны три дюжины судей»².

Центральный орган самоуправления (альтинг) собирался в юго-западной части острова возле озера Эльфусвахтн один раз в год между 18 и 24 июня и продолжался две недели. На нем принимали новые законы, отправляли правосудие по всем делам, которые не могли быть решены местными собраниями. Причем, бонд, желавший вызвать на суд альтинга своего противника, должен был сделать это за четыре недели до его начала. Альтинг был также местом общения исландцев, центром культурной жизни. На нем передавались новости о событиях в стране и за ее пределами, заключались брачные договоры, рассказывались саги, исполнялись стихи. Именно на альтингге в 1000 г. христианство было принято как официальная религия в Исландии³. В 1262 г. общеисландское собрание дало согласие стать подданными конунга Норвегии и принесло ему присягу верности. В течение двух последующих лет жители острова подтвердили ее лично. Подобно народным собраниям германцев эпохи Тацита, решения на альтингге принимали все присутствующие бонды. Отличительной чертой являлось право каждого исландца выступать со Скалы Закона.

Одновременно с альтингом работал законодательный и судебный совет (легретта), состоявший из всех годи страны, которых первоначально

¹ Цит. по: Ольгейрссон Э. Из прошлого исландского народа. Родовой строй и государство в Исландии. – М., 1957. – С. 101.

² Сага о Ньяле. Глава ХСVII// Исландские саги. – М., 1956. – С. 609-610.

³ Там же. Глава CV// Там же. – С. 623-624.

было тридцать девять, и избранных ими бондов. Совет состоял, вероятно, из 144-147 человек. На заседании легретты предварительно обсуждались дела, выносившиеся на рассмотрение альтинга. Легретта также следовала за правильностью действий высшего выборного лица Исландии – *законоговорителя*. Его избирали на альтинге из числа наиболее авторитетных годи сроком на три года. Законоговоритель являлся хранителем законов и должен был «возвещать их со Скалы Закона на поле альтинга». При ежегодных поездках законоговорителя на общенсландское собрание его сопровождало большое количество людей, часть из которых являлась его охраной. Так, сопровождающими Снорри Стурлусона, дважды избиравшегося законоговорителем, в поездке на альтинг в 1216 г. были 720 человек, а в 1232 г. – 960 человек¹. Законоговоритель (всеисландский старейшина) пользовался неограниченным доверием бондов, но иных полномочий, равно как и власти за пределами альтинга, он не имел.

Таким образом, если в континентальных странах Северной Европы происходит встраивание родовых учреждений в систему складывающейся и укрепляющейся государственной власти, в Исландии, напротив, возникает общество, в котором возрождаются и трансформируются в соответствии с местными условиями органы самоуправления родового строя. Еще одной отличительной особенностью исландского народовластия было полное отсутствие должности конунга. Жители Исландии не вели войн с другими народами и, вероятно, поэтому не видели необходимости в избрании конунга, который, как уже неоднократно подчеркивалось выше, был первоначально военным вождем.

5. Ритуалы избрания королей

В раннее средневековье самой яркой избирательной процедурой, отмеченной в различных документах, являются выборы короля. Складывание и развитие ритуала происходило в результате синтеза германских, собственно римских и христианских традиций, которые постепенно дополнялись новыми элементами. Со временем процедура все более усложнялась.

У древних германцев конунг располагал весьма ограниченной властью и был, прежде всего, военным предводителем. Избирали его на народном собрании из числа наиболее знатных мужей, еще не обязательно принадлежащих к одному роду. Непременным условием на получение права быть избранным главой племени являлось успешное ведение военных действий и приобретение за счет военной добычи новых богатств. Военному вождю, опиравшемуся на верную дружину и имевшему возможность пустить на проведение «избирательной кампании» часть военной добычи, было легче стать конунгом. По существовавшим у язычников-германцев представлениям, избрание конунга народным собранием имело решающее значение в передаче ему магической силы. Если конунг утрачивал свою магическую силу и расположение богов, а знаком этого могли стать военные поражения, неурожай и неудачи, он терял право на свой титул и мог быть смещен народом. К лишению власти могли приве-

¹ Стеблин-Каменский М. И. Снорри Стурлусон и его «Эдда» // Младшая Эдда. – Л., 1970. – С.105.

сти также попытки конунга возвыситься над народным собранием или нарушить права свободных соплеменников.

В процессе создания варварских королевств власть короля постепенно усиливается. Причем в разных регионах Европы темпы процесса были различны. Первоначально королевская власть является все еще служебным органом, подчиненным народному собранию. Король обязан соблюдать традиции, придерживаться обычаев предков. Изменять их по своей прихоти он не имеет права. Любые нововведения должны быть санкционированы народом. Возвышение короля над рядовыми свободными и родовой знатью происходит на протяжении нескольких столетий. Во Франкском государстве король сосредоточивает в своих руках все функции государственного управления уже в VII в., тогда как в Англии осознание власти короля как государственной произошло в IX – начале X в.

Росту престижа королевской власти способствовала христианская идея о ее божественном происхождении. Однако еще до принятия христианства представления о сакральной природе королевской власти были свойственны многим германским племенам. Стремление связать свою родословную с Воданом, Тором и прочими языческими божествами не было чуждо франкским, англосаксонским, норвежским и другим королям. Так отличительным признаком представителей династии Меровингов, как и верховного бога германцев Водана, были длинные волосы, которые разрешалось отпускать только наследникам королевского дома. Когда Хлодвиг хитростью захватил своего соперника, одного из вождей салических франков Харариха и его сына, он приказал остричь их, тем самым лишив права на престол¹. В сагах и песнях скальдов рассказывается о происхождении скандинавских конунгов от языческих богов. Однако, то обстоятельство, что короли вели свою родословную от божественных предков, совсем не означало, что они могут претендовать на право гражданского управления, на власть над соплеменниками. Источником власти было народное собрание.

Представление о короле как «помазаннике Божьем» создавало базу для его все возрастающих претензий на верховную власть и осуществление гражданского управления. Формула «король милостью Божьей» (*rex gratia Dei*) принимается правителями и используется для обоснования королевского авторитета.

В процессе формирования королевской власти у германских народов в качестве общей черты можно выделить тенденцию к постепенной замене выборной власти наследственной. Однако наследственное право было развито мало, вступлению короля на престол по-прежнему предшествовала процедура избрания. Выборы короля часто представляли собой выбор наиболее подходящей кандидатуры из числа близких родственников последнего короля и принесение клятвы верности новому. По словам М. Блока, «идея личной легитимности была развита очень мало; напротив, идея легитимности династической была сильна чрезвычайно»². В избрании короля обычно участвовала высшая знать и духо-

¹ Григорий Турский. История франков. II, 41.

² Блок М. Короли-чудотворцы: Очерк представлений о сверхъестественном характере королевской власти, распространенных преимущественно во Франции и в Англии. – М., 1998. – С. 128.

венство. Народ давал королю клятву верности, закрепляемую присягой, которую принимал либо сам правитель, либо его представители.

Согласно каролингским капитуляриям присягу королю должны были приносить не только все светские и церковные магнаты, все должностные лица королевства, но «и все люди, начиная от детского возраста старше 12 лет и до старцев, которые могут еще являться на судебные собрания (*placita*) и выполнять приказания своих сеньоров... Имена и число тех, кто давал клятву, посланцы должны внести в список и принести с собой»¹.

Древнегерманский обычай провозглашения короля² продолжал существовать у многих народов и после создания ими варварских королевств. Ритуал избрания был следующим. Претендента приветствовали громкими криками одобрения и лязгом оружия. Затем дружинники поднимали его на щите и трижды обносили по кругу, утверждая тем самым выбор короля. При этом в качестве инсигний (знаков королевского отличия) избранник имел лишь копье. После церемонии король вступал в свои права – объезжал подвластную территорию, представляясь народу и принимая подарки. Именно этот обряд, согласно Григорию Турскому, предшествовал провозглашению Хлодвига королем рипуарских франков: «Хлодвиг., созвав весь народ, сказал: «Я дам вам совет – только покажется ли он вам приемлемым: обращайтесь ко мне дабы вам быть под моей защитой». Как только они это услышали, они в знак одобрения стали ударять в щиты и кричать, затем подняли Хлодвига на круглом щите и сделали его над собой королем»³.

Еще при Хлодвиге началось проникновение римских элементов в центральное управление франкского государства. Этому процессу способствовало принятие франками христианства в его ортодоксальной форме. Как сообщает Григорий Турский, Хлодвига, получившего от императора Восточной Римской империи Анастасия I консульские знаки отличия, «в базилике святого Мартина... облачили в пурпурную тунику и мантию, а на голову возложили венец. Затем король сел на коня и на своем пути от двери притвора базилики [святого Мартина] до городской церкви с исключительной щедростью собственноручно разбрасывал золото и серебро собравшемуся народу. И с этого дня он именовался консулом или Августом (т. е. императором – Авт.)»⁴.

Римское влияние было еще сильнее в государствах остготов и лангобардов. Так, в Остготском королевстве, основанном на Апеннинском полуострове и просуществовавшем немногим более шестидесяти лет (493–555 гг.), сохранялась римская система государственных и общественных отношений, центральный и местный управленческий аппарат, римское право. Впрочем, не были забыты некоторые германские традиции. Из «Варий» Кассиодора мы узнаем о процедуре избрания короля⁵. В своем послании

¹ Цит. по: Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 3. – М., 1979. – С. 53.

² Приложение к данному очерку, документ № 1.

³ Григорий Турский. История франков. II, 40.

⁴ Там же. II, 38. Впоследствии туника стала важным атрибутом церемонии коронации у франков.

⁵ Приложение к данному очерку, документ № 3.

Витигис¹ подчеркивает приверженность готов обычаям предков. В широком поле среди обнаженных мечей под рев военных труб Витигис был поднят на щит соплеменниками, которые единодушно принесли ему присягу.

У лангобардов принцип избрания короля сохранялся на протяжении всего времени существования королевства (568-774 гг.). Первоначально организация власти строилась на германских основах. Однако, смешиваясь с римлянами, лангобарды не только усваивали их быт, но и воспринимали римскую политическую и культурную традицию. Уже в 584 г. на общем совете они провозгласили своим правителем Аутари², для почета назвав его Флавием. Таким образом подчеркивалась преемственность с Римской империей, представители трех династий которой, как известно, носили имя Флавиев. «Это личное имя, – по словам хрониста Павла Диакона – счастливо употреблялось всеми, кто позднее становился королем лангобардов»³. Вместе с тем сохранялся обычай провозглашать правителя, поднимая его на щите. Причем субъектом этого политического акта, согласно «Истории лангобардов», выступал весь народ⁴.

Во франкских документах середины VII – первой трети IX в., описывающих всеобщие выборы короля, фигурирует термин «Franci» как обозначение всего народа. На практике речь шла лишь о высших слоях общества. Даже смена династий происходит, согласно свидетельствам документов, на собрании франкского народа (в действительности – знати): «Пипин, избранный согласно обычаям франков, в короли, помазан рукой святой памяти Бонифация архиепископа и возведен франками на престол в городе Суассоне. Хильдерика же, который ложно именовался королем, постригли и отправили в монастырь»⁵. В 754 г. папа Стефан II повторно помазал Пипина Короткого и под страхом отлучения запретил франкам в будущем избирать себе королей не из этого рода. После смерти Пипина у него осталось два взрослых сына – Карломан и Карл. По словам Эйнхарда, «франки, по своему обычаю, созвав генеральный конвент, поставили себе королями и того и другого, предпослав такое условие, чтобы царство было разделено поровну». Через два года от болезни умер Карломан и Карл «при общем согласии, был избран королем Франкии»⁶.

С конца IX в. в Западно-Франкском государстве возрождается практика избрания нового короля на собрании светской и церковной аристократии⁷. Духовенство играет все более существенную роль в определении кандидата, достойного быть избранным королем, и возведении его на трон. В 858 г. король Восточно-Франкского государства Людовик Немецкий созвал в Реймсе собрание знати с целью провозглашения его вла-

¹ Витигис – остготский король (в 536-540 гг.).

² Аутари (умер в 590) – лангобардский король (с 584 г.). Сын убитого в 574 г. короля Клефа (572-574 гг.). После восстановления королевской власти в 584 г. избран королем (до этого в течение 10 лет государством управляли племенные герцоги).

³ Цит. по: Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе. Вып. 2. – М., 1973. – С. 68.

⁴ Павел Диакон. История лангобардов. II, 31; III, 16, 35// Там же. – С. 67-69.

⁵ Анналы королевства франков, 751// Хрестоматия по истории средних веков. Т. 1. – М., 1961. – С. 130.

⁶ Эйнхард. Жизнь Карла Великого. Глава 1// Историки эпохи Каролингов. – М., 1999. – С. 12.

⁷ См. например: Рихер Реймский. История. Книга I. Гл. 5, 12, 41, 47. Книга II. Гл. 4. Книга III. Гл. 1, 2, 91. Книга IV. Гл. 1, 12, 13; Флодоард. Анналы. Гг. 923, 936, 954.

сти и над западными франками. Епископы во главе с Гинкмаром Реймским отказались в нем участвовать. В отличие от большинства представителей светской знати, они остались верны своему королю Карлу Лысому¹, что и позволило тому сохранить престол.

В конце IX-X в. претендент на престол, желательно, но необязательно, должен был происходить из рода своего предшественника. Для выборщиков более важными были личные качества кандидата. Именно в этот период на престоле сменяют друг друга представители династии Каролингов и рода Робертинов (будущие Капетинги). Граф Эд Парижский, отличившийся при обороне Парижа от норманнов, в 888 г. был избран королем в обход малолетнего представителя династии Каролингов – Карла Простоватого. Рихер объясняет этот выбор необходимостью «воздать варварам за нанесенные оскорбления». Именно поэтому знатные люди «общим решением сделали королем Одона, мужа воинственного и решительного. Его отцом был Роберт из сословия всадников, дедом с отцовской стороны – Витикии, прибывший из Германии»².

Противники Эда ставили ему в вину саксонское происхождение предков. Архиепископ Фулькон Реймский обращается к королю Восточно-Франкского королевства Арнульфу³ с обоснованием прав на престол Франконии Карла Простоватого: «Эд, чужеземец королевской крови и тиран, злоупотребляющий своей властью... В обычае франков – избирать себе королей по праву наследования... Вы должны препятствовать тому, чтобы короли-иностранцы, которые уже пришли к власти или могут возвыситься в будущем, не преобладали над теми, кто имеет право на престол»⁴. Однако, как говорилось выше, физические и духовные качества кандидата в короли играли не меньшую роль, чем право наследования. Более того, многие из Робертинов, в глазах выборщиков, были более способны править по-каролингски, чем представители некогда могущественной династии. Как Каролинги представляли себя законными наследниками меровингской династии, так и Капетинги – наследниками Карла Великого и его преемников.

Окончательная замена Каролингов Капетингами произошла на собрании знати (*conventum populi*) в Санлисе. Выборы провел реймский архиепископ Адальберон. Претендентов на престол было двое – дядя умершего короля Людовика Карл Лотарингский и герцог Гуго Капет. Присутствовавшие на собрании, выслушав речь Адальберона в поддержку Гуго, согласились с его доводами и единодушно избрали королем Капета. 3 июля 987 г. Гуго Капета короновали в Нуайоне, а через полгода в Орлеане архиепископ «торжественно короновал в базилике святого Креста его сына Роберта под одобрительные крики франков, облачил его в пурпур и поставил королем над западными франками от реки Мааса до океана»⁵.

¹ Карл Лысый (823-877) – король франков (с 838 г.), после Верденского раздела империи Карла Великого король Западно-Франкского королевства, император (с 875 г.).

² Рихер Реймский. История. Книга I. Гл. 4, 5// Рихер Реймский. История. – М., 1997. – С. 11.

³ Арнульф – король Восточно-Франкского королевства (в 887-899 гг.), представитель восточнофранкской ветви Каролингов.

⁴ Цит. по: Тейс Л. Наследие Каролингов. IX-X вв. – М., 1993. – С. 139-140.

⁵ Рихер Реймский. История. Книга IV. Гл. 8-13// Рихер Реймский. История. – М., 1997. – С. 136-139.

Именно при Капетингах принцип избрания королей окончательно заменяется наследованием.

Обряд помазания, впервые возникший, по-видимому, в VII-VIII вв., постепенно становится традиционным, подчеркивает значимость христианской церкви в процедуре выборов короля. Помазание возвышает королевскую власть и род короля, освящает его в глазах подданных.

Церемония востшествия на престол в Западно-Франкском королевстве с конца IX в. обычно проводилась в Реймсе. Архиепископ предоставлял слово избранному на конвенте королю. Последний в своей речи обращался к духовенству и народу. Епископам он обещал защиту каждой церкви, сохранность за ними привилегий. «Во имя Христа я обещаю христианскому народу, который мне повинуется, не отступать от следующих трех правил, – произносил будущий король в части речи адресованной народу, – Во-первых, всякий христианин во все времена будет хранить в истинном мире церковь Господа, который есть мой судия. Во-вторых, я воспротивлюсь всякой алчности и произволу. В-третьих, я предпишу справедливость и милость во всяком приговоре»¹. Затем архиепископ провозглашал короля, а народ приветствовал его. После чего совершался обряд миропомазания и королю вручали скипетр и кольцо.

В Мерсии в правление короля Оффы² церемония возведения на престол была дополнена обрядом помазания. Но как она осуществлялась, практически неизвестно. Самое раннее ее описание у англосаксов относится к коронации Эдгара в 973 г. в Бате.

Претендентами на престол англосаксов могли быть наряду с сыновьями короля, его брат или племянник. Королем обыкновенно становился старший сын умершего правителя, полномочия которого подтверждались уитенагемотом. По обычаям англосаксов, в случае неспособности сына принять управление после смерти отца, предпочтение отдавалось брату умершего. Биограф Альфреда Великого сообщает: «Альфред, занимавший до тех пор второе место пока были живы его братья, принял управление всем государством немедленно по смерти брата (Этельреда – Авт.), как Божьим соизволением, так и по общему согласию всех жителей того королевства... Если бы он захотел, то мог бы, еще при жизни вышеупомянутого брата, весьма легко получить королевство с всеобщего согласия, именно потому, что он превосходил всех своих братьев и умом и хорошими нравами; сверх того он был весьма воинственный муж и выходил победителем почти из всех битв»³.

В странах Скандинавии, вероятно с древних времен, существовал обычай избирать конунгов на четко локализованных тингах: в Швеции – на Моратинге, в Норвегии – на Эйратинге, в Дании – на тинге в Вебьерге. Однако, как уже говорилось выше, избранный на них королем не становился автоматически королем всего государства. Прежде он должен был

¹ Цит. по: Дюби Ж. История Франции. Средние века. От Гуго Капета до Жанны д'Арк. 987-1460. – М., 2000. – С. 32.

² Оффа – король Мерсии (в 757-796 гг.).

³ Ассер. Жизнь Альфреда Великого // Стасюлевич М. История средних веков в ее писателях и исследованиях новейших ученых. Т. II. – СПб., 1864. – С. 335. Ассер (умер в 910 г.) – средневековый хронист, епископ Шерборнский. Был учителем англосаксонского короля Альфреда Великого.

объехать свою страну и на тингах разных ее частей получить подтверждение своих полномочий.

Традиционным местом выборов конунга Швеции был луг Мора близ Упсалы, который представлял собой поле с двенадцатью большими камнями. На один из них – Морастен, считавшийся, по-видимому, священным, поднимали вновь избранного конунга. Участие в избирательном собрании принимали свои трех областей, а после их объединения в одну область (Упланд) – ее жители. Затем конунг совершал эриксгату (*eriksgata*), то есть объезжал по движению солнца шесть областей страны, произносил на каждом ландстинге свои обязательства и получал признание со стороны жителей. С конца XII – начала XIII в. после эриксгаты происходила еще и коронация конунга в упсальской церкви. Традиция избирать конунга на лугу Мора существовала и позже. О том, как проходили выборы конунга на Моратинге в начале XIV в. рассказывает шведская рифмованная «Хроника Эрика». 8 июля 1319 г. состоялся тинг, на котором королем Швеции был избран трехлетний Магнус Эрикссон¹. По сообщению хроники «много воинов смелых – господ,/ бондов, те ведь там тоже встречались,/ с Упланда люди всего собирались./ В каждом хераде должны выбираться/ четверо бондов, на тинг отправляться./ Весть эта быстро страну облетела./ Тинг у Мора – ведь важное дело!/ Перед Ивановым днем собрались, мирные речи на тинге велись». Затем с речами в поддержку Магнуса выступили лагман Упланда Биргер Петерссон и дротс (первый советник при конунге) Матс Кеттильмундссон, после чего участники Моратинга криком утвердили избрание и принесли присягу верности. «На Морастен тинг закончен на том./ Бонды домой возвратились потом./ В каждом хераде о нем рассказали./ Нового конунга все прославляли./ Бондам тем много денег дарил,/ на эти деньги и дети их жили./ Власть никогда и никто не получит/ не по наследству, надеясь на случай,/ коль христианином добрым не будет» – пишет автор хроники, заканчивая рассказ об избирательном тинге².

Снорри Стурлусон повествует о провозглашении конунга Норвегии Магнуса Доброго королем Дании на народном собрании: «Магнус конунг велел созвать тинг в Вебьерге. На нем датчане провозглашали своих конунгов и в прежние и в новые времена. На этом тинге датчане провозгласили Магнуса сына Олава конунгом над всею Датскою Державою. Магнус конунг долго оставался в Дании в течение лета, и весь народ хорошо его принимал повсюду, куда он прибывал, и выражал ему покорность». Сообщает автор «Круга Земного» и о причинах, позволивших Магнусу стать правителем Дании. Во-первых, между Магнусом и прежним королем Дании Хердакнутом был заключен договор, согласно которому в случае смерти одного из них бездетным земли достанутся второму. Знатные датчане скрепили этот договор присягой и поэтому поддержали кандидатуру Магнуса перед народом. Во-вторых, умерли все наследники Кнута Могучего, объединившего под своей властью Данию, Норвегию и Англию. В-третьих, возрос авторитет покойного отца Маг-

¹ Магнус II Эрикссон (1319-1363) – король Швеции.

² Хроника Эрика, 4440-4520// Хроника Эрика. – М., 1999. – С. 138-141.

нуса Олава Харальдссона, некогда смещенного перешедшими на сторону Кнута норвежцами. Церковь провозгласила Олава святым, покровителем конунгов Норвегии. Тем не менее, несмотря на указанные причины, Магнус не решился нарушить датские обычаи и предпочел получить престол, используя традиции провозглашения конунга на избирательном тинге с последующим подтверждением своих полномочий на локальных собраниях¹.

Право на престол Норвегии обычно имели родственники конунгов по мужской линии. После распространения в конце IX в. власти Харальда Прекрасноволосого на большую часть территории Норвегии, конунгами чаще всего были его потомки (Харфагры). Саги сообщают, что в X в. в различных частях страны существовали конунги, но никто из них не претендовал на норвежский престол. Даже ярл Хладира Хакон Могучий, правивший Норвегией в 970-995 гг. после гибели конунга Харальда Серой Шкуры и выполнявший религиозные функции короля, не стал присваивать себе титул конунга. Напротив, датский правитель Кнут Могучий и его сын Свейн приняли звание конунга. «Свейн отправился в Норвегию со своей матерью Альвивой. Там его провозгласили конунгом на всех тингах», – рассказывается в «Круге Земном»². Позднее (вероятно в 1035 г.) на норвежский престол был возведен возвращенный на родину из Киева сын Олава Святого Магнус. «Он приказал созвать Эйратинг. И когда бонды собрались на тинг, Магнус конунг был провозглашен конунгом над всею странюю, какою владел прежде Олав конунг, его отец... Магнус конунг отправился осенью к восточным пределам страны. Повсюду он был провозглашен конунгом, и весь народ был рад тому, что Магнус стал конунгом»³. Таким образом Харфагры вернули себе власть в стране.

С течением времени менялся состав избирательного тинга Норвегии – Эйратинга. В XII и XIII вв. провозглашение конунга совершалось на собрании, проходившем все еще в Эйраре. Однако теперь Эйратинг представлял собой не народную сходку, а собрание, участие в котором принимала светская и духовная знать и по 12 представителей бондов от каждого фюлька. С этого же времени конунг Норвегии считался помазанником Божьим, а Олав Святой был провозглашен «вечным королем Норвегии». Вместе с тем, согласно древним традициям, лишь получив подтверждение своих полномочий на местных тингах, король выглядел в глазах народа законным правителем.

В период гражданских войн последней четверти XII – начала XIII в. обычай избрания конунга активно использовал самозванец Сверрир⁴, возглавивший движение берестеников⁵. На созванном им Эйратинге Сверрир был провозглашен конунгом: «В подтверждение присутствующие потрясли оружием и в согласии с древними законами поклялись,

¹ Сага о Магнусе Добром. Главы XX, XXI// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995. – С. 389-390.

² Сага об Олаве Святом. Глава ССXXXIX// Там же. – С. 370.

³ Сага о Магнусе Добром. Главы III, V// Там же. – С. 380, 381.

⁴ Сверрир – священник, выходец с Фарерских островов. В 1177 г. возглавил восстание берестеников (биркебейнеров). Конунг Норвегии (в 1184-1202 гг.).

⁵ Берестеники (березовоногие) – повстанцы, получившие это прозвище потому, что, изнашив свою обувь, они стали обвязывать ноги берестой.

что страна его и они его подданные»¹. Свои притязания на престол Сверрир обосновывал своим родством с Харфаграми. Он утверждал, что его отцом был конунг Сигурд Рот, о чем Сверриру якобы сообщила мать. В саге также рассказывается о сне, в котором Олав Святой называет Сверрира своим преемником, именуя его Магнусом. Имя Магнус носило несколько норвежских конунгов, в том числе и главный противник Сверрира конунг Магнус Эрлингссон, права которого на престол были довольно спорными. Магнус Эрлингссон не был потомком конунга по мужской линии. Его отец породнился с королевским родом, женившись на дочери конунга Сигурда Крестonosца – Кристин. После окончательной победы над соперником Сверрир во всех официальных документах, на монетах и в надписи на государственной печати именовал себя: КОРОЛЬ СВЕРРИР МАГНУС (REX SVERVS MAGNVS). «После того, как весной [1202] умер конунг Сверрир, летом Хакон, его сын, был избран конунгом на Эйратинге на севере в Трандхейме»².

В Восточно-Франкском королевстве при последних Каролингах власть короля была слаба. После смерти в 911 г. Людовика Дитяти корону предложили герцогу Саксонии Оттону, который от нее отказался. В итоге королем избрали герцога Франконии Конрада³. Перед смертью Конрад I своим преемником назвал не ближайших родственников, а герцога Саксонии Генриха⁴, ставшего после избрания королем в 919 г. основателем новой саксонской династии. К этому времени можно говорить о сочетании процедуры избрания и десигнации (назначение предшественником). Десигнация как форма передачи королевской власти явилась следствием слабого развития наследственного права. Десигнированный получал право на престол, которое подтверждалось ритуалом последующих выборов.

Наиболее подробно и красочно ритуал избрания короля описан хронистом Видукиндом Корвейским в «Деяниях саксов» (50-70-е гг. X в.). Будущий император Оттон I⁵ именно на основе десигнации получил право стать королем Восточно-Франкского государства. Его тяжелобольной отец Генрих I в присутствии свидетелей объявил сына своим преемником. В 936 г. были проведены общие выборы (*universalis electionis*) короля во дворце Ахена⁶.

Процедура избрания выглядела следующим образом. Князья возвели претендента на трон, поклялись ему в верности и провозгласили королем. Архиепископ Гильдеберт представил Оттона присутствующему народу, который одобрил его избрание поднятием рук. Затем последовала церемония помазания и коронования. Она сопровождалась вручением Оттону королевских insignий: меча с поясом, плаща с застежками, браслета, жезла, скипетра и короны. Каждый предмет имел символическое

¹ Сага о Сверрире. Глава 16// Сага о Сверрире. – М., 1988. – С. 20.

² Саги о Посошниках. Глава 1// Исландские саги. – М., 2000. – С. 273.

³ Конрад I – король Восточно-Франкского королевства в 911-918 гг.

⁴ Генрих I Птицелов (876-936) – первый немецкий король (с 919 г.) из саксонского герцогского дома. Был избран королем на собрании во Фрицларе незначительным большинством голосов.

⁵ Оттон I (912-973) – германский король (с 936 г.), император (с 962 г.). Основатель «Священной Римской империи».

⁶ Приложение к данному очерку, документ № 5.

значение. Меч олицетворял борьбу с язычниками, браслет и плащ – усердие в вере и верность, скипетр и жезл – власть и милость. Таким образом, король, принимая инсигнии, наделялся полнотой власти и в то же время брал на себя определенные обязательства по отношению к подданным.

Итак, в отличие от античности, для раннесредневекового общества характерной особенностью является слабое развитие избирательных принципов. В этот период отсутствует теоретическое обоснование выборов, но выборные элементы явно прослеживаются в повседневной жизни. В различных документах по-прежнему широко используются латинские термины, обозначающие выборные процедуры. В варварских королевствах продолжают существовать, постепенно эволюционируя, народные собрания, своими корнями уходящие в германское прошлое. Долгое время сохраняется значимость свободного населения, неотъемлемым правом которого было присутствие на военных сходах и судебных собраниях. Процедура избрания нередко означала лишь согласие и одобрение предложенной кандидатуры. Таким образом, в раннее средневековье категория выборности наиболее обоснованно может быть применена к избранию королей и епископов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

В качестве дополнительного материала к очерку предлагаем познакомиться с отрывками из сочинений римского историка Корнелия Тацита, писателя и государственного деятеля Остготского королевства Флавия Кассиодора, архиепископа Реймского Гинкмара и хрониста Видукинда Корвейского.

Документы №№ 1, 3 и 5 рассказывают о процедурах избрания королей в раннее средневековье и ритуале вступления на престол.

Документы №№ 2 и 4 дают представление о функциях народных собраний у древних германцев и во Франкском государстве.

ДОКУМЕНТ № 1.

КОРНЕЛИЙ ТАЦИТ

ИСТОРИЯ (извлечение)

...Среди каннинефатов большой известностью пользовался человек по имени Бриннон; он происходил от знатных родителей и отличался безграничной, хоть и бестолковой, храбростью. Его отец много раз восставал против римлян и в свое время отказался принимать участие в смелых походах императора Гая, сумев при этом избежать наказания. Слава, окружавшая эту мятежную семью, привлекала к Бриннону симпатии соплеменников. Каннинефаты поставили его на большой щит и подняли на плечи; он стоял, слегка покачиваясь, высоко над головами людей; это значило, что Бриннона выбрали вождем племени. Он тут же договорился с живущим за Рейном племенем фризов, и они вместе устремились к зимним лагерям двух когорт, расположенных вблизи от берега Океана.

Корнелий Тацит. История. IV, 15 (пер. Г. С. Кнабе).

ДОКУМЕНТ № 2.

КОРНЕЛИЙ ТАЦИТ

О ПРОИСХОЖДЕНИИ ГЕРМАНЦЕВ И МЕСТОПОЛОЖЕНИИ ГЕРМАНИИ (извлечения)

Царей они выбирают из наиболее знатных, вождей – из наиболее доблестных. Но и цари не обладают у них безграничным и безраздельным могуществом, и вожди начальствуют над ними, скорее увлекая примером и вызывая их восхищение, если они решительны, если выдаются достоинствами, если сражаются всегда впереди, чем наделенные подлинной властью. Впрочем, ни карать смертью, ни налагать оковы, ни даже подвергать бичеванию не дозволено никому, кроме жрецов, да и они делают это как бы не в наказание и не по распоряжению вождя, а якобы по повелению бога, который, как они верят, присутствует среди сражающихся...

О делах, менее важных, совещаются их старейшины, о более значительных – все; впрочем, старейшины заранее обсуждают и такие дела, решение которых принадлежит только народу. Если не происходит чего-либо случайного и внезапного, они собираются в определенные дни, или когда луна только что народилась, или в полнолуние, ибо считают эту пору наиболее благоприятствующей началу рассмотрения дел. Счет времени они ведут не на дни, как мы, а на ночи. Таким обозначением сроков они пользуются, принимая постановления и вступая в договоры друг с другом; им предстает, будто ночь приводит за собой день. Но из их свободы пристокает существенная помеха, состоящая в том, что они сходятся не все вместе и не так, как те, кто повинуетя приказанию, и из-за медлительности, с какою они прибывают, попусту тратится день, другой, а порою и третий. Когда толпа сочтет, что пора начинать, они рассаживаются вооруженными. Жрецы велют им соблюдать тишину, располагая при этом правом наказывать непокорных. Затем выслушиваются царь и старейшины в зависимости от их возраста, в зависимости от знатности, в зависимости от боевой славы, в зависимости от красноречия, больше воздействуя убеждением, чем располагая властью приказывать. Если их предложения не встречают сочувствия, участники собрания шумно их отвергают; если, напротив, нравятся, – раскачивают поднятые вверх фрамеи: ведь воздать похвалу оружием, на их взгляд, – самый почетный вид одобрения.

На таком народном собрании можно также предъявить обвинение и потребовать осуждения на смертную казнь. Суровость наказания определяется тяжестью преступления... Но и при более легких проступках наказание соразмерно их важности: с изобличенных взыскивается определенное количество лошадей и овец. Часть наложенной на них пени передается царю или племени, часть – пострадавшему или его родичам. На тех же собраниях также избирают старейшин, отправляющих правосудие в округах и селениях; каждому из них дается охрана численностью

в сто человек из простого народа – одновременно и состоящий при них совет, и сила, на которую они опираются.

Любые дела – и частные, и общественные – они рассматривают не иначе как вооруженные. Но никто не осмеливается, наперекор обычаю, носить оружие, пока не будет признан общиною созревшим для этого. Тогда тут же в народном собрании кто-нибудь из старейшин, или отец, или родичи вручают юноше щит и фрамею: это – их тога, это первая доступная юности почесть; до этого в них видят частицу семьи, после этого – племени. Выдающаяся знатность и значительные заслуги предков даже еще совсем юным доставляют достоинство вождя; все прочие собираются возле отличающихся телесною силой и уже проявивших себя на деле, и никому не зазорно состоять их дружинниками. Впрочем, внутри дружины, по усмотрению того, кому она подчиняется, устанавливаются различия в положении; и если дружинники упорно соревнуются между собой, добиваясь преимущественного благоволения вождя, то вожди – стремясь, чтобы их дружина была наиболее многочисленной и самой отважною...

*Корнелий Тацит. О происхождении германцев
и местоположении Германии. 7, 11-13 (пер. А. С. Бобовича).*

ДОКУМЕНТ N 3.

ФЛАВИЙ МАГН АВРЕЛИЙ КАССИОДОР

КОРОЛЬ ВИТИГИС – ВСЕМ ГОТАМ

Хотя всякое возвышение человека есть дар божественной милости, и ничто, как известно, не может считаться благом, если идет не от Бога, следует, однако, указать, что получение королевского достоинства еще в большей мере зависит от воли Всевышнего, ибо только Он сам может установить, кому должны повиноваться Его народы. Поэтому мы, принося нижайшую благодарность Создателю, объявляем, что наши соплеменники готы, по обычаю предков, среди обнаженных мечей, подняв на щит, принесли нам знаки королевского достоинства по Божьему соизволению, чтобы оружие даровало почет тому, кто уже стяжал себе славу на поле брани.

И не в тесноте покоев, но в широком поле, следует вам знать, я был избран; и не под изысканные речи льстецов, но под рев военных труб нашли меня, чтобы возбужденный таким шумом народ готов под воздействием природной доблести обрел себе воинственного правителя... Ведь я явился, призванный опасностями, угрожавшими моим соотечественникам, чтобы разделить общую со всеми судьбу: меня пожелали избрать вождем, так как искали опытного и искусного в делах короля. Поэтому прежде всего возблагодарите милость Бога, а затем суждение готов за то,

что вы сделали меня королем, единодушно принеся присягу. Отбросьте страх поражений, отвергните предчувствие потерь: не произойдет ничего ужасного, если правим мы...

Кассиодор. *Варии*. X, 31 (536 г.)//
Корсунский А. Р. *Возникновение феодальных отношений в Западной Европе*. Вып. 2. – М., 1973. – С. 27.

ДОКУМЕНТ N 4.

ГИНКМАР

О ДВОРЦОВОМ ПОРЯДКЕ (извлечения)

29. ...В то время обычай был таков, что не чаще, чем дважды в год проводились два собрания (*placita*); одно, когда давались предписания, (касающиеся) положения всего королевства на текущий год, и предписанное не могло изменяться никакими событиями, кроме крайней необходимости, в которой будет равно находиться все королевство. На это собрание съезжались все вообще магнаты (*maiorum*), как церковные, так и светские, – старшие для предложения решения, низшие для присоединения к предложению. Иногда (низшие магнаты съезжались), чтобы вместе обсудить и утвердить (свои решения) не по соизволению (старших), а по собственному разумению и суждению. В остальном же (съезжались) для дачи сообща подарков.

30. Другое собрание проводилось только с высшими (*senioribus*) и знатнейшими советниками. На (этом собрании) начинали обсуждаться дела уже будущего года, если почему-либо представлялось нечто такое, в отношении чего необходимо было предварительно обсудив, предписать, заблаговременно решить или принять меры... И когда таким образом на совете этих высших подробно рассматривали, что нужно было в будущем сделать или как распорядиться, то после того, как состоялось решение, то это принятое решение должно сохраняться до ближайшего следующего общего собрания (*generale placitum*) втайне от всех других (лиц)... Если же на самом собрании требовалось (предпринять) что-нибудь для удовлетворения других высших или (принять меры) для того, чтобы не только усмирить, но и поднять дух народа, и если это совершенно не было предварительно рассмотрено, оно теперь заново (решалось) по совету и с согласия (магнатов), (и так) с Божьей помощью достигался порядок...

34. Вышеупомянутым знатным, также вельможам королевства, чтобы не казалось (им), что они созываются без достаточных оснований, как в том, так и в другом указанном собрании (*placiturn*), предлагалось по уполномочию короля на обсуждение и рассмотрение в форме обо-

значенных и расположенных в определенном порядке глав (*capitula*) то, что исходило по Божьему внушению от самого короля или что было сообщено ему из разных мест в особенности после их отъезда (после предшествующего собрания). Занявшись этим, (они заседали) иногда в течение одного дня, иногда двух, иногда даже трех дней или более, смотря по важности дел, выслушивая (предложенное на рассмотрение) от направленных (к ним) для этого вышеуказанных дворцовых слуг, расспрашивая (их) о том, что казалось (неясным), получая ответы. Никто из посторонних не допускался (к ним) до тех пор, пока каждое в отдельности законченное (обсуждением) дело не докладывали достопочтенному государю, (передав) на его священное благоусмотрение, и какое бы решение он по мудрости, данной ему от Бога, ни выбрал, тому все следовали...

35. Пока же это происходило в отсутствие короля, сам король был занят с остальным народом, принимая подарки, приветствуя знатных, разговаривая с теми, кого давно не видел, проявляя серьезность со старшими, шутя с молодыми, (а также) занимаясь и другими подобными делами, как духовными, так и светскими; все же, всякий раз, когда бы собравшиеся отдельно ни выражали желание, чтобы (король) пришел к ним, а также пробыл с ними столько времени, сколько им хотелось, он приходил к ним, и они совершенно свободно докладывали, как они считают необходимым решить отдельные (вопросы), и откровенно рассказывали, какие между ними возникли по тому или иному поводу разногласия, споры или дружеские пререкания. Следует упомянуть, что если была ясная погода, то собирались под открытым небом, если же нет, то в разных отдельных помещениях, где с удобством и те, кто собирался особо, и прочий народ могли бы заседать отдельно, но прежде всего (нужно было обеспечить), чтобы другие низшие лица никоим образом (там) не присутствовали... Оба же приемных (помещения) для высших были так разделены на две (части), чтобы прежде всего все епископы, аббаты или подобные наиболее почетные клирики могли собраться, не смешиваясь совершенно со светскими лицами; равным образом графы и подобные им знатнейшие начинали рано утром собираться соответственно их почету отдельно от прочего народа, пока не наступало время (заседать).

Тогда упомянутые знатные приглашались – обычно клирики в свою, а светские в свою установленную курию, где им с одинаковым почетом были приготовлены кресла. Отделенные от прочих, они были властны заседать то вместе, то раздельно, смотря по характеру дел, подлежащих их рассмотрению, духовные ли, светские лица, или смешанные. Равным образом от них зависело призвать кого угодно, чтобы узнать что-либо или расследовать (с тем, что) после того, как сведения были получены, тот удалился бы. Вот что о тех (делах), которые им предлагались королем для обсуждения.

36. Другое, к чему стремился король, это расспрашивать о том, что достойного донесения или нового обсуждения приносил с собою каждый из той части королевства, откуда прибывал, потому что им (участникам собрания) не только позволялось, но и строго внушалось (поручалось), чтобы каждый старательнейше разузнавал (обо всем)

пока не вернется снова (на собрание), как в пределах, так и за пределами королевства...

Хрестоматия памятников феодального государства
и права стран Европы. – М., 1961. – С. 54-58.

ДОКУМЕНТ № 5.

ВИДУКИНД КОРВЕЙСКИЙ

ДЕЯНИЯ САКСОВ (извлечение)

Начинается вторая книга

1. После того как умер Генрих – отец отечества, величайший из королей, весь народ франков и саксов избрал своим государем его сына Оттона, назначенного уже некогда отцом в короли; когда же намечалось место [для проведения] общих выборов [короля], то было решено произвести их во дворце Ахена... И когда он [Оттон] туда прибыл, герцоги, начальники областей с остальными отрядами вассалов собрались в колоннаде, которая соединена с базиликой Карла Великого, они посадили нового герцога на сооруженный там трон, протянули к нему руки и торжественно обещали ему свою верность и помощь против всех врагов и [так] по своему обычаю сделали его королем. В то время как герцоги и остальные должностные лица все это совершали, архиепископ со всем духовенством и всем простым народом ожидал выхода нового короля в базилике. Когда тот вышел, архиепископ выступил ему навстречу, левой рукой коснулся правой руки короля и, неся в правой руке посох, перевитый лентой, облаченный в стеллу и соответствующую одежду, вышел на середину храма и остановился. [Отсюда] он обратился к народу, который стоял вокруг, ибо галерея внизу и наверху в этой базилике была устроена в виде круга так, что весь народ мог его видеть. «Вот, – сказал он, – я привожу вам Оттона, которого Бог избрал, государь Генрих некогда назначил, а теперь все князья произвели в короли; если вам это избрание по душе, то покажите это, подняв правую руку к небу». [В ответ] на эти слова весь народ поднял правые руки кверху и громким голосом пожелал новому герцогу благополучия. Затем вместе с королем, одетым по обычаю франков в плотную тунику, архиепископ двинулся к алтарю, на котором лежали королевские инсигнии, меч с поясом, плащ с застежками и жезл со скипетром и короной. В это время архиепископом был некий Гильдеберт... [Итак], он пошел к алтарю, взял здесь меч с поясом, повернулся к королю и сказал:

par regis discipline utique temp. iocundus.
dandi largi. docuendi part. i. n. docuendi
temp. aliqd. loquenti quo eu temp. iugulare est
nis. amicti nichil negatis. i. sup. homine sibe-
ti. H. q. da. audimur. accusatos. i. peccati ma-
uifistos. ipm. eoz. aduocati. i. misericordie. i. et
natus nullom. credulū. i. ab eo p. habito. i. q.
mch. unq. in eu peccassent. Ingrui ei admod.
nutandū. nā. p. mox. edidis. regne. cū. amta
nescierit. licias. mcanū. didicit. ut. pleniter
libros. lege. i. intellige. nouerit. P. rita. roma.
na. lingua. Lauanica. loqui. fer. h. carum. est
quo. eoz. un. dignetur. In. ueniam. ubi. creder.
tabulas. libros. amar. equitat. gnam. rega. gra.
uata. unū. exeret. Accer. ad. hoc. i. moles
cepis. omne. rega. ostendens. dignitat. cap.
re. cano. sparful. capillo. oculi. rutilantes. i. mo.
dū. fulgure. tra. repulsiōne. splendore. quen-
dā. emittens. facies. rubicunda. i. plures. bar-
ba. i. ad. hoc. et. mox. amiqui. P. et. leoninus
quib. dā. sparful. uabis. uent. amod. mox. fū.
quidā. atq. in. gaur. habitus. p. i. q. nūq.
fir. p. gmo. uisus. Quoniam. cū. q. sic. opus
causa. potanda. unū. temp. p. dē. p. uero
traditur. Hentri. i. mox. gnam. pollebat. i.

Страница рукописи
Видукинда Корвейского
«Деяния саксов», X в.

«Прими этот меч и сокруши им всех противников Христа, варваров и плохих христиан, волей Божьей тебе передана власть над всей державой франков для сохранения прочнейшего мира среди всех христиан». Затем, взяв запястья и плащ, он надел их на [короля] и сказал: «Пусть эта одежда с ниспадающими складками напоминает тебе о том, какое усердие в вере должно тебя воспламенять, [и о том], что в сохранении мира ты должен оставаться непреклонным до конца». Затем, взяв скипетр и жезл, он сказал: «Пусть эти знаки служат тебе напоминанием о том, что ты должен с отцовской строгостью наказывать подданных и протягивать руку милосердия прежде всего слугам Божьим, вдовам и сиротам, и пусть в душе твоей никогда не иссякнет елей сострадания, и пусть и сейчас и в будущем тебя венчает вечное вознаграждение». И без промедления архиепископы Гильдеберт и Винфрид помазали [короля] святым елеем и увенчали золотой короной. Те же архиепископы подвели его к трону и поднялись к нему по ступенькам, идущим спиралью: трон был сооружен между двумя колоннами удивительной красоты: отсюда [король] мог видеть всех и был виден всеми.

Видукинд Корвейский. Деяния саксов. – М., 1975. – С. 153-155.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Сравните способы проведения народных собраний в древних Афинах, Риме и у германцев эпохи Тацита. Отметьте черты сходства и различий.
2. Какую роль играли «мартовские» и «майские поля» в социально-политической жизни франков?
3. Объясните, какие цели преследовал Карл Великий, проводя реорганизацию судебных сотенных собраний?
4. Расскажите об известных вам органах местного самоуправления у англосаксов. Какие вопросы находились в их компетенции?
5. Как менялся социальный состав утенагемота на протяжении VIII-X вв. О чем свидетельствуют эти изменения?
6. Какова роль светских и духовных магнатов в собраниях при Карле Великом и в англосаксонском «совете мудрых»?
7. Используя текст очерка и документы №№ 1, 3 и 5, сравните ритуалы избрания королей в Западной Европе в I-X вв.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

- Видукинд Корвейский. Деяния саксов. – М., 1975.
 Григорий Турский. История франков. – М., 1987.
 Исландские саги. – М., 1956.
 Исландские саги. Ирландский эпос. – М., 1973.
 Исландские саги. – М., 2000.
 Историки эпохи Каролингов. – М., 1999.
 Корсунский А. Р. Возникновение феодальных отношений в Западной Европе (Сб. документов). Вып. 2. – М., 1973. Вып. 3. – М., 1979.

Младшая Эдда. – Л., 1970.
Рихер Реймский. История. – М., 1997.
Сага о Сверрире. – М., 1988.
Салическая правда. – М., 1950.
Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995.
Стасюлевич М. М. История средних веков в ее писателях и исследованиях новейших ученых. Т. I. – СПб., 1885. Т. II. – СПб., 1864.
Тацит Корнелий. Сочинения в двух томах. – М., 1993.
Флодоард. Анналы// Рихер Реймский. История. – М., 1997.
Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы/ Под ред. В. М. Корецкого. – М., 1961.
Хрестоматия по истории средних веков/ Под ред. С. Д. Сказкина. Т. 1. – М., 1961.
Хроника Эрика. – М., 1999.

Блок М. Короли-чудотворцы: Очерк представлений о сверхъестественном характере королевской власти, распространенных преимущественно во Франции и в Англии/ Пер. с франц. – М., 1998.

Гизо Ф. История цивилизации во Франции/ Пер. с франц. Т. III. – М., 1888.

Глебов А. Г. Англия в раннее средневековье. – Воронеж, 1998.

Глебов А. Г. Формирование органов публичной власти у англосаксов в VI-IX вв.: королевский совет (I)// Средние века. Вып. 62. – М., 2001.

Гуревич А. Я. Избранные труды. В 4-х тт. Т. 1: Древние германцы. Викинги. – М., 1999.

Гуревич А. Я. История и сага. – М., 1972.

Гуревич А. Я. «Круг Земной» и история Норвегии// Снорри Стурлусон. Круг Земной. – М., 1995.

Гуревич А. Я. Норвежское общество в раннее средневековье. – М., 1977.

Гутнова Е. В. Общины сотен и графств и их взаимоотношения с государством в Англии XIII-XIV веков// Общности и человек в современном мире. – Москва-Саратов, 1992.

Дюби Ж. История Франции. Средние века. От Гуго Капета до Жанны д'Арк. 987-1460/ Пер. с франц. – М., 2000.

История Дании с древнейших времен до начала XX века. – М., 1996.

История Европы. В 8 тт. Т. 2: Средневековая Европа. – М., 1992.

История крестьянства в Европе: Эпоха феодализма. Т. 1. – М., 1985.

История средних веков: В 2 т.: Учебник. Т. 1. – М., 1997.

История Норвегии. – М., 1980.

История Франции. Т. 1. – М., 1972.

История Швеции. – М., 1974.

Кан А. С. История скандинавских стран. 2-е изд. – М., 1980.

Карсавин Л. П. Культура средних веков. – Киев, 1995.

Ковалевский С. Д. Образование классового общества и государства в Швеции. – М., 1977.

Колесницкий Н. Ф. Аппарат власти и управления в варварском государстве// Власть и политическая культура в Средневековой Европе. – М., 1992.

Колесницкий Н. Ф. Феодальное государство (V-XV вв.). – М., 1967.

Корсунский А. Р. Образование раннефеодального государства в Западной Европе. – М., 1963.

Корсунский А. Р., Гюнтер Р. Упадок и гибель Западной Римской империи и возникновение германских королевств (до середины VI в.). – М., 1984.

Ле Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада/ Пер. с франц. – М., 1990.

Лебедев Г. С. Конунги-викинги (к характеристике типа раннефеодального деятеля в Скандинавии)// Политические деятели античности, средневековья и нового времени. Индивидуальные и социально-типические черты. – Л., 1983.

Лебедев Г. С. Эпоха викингов в Северной Европе. – Л., 1985.

Лебек С. Происхождение франков. V-IX века/ Пер. с франц. – М., 1993.

Мажуга В. И. Королевская власть и церковь во Франкском государстве VI в.// Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе VI-XVII вв. – Л., 1990.

Мельникова Е. А. Меч и лира: Англосаксонское общество в истории и эпосе. – М., 1987.

Неусыхин А. И. Крестьянские движения в Саксонии в IX-XI вв.// Ежегодник герман-

- ской истории. 1973. – М., 1974.
- Неусыхин А. И. Общественный строй древних германцев. – М., 2001.
- Ольгейрссон Э. Из прошлого исландского народа. Родовой строй и государство в Исландии/ Пер. с исландск. – М., 1957.
- Пекарчик С. К вопросу о сложении феодализма в Швеции (до конца XIII века)// Скандинавский сборник. VI. – Таллин, 1963.
- Пекарчик С. Сакральный характер королевской власти// Скандинавский сборник. X. – Таллин, 1965.
- Петрушевский Д. М. Очерки из истории английского государства и общества в средние века. – М., 1937.
- Петрушевский Д. М. Очерки из истории средневекового общества и государства. 5-е изд. – М., 1922.
- Ронин В. К. Франки, вестготы, лангобарды в VI-VIII вв.: политические аспекты самосознания// Одиссей. Человек в истории. Исследования по социальной истории и истории культуры. – М., 1989.
- Савело К. Ф. Раннефеодальная Англия. – Л., 1977.
- Стеблин-Каменский М. И. Мир саги. – Л., 1984.
- Стеблин-Каменский М. И. Снорри Стурлусон и его «Эдда»// Младшая Эдда. – Л., 1970.
- Тейс Л. Наследие Каролингов. IX-X века/ Пер. с франц. – М., 1993.
- Штокмар В. В. История Англии в средние века. – Л., 1973.





Очерк четвертый

Выборы и избирательные процедуры в средневековых городах Западной Европы

Основные вопросы:

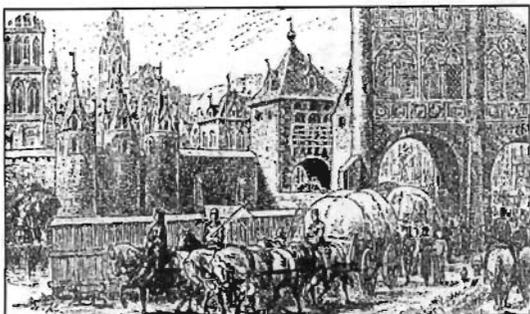
1. Возникновение средневековых городов и организация власти в IX-XI вв.
2. Антисеньориальное и коммунальное движение в X-XIII вв.
3. Становление органов самоуправления в городах (XI-XIII вв.)
4. Выборы и избирательные процедуры во Флорентийской и Венецианской республиках

1. Возникновение средневековых городов и организация власти в IX-XI вв.

Города сыграли важную роль в развитии средневековой цивилизации. Они оказали огромное воздействие на многие стороны общественной жизни, экономические, политические и социальные отношения, способствовали развитию культуры и образования, складыванию новой системы ценностей.

Массовое возникновение средневековых городов пришлось на IX-XI вв. Оно было обусловлено сложными и глубокими переменами в социально-экономической области: «Рост производительных сил в сельском хозяйстве и в деревенском ремесле вызывает отделение ремесла от сельского хозяйства. Уже в деревне появляются специалисты-ремесленники, в деятельности которых сельское хозяйство играет второстепенную роль. С дальнейшим развитием производительности труда у искусных деревенских ремесленников появляется стимул к уходу из села в такие места, где возможен более широкий и регулярный сбыт их ремесленной продукции и где они рассчитывают освободиться от сеньориальных повинностей. От сеньориального гнета убегают и крестьяне, не специализировавшиеся на ремесле, которые надеются найти в новых местах пропитание неквалифицированным трудом»¹.

¹ Стоклицкая-Терешкович В. В. Основные проблемы истории средневекового города. – М., 1960. – С. 37.



Средневековый Любек

Средневековые города, в первую очередь, могли вырастать из многочисленных ярмарок, рынков, гаваней и других местечек, тесно связанных с торговлей и обменом. Здесь концентрировалось купеческое население, объединенное в *гильдии* – профессиональные личностные союзы, оседали ремесленники, сюда стекались свободные и беглые крестьяне, многочисленные

паломники. Городские поселения обычно выглядели следующим образом: в центре располагалась небольшая рыночная площадь, окруженная несколькими предместьями и укреплениями, возведенными с защитными целями. Важную роль в становлении городов сыграло размещение в них резиденций светских и духовных феодалов. По мнению исследователей, на исходе раннего средневековья создалась обстановка, «требовавшая возникновения нового типа поселения, способного выполнить новые экономические, административные и культурные задачи, и именно в этой обстановке все – и развалины античного муниципия, и замок феодала, и монастырь, и епископальный центр, и поселение купцов, и даже в определенных благоприятных условиях сельская община – могло превратиться в город»¹.

Наиболее рано средневековые города утверждаются в Италии, Южной Франции и Испании (IX-X вв.). Ими становятся не только позднеантичные полисы, колонии и муниципии, пережившие падение Римской империи, варварские вторжения и постепенно выходящие из кризиса, но и недавно основанные торгово-ремесленные поселения. Несколько позднее города складываются в Северной Франции, Фландрии и Брабанте, Англии, Западной, Южной и Центральной Германии (к X-XI вв.). Остальную территорию континента градообразующая волна затрагивает к XII-XIII вв. Подсчеты историков говорят о наличии 10-12 тысяч европейских городов к концу XV в., основная часть которых (75 %) приходилась на мелкие поселения, разнообразные рыночные местечки, аграрные города и т. д. Население каждого такого центра было незначительным и колебалось от нескольких сот до одной или двух тысяч человек. Средними считались поселения с численностью от двух до пяти тысяч человек. Они составляли около 20 % от общего количества всех европейских городов. Последние 5 % приходились на не крупные и большие города. Население первых колебалось от пяти до десяти тысяч человек, а вторых – от десяти до пятидесяти тысяч человек (Аугсбург, Болонья, Гамбург, Кельн, Лондон, Любек, Неаполь, Франкфурт-на-Майне). На всем континенте насчитывалось не более 100 таких городов. Современники считали гигантами Венецию, Геную, Константинополь, Милан, Париж, Флоренцию и некоторые другие города. В пе-

¹ Ястребицкая А. Л. Предисловие// Проблемы методологии истории средних веков: европейский город в системе феодализма: Реферат. сб. Ч. I. – М., 1979. – С. 14.

риод зрелого и позднего средневековья в них проживало от 50 до 100 и более тысяч человек.

Город, став самостоятельным и особым явлением, не потерял связи с сельскими общинами. Он одновременно противостоял им и взаимодействовал с ними. Переселенцы из деревень продолжали соблюдать в городской жизни нормы «маркового права» – свои старые обычаи и традиции управления. В соответствии с ними многие вопросы горожане регулировали на народных собраниях. Здесь разрешали тяжбы об аренде земель, обсуждали проблемы торговли, мер и весов, строительства и ремонта дорог, формировали городское ополчение, предоставляли новым поселенцам личные и имущественные права, выбирали должностных лиц. В ранних итальянских городах народная сходка, именовавшаяся «собранием, происходившим перед церковью», избирала епископов и архиепископов, скабинов и вицедоминов. Как отмечают историки, «к активной деятельности в выборных органах... допускались не все горожане, а в первую очередь представители богатого купечества и ремесленников, мелкие и средние феодалы – капитаны и вальвассоры. Богатые горожане участвовали в некоторых судебных заседаниях, розыске преступников, контроле за взиманием десятины... Представители горожан (кураторы или прокураторы, экзакторы) осуществляли надзор за общинными землями, рынками и ярмарками»¹. В Германии и Фландрии обычаи маркового права соблюдались вплоть до XIII в. и были узаконены в сводах городского права. Собрания общинников помимо других обязанностей, выбирали хеймбюргеров («бюргеров-домовладельцев»), буррихтеров и сотников – должностных лиц, наделенных исполнительными и контрольными правами.

Очень важную роль в жизни раннего города сыграли сеньоры. Светские и духовные феодалы, на землях которых возникали торгово-ремесленные поселения, сосредотачивали в своих руках всю полноту власти над местными жителями: вершили суд и управление, распоряжались финансами, назначали своих вассалов на различные административные и фискальные должности. Как отмечают исследователи, сеньориальная власть и городская община были приданы друг другу с самого начала. Сеньоры могли способствовать росту своих городов, если предоставляли последним льготы и привилегии в сбыте продукции, освобождали их от уплаты различных пошлин и сборов, охраняли беглых крестьян от произвола поместных феодалов. Взамен такие сеньоры получали военную помощь, материальные выгоды в виде повинностей и налогов.

В конце XI – начале XII в. происходит быстрое развитие многих городов: увеличивается численность населения, появляются экспортные отрасли производства, растут торговые обороты; благодаря крестовым походам активизируется товарообмен со странами Востока. В этих условиях сеньориальный режим становится существенным препятствием для развития городов. Повсеместно светские и духовные феодалы вводят новые налоги и сборы, устанавливают новые повинности. В Лане, одном из крупнейших французских городов, епископ не только обложил местных жителей большими налогами, но и стал требовать

¹ Котельникова Л. А. Особенности развития феодализма в Северной и Средней Италии в IX–XIV вв. // История Италии. Т. 1. – М., 1970. – С. 74.

пошлину за право вступления в брак с зависимыми крестьянами и забирал у наследников таких горожан лучшую часть их имущества. В Страсбурге к отбыванию повинностей в пользу епископа привлекались ремесленники и купцы, а сверх того горожане несли пятидневную барщину. Во многих средневековых хрониках фиксируются случаи насилия и вооруженных грабежей со стороны феодалов и их слуг. По точному замечанию исследователя, сеньориальный гнет «мешал росту производительных сил, подавлял инициативу личности, обрекал город на застой и даже на попятное движение»¹. Ответом на этот произвол стал широкий антифеодальный протест, который разворачивается во многих западноевропейских городах X-XIII вв. и который историки именуют «коммунальным движением».

2. Антисеньориальное и коммунальное движение в X-XIII вв.

Коммунальное движение X-XIII вв. сыграло значительную роль в становлении города как важнейшего феномена эпохи средневековья. В борьбе с сеньорами институализировались городские общины, создавалось городское право, учреждались выборные органы самоуправления.

Формы, длительность и результаты антисеньориальной борьбы находились в зависимости от конкретно-исторических условий, местных обычаев и традиций. Некоторые города достигали автономии благодаря последовательному выкупу прав и свобод у своих сеньоров. Другие шли по пути вооруженного противостояния. В Италии и Германии коммунальное движение выступило фактором децентрализации, во Франции и Испании – способствовало преодолению феодальной раздробленности и усилило королевскую власть.

Наиболее рано (IX-X вв.) борьба с сеньорами развернулась в городах Северной и Средней Италии: Кремоне, Турине, Генуе, Милане, Пизе и других. Она началась с отстаивания экономических интересов: отмены наиболее тяжелых налогов и повинностей, требований свободы мореплавания, рыбной ловли, выпаса скота и т. д. В дальнейшем антифеодальный протест становился более организованным и целенаправленным: «В удобный момент группа влиятельных людей вступала в «заговор» против епископа-графа, создавая на определенный срок сообщество, скрепленное клятвой. Затем коммуна расширялась, теряла временный характер, добивалась у сеньора признания и начинала выступать от имени всего города – сперва вместе с епископом, потом вместо него. Таким образом, возникнув на частноправовой основе, коммуна перерастала в публичную власть»². В ходе этой борьбы городские общины умело использовали противостояние папства и германских императоров, вступали в союз с вальвассорами – мелкими феодалами. Соппротивление сеньоров преодолевалось путем завоевания их родовых замков и насильственного переселения в черту города. К XII в. коммуна побеждает в большинстве городов, которые полностью освобождаются от сеньориального господства и становятся независимыми республиками.

¹ Стоклицкая-Терешкович В. В. Основные проблемы истории средневекового города. – М., 1960. – С. 106.

² Баткин Л. М. Период городских коммун // История Италии. Т. 1. – М., 1970. – С. 222.

Несколько по-другому разворачивалось коммунальное движение во французских и фландрских городах. В зависимости от политической ситуации, королевская власть поддерживала сеньоров или горожан, но чаще помогала последним, так как видела в них союзников в борьбе с местным сепаратизмом. Коммунальное движение начинается здесь с середины X в. Ремесленные и купеческие сообщества многих городов вступали в тайные союзы, которые затем объединяли усилия всех общинников в достижении самоуправления. Жители Мана скрепили такой союз присягой, а восстание против графа поручили возглавлять специально избранным вождам. Освободившиеся города становились коммунами, приносили сеньорам вассальную присягу, заключали с ними соглашения и получали взамен более или менее широкую автономию. Коммуна обычно брала обязательства нести военные повинности, а сеньор – не только соблюдать городские права и привилегии, но и защищать общинников от посягательств извне. В хартии 1127 г. фландрский граф обещал жителям Сент-Омера: «Предоставляю им на вечные времена и повелеваю, чтобы оставались неизменными нижеписанные права и обычаи: 1. Чтобы я обеспечил им мир по отношению кого бы то ни было; чтобы я поддерживал их и защищал, как моих людей, без всякой задней мысли и чтобы я допустил надлежащий суд эшевен между ними и любым человеком, не исключая и меня самого, а для самих эшевен чтобы я установил ту свободу, какой в лучшей степени обладают эшевены на моей земле»¹.

В Германии первые выступления против светских и духовных сеньоров датируются 70-ми годами XI в. В Вормсе восстали против епископа в 1073 г., в Кельне и Майнце – соответственно в 1074 и 1075 гг. Подобно коммунальному движению во Франции и Италии, во главе борьбы здесь становятся ремесленники, объединенные в цехи. С конца XI в. во взаимоотношения горожан и сеньоров начинают вмешиваться императоры. По согласованию с крупнейшими князьями и епископами, они предоставляли общинам хартии с отдельными правами и свободами. В дальнейшем антисеньориальная борьба в Германии проходила под лозунгом создания выборных органов самоуправления. В Англии города находились под сильным контролем королевской администрации. Оформление муниципального строя здесь не привело к приобретению городами полной автономии и самоуправления.

Нередки случаи, когда коммунальное движение завершалось поражением. В Камбрэ борьба с сеньором длилась полтора столетия (957-1107 гг.), проходила с переменным успехом и закончилась ликвидацией коммуны. В Лане в противоборство горожан и епископов на протяжении XII – первой трети XIV в. вмешивались несколько королей, пока один из них ордонансом 1331 г. окончательно не аннулировал коммуну. Поражением завершилась борьба с сеньорами в Тренто, Ченедо, Пирано и других городах на севере Италии.

В целом коммунальное движение способствовало не только оформлению политического строя в средневековых городах, но и подготовило их экономическое процветание. Многие общины вместе с самостоятельностью получили различные свободы, привилегии и права, а большинство

¹ Хрестоматия по истории средних веков/ Под ред. Н. П. Грацианского и С. Д. Сказкина. Т. I. – М., 1953. – С. 384.

населения ликвидировало личную зависимость от феодалов (в соответствии с формулой «Городской воздух делает свободным»). Реальные сроки освобождения в разных городах были различными, в германских – они колебались от шести месяцев до десяти лет. В ряде случаев город сам стал осуществлять сеньориальную власть над зависимой от него сельской округой. Постепенно складывается городское право, которое регламентирует различные стороны жизни общины. Например, в ведении испанского муниципия XII-XIII вв. находились вопросы охраны общественного мира и безопасности, работа рынков, строительство, снабжение, бани, больницы, поддержание чистоты, осуществление судебных разбирательств по незначительным преступлениям, организация полицейских отрядов, создание ополчения для борьбы с врагом, сбор и расход налогов, штрафов и податей, осуществление займов и т. д. Городские общины требовали от своих членов безусловного повиновения, что нашло отражение и в королевских грамотах. В одной из них (коммуна Бове в Центральной Франции) говорилось: «Все живущие в пределах городских стен и в его предместьях обязаны повиноваться коммуне и приносить ей присягу, какому бы сеньору ни была подвластна обитаемая ими территория»¹.

Полноправными членами коммун становились, в первую очередь, лично свободные, законорожденные и не имеющие долгов горожане. В некоторых местах предъявлялось дополнительное требование: владеть недвижимым имуществом. В целом, на раннем этапе своей истории, коммуна конституировалась как союз граждан, скрепленный взаимной присягой.

3. Становление органов самоуправления в городах (XI-III вв.)

Среди наиболее важных достижений городских общин в борьбе с сеньорами следует выделить административно-политические права – формирование собственного суда и органов самоуправления. Они зафиксировали возросшую роль городов в средневековом обществе, способствовали росту гражданского самосознания. Хронист Оттон Фрейзингенский (XII в.) отмечал: «Ломбардцы (итальянцы) столь преданны свободе, что во избежание самоуправления правителей предпочитают управляться консулами, а не князьями. Они не гнушаются подняться до высокой степени благородства и до самых высоких должностей юношей самого низкого происхождения и даже презренных цеховых ремесленников, т. е. людей, которых в других странах гонят как чумных от благородных и выгодных занятий. Благодаря этому они намного превосходят любые другие (государства) мира своими богатством и могуществом»².

Формирование институтов самоуправления в городах Северной и Средней Италии началось вслед за победой коммунального движения. В Милане, Генуе, Ареццо, Болонье, Вероне, Кремоне, Флоренции и других городах законодательные и исполнительные органы власти известны уже в конце XI – начале XII в. Во многих местах коммуну возглавля-

¹ Цит. по: Стоклицкая-Терешкович В. В. Основные проблемы истории средневекового города. – М., 1960. – С. 115.

² Цит. по: Рутенбург В. И. Итальянский город от раннего средневековья до Возрождения. – Л., 1987. – С. 22-23.

но, мужественно и твердо, без любви и ненависти, страха и злого умысла, невзирая на родство и дружбу, услуги и просьбы, без вражды и фамильярности»¹.

В Центральной и Северной Франции характерными институтами городского самоуправления были советы и возглавляющие их *мэры* или *прево*. Первые осуществляли судопроизводство по незначительным преступлениям, надзирали за рынками, заботились об укреплениях и общественных зданиях, распоряжались финансами. Вторые – созывали советников на заседания и председательствовали на них, хранили городскую печать и ключи от ворот, исполняли другие обязанности. Численный состав советов и способы их избрания существенно различались: в Бове 13 человек выдвигались городскими корпорациями, в Амьене – половина из 24-х членов совета ежегодно избиралась старшинами цехов, а затем назначала оставшуюся половину, в Турнэ 30 членов совета оставались у власти пожизненно, а в случае чьей-нибудь смерти выбирали на освободившееся место нового советника. В Руане сто пэров (представители богатейшего купечества) выдвигали из своей среды жюри – коллегиальный орган, состоявший из 24 присяжных. Последние ежегодно формировали исполнительную власть: две равные по численности коллегии – эшевенгов и советников.

Во многих коммунах избирательные правила были достаточно жесткими. Хартия Арбуа (1282 г.) гласила, что «никто из избранных... лиц не вправе отказываться от избрания», а хартия Валансьена отводила одни сутки «на раздумье», в течение которых кандидат мог отказаться от выборной должности по исключительным обстоятельствам. В ряде мест такой отказ грозил высоким штрафом или, как в Амьене – разрушением жилища. Важное место в городской жизни занимала присяга. В Руане советники «клятвенно обещали не поддаваться посулам и не принимать взяток, и магистрат, нарушивший обещание, с позором изгонялся, он и его наследники навсегда лишались права отправлять муниципальные должности, а дом его сравнивали с землей»².

Порядок выдвижения мэров во французских городах был также различен. В одних он избирался советниками, в других – полноправными горожанами, в третьих назначался сеньором по предложению магистратов. В том же Руане пэры определяли трех кандидатов в мэры, а герцог или король останавливали свой выбор на одном из них.

В Германии первый городской совет появился в Вормсе. Известно, что в 1156 г. его состав формировался следующим образом: 28 членов выбирались горожанами, а 12 – назначались епископом. Смешанное представительство было распространено в XII-XIII вв. во многих городских общинах. Оно возникло в результате антисеньориального движения местных жителей. Второе городское право Страсбурга (1214 г.) зафиксировало: «Установлено, чтобы двенадцать – или более, если будет необходимо, почтенных и достойных лиц, разумных и выдающихся как среди министерялов, так и среди горожан, ежегодно были назначаемы консу-

¹ Тушина Г. М. Принципы управления коммунальной жизнью в средневековых городах Прованса (по статутам XII-XIII вв.)// Общности и человек в современном мире. – Москва-Саратов, 1992. – С. 152.

² Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. – СПб., 1902. – С. 128.

лами города. Из них пусть будет избран один магистр или два, которые все поочередно пусть присягают добросовестно во всем укреплять честь церкви, епископа и города, защищать город и горожан, высших и низших, богатых и бедных от всякого зла и судить во всем справедливо согласно истине»¹. Во многих городах продолжали действовать нормы «маркового права». Сходы жителей собирались несколько раз в год для решения наиболее важных повседневных вопросов, включая избрание должностных лиц: «Мы пожелали также, чтобы ежегодно в праздник св. Мартина горожане с пением собирались большой толпой возле нашего двора и там с общего согласия заново избирали подходящую персону на должность управляющего, которая будет утверждена нами и нашими преемниками; затем пусть будут избраны двое слуг, в просторечии называемые алътманы... также пусть будут избраны 16 мужей, которые называются хеймбюргеры» (по привилегии Вормсу 1190 г.)².

Некоторые требования к кандидатам на должности можно проследить при изучении порядка выборов шеффенов – присяжных заседателей в скабинатах – судебных коллегиях, которые в некоторых немецких городах были главными органами самоуправления. В Андернахе шеффенами могли быть избранные «из наиболее благоразумных, наилучших и могущественных», «мужи несомненно честные и незапятнанной репутации» (1171 г.). Во многих городах к перечисленным требованиям добавлялось обладание имуществом. Кельнская грамота 1171 г. отмечала, что если шеффены впадут в бедность и не смогут выполнять своих обязанностей, то они должны быть отстранены от своей должности. Здесь же указывалось, что судебные разбирательства не отменяются, если присяжный заседатель отсутствует «из-за торговых дел». Таким образом профессиональные интересы шеффенов ставились выше служения общине.

В целом, по мнению исследователей, масштабы распространения городских свобод сильно варьировали. В большинстве стран Европы не было городских республик и коммун. Многие города, особенно мелкие, оставались целиком под властью сеньориальной администрации. Даже значительные – Париж, Орлеан, Лондон, Оксфорд, Линкольн и другие не смогли добиться полной самостоятельности. Органы самоуправления в них действовали под контролем чиновников короля или иного сеньора. Это было характерно для городов, расположенных на королевской земле, в странах с относительно сильной центральной властью. Ограниченными муниципальными свободами обладали многие города Германии, Венгрии, Скандинавских стран.

4. Выборы и избирательные процедуры во Флорентийской и Венецианской республиках

Флорентийская республика стала наиболее ярким примером демократической пополанской республики среди городов-коммун Северной и Центральной Италии. Ее становление проходило в острой борьбе интересов различных социальных групп и сословий – широких торгово-ремесленных слоев населения (*пополанства*), купеческой верхушки, город-

¹ Средневековое городское право XII-XIII вв. Сб. текстов/ Под ред. С. М. Стама. – Саратов, 1989. – С. 107.

² Там же. – С. 31.

ских нобилей, родовой аристократии и плебса, принимавшего сторону тех или иных политических партий и группировок. Здесь, как и в других городах-коммунах «в ходе борьбы с нобилитетом организованное в цехи пополанство все четче осознавало свои интересы и оформилось в самостоятельную партию, стремясь потеснить олигархию у руля правления. Одержав к концу XIII в. победу., пополаны прибегли к тем же суровым методам расправы со своими политическими противниками, которые стали нормой еще в борьбе нобильских партий: лишение имущественных и гражданских прав, изгнание из города. Победа пополо утверждала власть цехов, но при этом существовавшая в коммунах государственная структура не разрушалась, а дополнялась новыми образованиями»¹.

В октябре 1250 г. во Флоренции произошло крупное восстание ремесленников, средних и мелких торговцев против знатных гибеллинов (сторонников германского императора), которых обвиняли в тирании, вымогательстве, насилии и прочих несправедливостях. Восставшие сумели захватить политическую инициативу и провозгласили «народное правление» (*la signoria del popolo*). В дополнение к уже имевшимся органам власти – подесте и Совету коммуны, были созданы два новых: «Двенадцать старейшин флорентийского народа» и Совет народа, которые выбирались непосредственно от цехов. Кроме того, появилась должность капитана народа, который разделил с подестой военные и судебные полномочия. Таким образом во Флоренции утвердилась «Малая коммуна» со своими институтами власти. Известный государственный деятель и хронист Маркионне ди-Коппо Стефани отмечал позднее: «Народ в это время держал управление с великою верностью и любовью к своей коммуне и был победоносен»².

Во второй половине XIII в. во Флоренции усиливается политическое противостояние. В 1260 г. пополаны потерпели поражение в борьбе с гибеллинами и германскими войсками. В 1266 г. к власти пришло гвельфское дворянство (приверженцы римского папы). Старшие цехи (банкиры, купцы, суконщики и др.) получили право иметь своих консулов и знамена, политическую и военную организацию. В 1282 г. пополаны «заговорили в смелых и пламенных речах о своей свободе и об испытанных несправедливостях, и набрались такой отваги, что создали законы и порядки, которые было бы трудно поколебать (из хроники Дино Компаньи)³. В соответствии с новым законодательством, получившим обобщенное наименование «*Florentina libertas*», политическая система государства стала выглядеть следующим образом: «В качестве верховного органа власти «12 старейшин» были сменены коллегией приоров, или Синьорией (6 человек от трех старших цехов). Принимавшиеся приоратом законы должны были получать одобрение Совета коммуны и Совета народа. В оба совета входили все приоры, «12 старейшин», гонфалоньеры компаний, консулы цехов, но также и более 250 рядовых граждан. Состав этой части советов был различным: в Совете коммуны в числе 250 граждан наряду с пополанами были

¹ Брагина Л. М. Особенности политической структуры итальянских городов-государств // Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992. – С. 298

² Цит. по: Баткин Л. М. Период городских коммун // История Италии. Т. 1. – М., 1970. – С. 238

³ Там же. – С. 239.

представлены и гранды, но Совет народа комплектовался иначе: в него входили только члены цехов (пополаны). Именно Совету народа принадлежало право окончательного утверждения законов Флорентийской республики¹. С 1287 г. и младшие цехи (цирюльники, врачи, каменщики, учителя и др.) стали иметь свою политическую и военную организацию.

В 1293 г. Флоренция сделала еще один шаг к укреплению власти пополанства. В этот год были приняты «Установления справедливости», ставшие своеобразной конституцией республики. «Установления» законодательно оформили запрет государственных должностей для всех, кто носил титул грандов или был их родственником по мужской линии. Дино Компаньи свидетельствует: «Нобили и гранды, проживавшие в городе, полные гордыни, творили немалые несправедливости по отношению к пополанам, избивая их и подвергая оскорблениям. Объединились тогда многие добрые горожане и купцы, среди которых был один великий и могущественный горожанин, умный, храбрый и добрый муж по имени Джанно делла Белла, очень смелый, из хорошего рода, которому не нравились эти несправедливости. Он стал их главой и руководителем и, будучи избран в новую синьорию, с помощью народа и своих коллег способствовал укреплению позиций народа... И были приняты законы, названные «Установлениями справедливости», и были они направлены против могущественных грандов, которые наносили обиды пополанам... И постановили, чтобы каждая семья, имевшая в своем составе рыцарей, считалась принадлежащей к грандам, и члены ее не могли бы быть избраны в синьорию, стать гонфалоньерами справедливости или членами правительственных комиссий. И было всего таких семей тридцать три... И я, Дино Компаньи, будучи гонфалоньером справедливости в 1293 году, направился к их домам и домам их родственников и приказал разрушить их согласно этим законам². Таким образом в конце XIII в. во Флоренции окончательно было установлено политическое господство торгово-ремесленного сословия. «Цехи превращаются в организации, вне которых отныне нет полноправной государственности. В их руках – политическая власть³. Все остальные категории непривилегированного населения – слуги, наемные рабочие и другие – были отстранены от участия в управлении. Нобили не исключались из политической жизни. Они могли записаться в цехи и изменить свой статус на пополанский.

В XIV-XV вв. во Флоренции, как и в других итальянских городах-государствах, продолжается трансформация государственных институтов. В условиях сложной социальной обстановки, обострения борьбы за власть постоянно учреждаются новые должности, изменяются сроки их полномочий и т. д. Перемены в городском праве нашли отражение в поговорке «флорентийский закон держится с вечера до утра, а веронский – с утра до полудня».

Вслед за обновлением законодательства изменяются избирательные правила и процедуры. Пример проведения обновленных выборов приводит знаменитый политический деятель и писатель Флорентийской рес-

¹ Брагина Л. М. Особенности политической структуры итальянских городов-государств // Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992. – С. 299-300.

² Цит. по: Рутенбург В. И. Итальянский город от раннего Средневековья до Возрождения. Очерки. – Л., 1987. – С. 39.

³ Баткин Л. М. Период городских коммун // История Италии. Т. 1. – М., 1970. – С. 216.

публики Никколо Макьявелли: «Прежде (до 1323 г. – Авт.) состав Синьории обновлялся через определенные промежутки времени. Теперь синьоры и их коллеги, чувствуя себя достаточно сильными, изменили этот порядок, присвоив себе право заранее наметать новых членов на следующие сорок месяцев. Записки с именами заранее отобранных членов Синьории складывались в сумку и каждые два месяца извлекались оттуда. Но так как значительное количество граждан опасалось, что их имена в сумку не попали, пришлось еще до истечения сорока месяцев добавить новые имена. Так возник обычай заблаговременно отбирать новых кандидатов на магистратуры задолго до истечения полномочий старых магистратов, как в стенах города, так и вне их, и таким образом имена новых должностных лиц были известны уже тогда, когда старые находились еще у власти. Такой порядок избрания стал впоследствии называться выборами по жребию. Поскольку содержимое сумки обновлялось каждые три года, а то и раз в пять лет, казалось, что означенным способом город избавляется от лишних треволнений и устраняется всякий повод для смуты, возникавшей при смене каждой магистратуры из-за большого количества притязающих на нее лиц. К этому способу прибегли, не найдя никакого иного, но никто не заметил тех существенных недостатков, которые таились за этим не столь уж значительным преимуществом»¹.

Представление о значимости избирательных правил и процедур сохранялось даже в периоды острых социальных конфликтов. В 1378 г. восставшие чомпи (чесальщики шерсти) попытались вписаться в действующую политическую систему. В принятом под их давлением постановлении Синьории от 21 июля 1378 г. содержалось требование о новых выборах: «Пусть приоры цехов и знаменосцы правосудия вместе со знаменосцами цеховых организаций и 12 добрыми мужами вышеназванной городской коммуны и обе их партии выступят активно и распорядятся подготовить новые мешки и произвести новые выборы по жребию Совета Коммуны и вышеназванный Совет должен быть переизбран, как только будут изготовлены вышеупомянутые мешки»². О том же свидетельствует хроника Стефани: «В воскресенье 29 числа того же месяца (августа) того же 1378 г. из избирательных мешков вынуты были записки с именами новых приоров и знаменосца. Чомпи стояли на площади и кричали: «такого-то не хотим: рвите записку; хорошо, хорошо!» Все записки, которые им не нравились, были разорваны...»³.

Для избирательной системы Флорентийской республики были характерны многоступенчатая жеребьевка и краткосрочность магистратур. В реконструкции Л. М. Брагиной правила проведения выборов после принятия статуты 1415 и 1423 гг. выглядели следующим образом. Выдвижение должностных лиц проходило в два этапа. На первом проводили всеобщее голосование, на втором – выбирали должностных лиц посредством жребия. Голосование проходило раз в пять лет под контролем Синьории, «12 добрых мужей», 16 гонфалоньеров компаний, консулов 21 цеха, членов нескольких высших коллегий и 80 граждан, которых избирали Синьория

¹ Макьявелли Никколо. История Флоренции. – М., 1987. – С. 81-82.

² Хрестоматия по истории средних веков/ Под ред. Н. П. Грацианского и С. Д. Сказкина. Т. II. – М., 1950. – С. 250.

³ Там же. – С. 243.



Н. Макиавелли

и две специальные коллегии. В нем участвовали все полноправные граждане, приписанные к цехам. Во время голосования составлялись обширные списки кандидатов, в которых указывалось до нескольких тысяч фамилий. Карточки с именами соискателей распределялись специальными лицами – аккопьяторами по столичным кожаным сумкам, сколько избиралось магистратур. На этом первый этап выборов заканчивался.

Второй этап (выборы по жребию) проводился следующим образом. Подеста, сохранивший к этому времени формальные функции, во Дворце Синьории в присутствии высших магистратов и всех желающих

извлекал из избирательных сумок имена кандидатов до тех пор, пока не заполнялись вакантные места в органах власти. Список соискателей был действительным в течение пяти лет, однако карточки могли переключаться из одной сумки в другую. Если те или иные кандидаты ни разу не были избраны магистратами, то их имена присоединяли к новому списку. При этом строго соблюдалось правило о том, что избирать на выборную должность можно не чаще, чем раз в три года.

Перемены в избирательном законодательстве способствовали ускорению процессов политического размежевания во Флоренции. Вокруг выборов магистратов разворачивалась ожесточенная партийная борьба. Враждующие группировки купцов, крупных ростовщиков, цеховой верхушки стремились заполнить органы власти своими сторонниками. Борьба шла даже за должности аккопьяторов. В 1434 г. победила партия Медичи, которая в дальнейшем распределяла все республиканские посты между своими приверженцами. Постепенно политический строй Флоренции трансформируется в олигархическое правление. В период с 1469 по 1492 гг. важнейшие государственные магистратуры находились в руках 25 семейств, связанных с домом Медичи родственными и экономическими узами. Ответом на установление олигархического режима стали требования возврата к прежним коммунальным ценностям. В конце XV в. известный религиозный и политический деятель Джироламо Савонарола в трактате «Управление Флоренцией» предложил вновь передать власть народному собранию. Этот проект потерпел неудачу. К прежним формам правления возврата уже не было.

Венецианская республика может служить наиболее ярким примером олигархической патрицианской республики. Сложившиеся здесь избирательные и иные политические традиции укрепляли государственную власть, препятствовали возникновению тирании. «Участие всех венецианских нобилей в управлении городом и государством способствовало концентрации коллективного политического опыта, а выборность и краткосрочность всех должностей, постоянный переход каждого нобиля от управления к контролю сдерживали центробежные силы личных и групповых пристрастий»¹.

¹ Климанов Л. Г. Венецианские «секретари». О политической культуре итальянского города // Городская культура. Средневековье и начало нового времени. – Л., 1986. – С. 108.

В эпоху раннего средневековья во главе Венецианского государства стояли выборные, а затем – наследственные герцоги. В середине XII в. здесь утвердилась коммуна, в которой народное собрание избирало *дожа* – пожизненного правителя республики и Совет мудрейших – орган с законодательными функциями. В формировании политических институтов принимали участие все свободные граждане, достигшие 20-летнего возраста. Характерными чертами избирательных процедур этого времени стали стихийность, несовершенство и примитивность форм: «Порядок выборов дожа не был четко разработан, они проходили без голосования, имя кандидатов просто выкрикивали, как часто бывало и в других государствах раннего средневековья. Такие выборы сопровождались великим шумом и беспорядками. Провозгласив дожа, ассамблея подобным образом назначала и советников – «мудрецов»¹.

Во второй половине XII-XIII в. в республике формируются новые государственные институты. Этот процесс отразил сословную дифференциацию в венецианском обществе и укрепление позиций торгово-предпринимательской верхушки. Высшим органом власти становится Большой совет. Кроме него, появляются: Малый совет с исполнительно-контрольными функциями, переросший затем в Синьорию, Трибунал или Совет сорока, ведавший судопроизводством, надзором за чеканкой монет и монетарным режимом, «Совет просимых», который решал экономические вопросы и позднее был переименован в Сенат, другие государственные учреждения. С их упорочением должность правителя постепенно становится номинальной, «пышной декорацией», по замечанию исследователя.

Новая политическая система привела к изменению выборных правил. С 1172 г. выдвижение дожа проводилось с использованием особой избирательной процедуры. В реконструкции Л. С. Чиколини она выглядела следующим образом: вначале народное собрание выдвигало выборщиков (по разным оценкам – от 2 до 4-х человек) от каждого из шести городских кварталов, которые затем формировали корпус избирателей из 450-470 представителей знатных венецианских семей (но не более четырех от одной семьи). Последние определяли коллегия из 11 выборщиков, которой и предстояло избрать дожа. Обязательным условием решения коллегии было единогласное мнение всех ее членов. Установление такой процедуры означало, что «к избранию главы государства народ теперь не имел прямого отношения, с вновь избранным дожем люди знакомились в базилике св. Марка, где происходила церемония его представления»².

Избирательные процедуры заканчивались присягой и «тронной» речью дожа, которая являлась своеобразной программой действий высшего должностного лица республики. За точным выполнением обещаний следили «корректоры присяги». Со смертью правителя его финансовые дела изучала комиссия «инквизиторов по делам погребенного дожа». При выявленных злоупотреблениях наследники умершего возмещали республике причиненный ущерб. Скончавшийся в 1321 г. дож Лоредано «был обвинен в том, что исполнял должность не с тем вели-

¹ Чиколини Л. С. Эволюция политического строя Венецианской республики. Путь к олигархии // Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992. – С. 329.

² Там же. – С. 330.

колепием, как полагалось бы; его наследникам пришлось внести в казну 1500 дукатов»¹.

В середине XIII в. народное собрание окончательно исчезает из политической системы Венеции. С этого времени наследственный нобилитет узурпировал формирование высших органов власти. К выборам не допускались священники, средние и мелкие торговцы, ремесленники, наемные рабочие и другие слои населения. По подсчетам исследователей, в XIV в. полноправными гражданами считались представители 2000 патрицианских семей, которые составляли всего 8 % жителей республики.

Выдвижение дожа стало проходить через более сложную и многоступенчатую избирательную процедуру. В 1268 г. Большой совет выдвинул из своего состава тридцать выборщиков, которые в свою очередь делегировали еще девятерых, а последние избрали сорок электоров среди членов Совета и вне его. Затем сорок электоров выделили двенадцать, последние избрали сорок пять выборщиков, а те, в свою очередь, – выделили еще одиннадцать человек. Только на последнем этапе была образована коллегия из сорока одного выборщика, которая и назвала имя нового правителя республики. Позднее наиболее примечательными стали выборы дожа в сорок один этап.

Не менее запутанным было ежегодное формирование других высших государственных институтов. Кандидатами в члены Большого совета «автоматически становились аристократы, достигшие 25-летнего возраста. По жребию (или за особую плату) могли посещать совет и младшие сыновья патрициев, которым исполнилось 20 лет. Принятие в члены совета обставлялось определенной процедурой, от кандидатов требовали доказательства знатности происхождения и соответствия их возраста. Возросла многоступенчатость выборов, они сопровождались обязательными церемониями, неисполнение которых грозило сделать результаты их недействительными»².

Венецианская республика сохранила олигархический характер до своего исчезновения в конце XVIII в. в период оккупации войсками Наполеона Бонапарта. В период позднего средневековья и раннего нового времени неоднократно создавались новые государственные институты и изменялись избирательные процедуры, которые вызывали значительный интерес у современников. В середине XVII в. католический священник и славянский просветитель Юрий Крижанич, собирая сведения для своей «Политики», занес в нее следующие подробности выборов дожа: «Венецианцы же так избирают своего князя: Во-первых, они открытым голосованием избирают из своего числа сто (если не ошибаюсь) выборщиков.

Во-вторых, эта сотня избирает трех особ тайным голосованием: то есть каждый подает записку с тремя именами. Голоса подсчитывают, и из тех троих, кто получил больше всего голосов, один должен стать князем.

В-третьих, эти три имени пишут большими буквами и под каждым [именем] ставят корзину с дыркой для шариков. А корзины поставлены

¹ Чиколлини Л. С. Эволюция политического строя Венецианской республики. Путь к олигархии// Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992. – С. 330.

² Там же. – С. 335-336.

так, что в них можно попасть лишь через одну большую дыру, и когда кто-нибудь бросает шарик, то никто не знает, под какое имя или в какую корзину он его бросил.

Думники сидят за столом, на столе стоит ящик с этими тремя корзинами, а писец читает список и вызывает по именам всех венецианских бояр и благородных людей. Они подходят и каждый бросает один шарик в ту корзину, куда он хочет. А шариками служат не бобы и не фасоль, а мягкие пуговицы из бумаги, чтоб не слышно было, куда они падают.

А в иных случаях, когда решают, делать что-либо или не делать, каждому дают по два бобовых зерна: одно – белое, другое – черное. И если будет больше белых зерен, дело состоится, а если больше черных – не состоится.

А здесь, где выбирают, кому из троих быть князем, когда пройдут все бояре, то и думники один за другим подадут свои голоса (или бросят свои шарики). Затем вытряхивают каждую корзину в отдельности и считают шарики. И тот, у кого будет больше шариков, станет князем¹. Для Крижанича была очевидна значимость венецианских избирательных процедур. Они были поставлены в один ряд с выборами римских пап и германских императоров.

Политические институты итальянских городов-государств стали значимым элементом средневековой городской культуры, способствовали формированию правосознания значительной части населения. Современный исследователь так суммирует их особенности: «Это прежде всего четко разработанная правовая основа государственности – городские статуты постоянно обновляются и дополняются, охватывая все стороны администрирования. Далее – разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, обеспечивающее действенность законов и эффективность всех органов управления. Наконец, демократические принципы организации политической жизни – равенство всех граждан перед законом, выборность и частая сменяемость должностных лиц, публичное обсуждение кандидатур, выдвигаемых в различные магистратуры. Отметим также важную пропагандистски-политическую роль понятия-лозунга «свобода» в борьбе широких масс за сохранение и расширение демократических порядков. В противоборстве авторитарных и коллективистских начал власти, характерном для средних веков, в итальянских городах-государствах коллективистские начала побеждали чаще, чем в других странах Европы и сохранялись в течение нескольких столетий»².

¹ Крижанич Юрий. Политика. – М., 1997. – С. 462.

² Брагина Л. М. Особенности политической структуры итальянских городов-государств // Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992. – С. 308-309.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Публикуемые материалы дают представление о выборах в средневековых городах на примере порядка избрания должностных лиц Флорентийской республики и советников города Марселя. «Установления справедливости» наиболее характерно отразили социальную борьбу в итальянских пополанских республиках XIII-XIV вв., в ходе которой торговоремесленные слои завоевали избирательные и другие политические права. Второй документ содержит сведения о статусе должностных лиц в коммуне Марселя.

ДОКУМЕНТ № 1.

18 января 1293 г.

УСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ (извлечения)

Так как правосудие заключается в постоянной и неизменной воле к воздаянию каждому по праву, то и провозглашаются для общественной пользы нижеизложенные [Установления], заслуженно названные Установлениями Правосудия

[III.] Об избрании и о должности господ Приоров цехов

...С целью обеспечить избрание господ Приоров цехов и отправление ими должности на пользу членам цехов, и пополанам, и общественному благу – установлено и решено, в соответствии с разделом Статута господина Капитана относительно выборов Приоров, что избрание будущих Приоров цехов должно производиться нижеозначенным образом. А именно: господин Капитан... с ведома и по воле господ Приоров цехов, в назначенном ими месте, за день до истечения срока данного приората или ранее, если будет угодно господам Приорам, велит созвать старейшин двенадцати старших цехов, а также мудрых и добрых мужей, членов цехов, – тех и столько, кого и сколько пожелают избрать и призвать к сему господ Приоры. И в присутствии господ Приоров господин Капитан-Защитник совещается со старейшинами и мудрыми, каким образом и в какой форме должно проходить и проводиться коммунной избрание будущих приоров, числом шесть –

по одному от каждой сесты, на два последующих месяца... Называя и внося в списки [для голосования] тех, кого хотят избрать Приорами, надлежит... [указывать] самых лучших, благоразумных и честных членов цехов города Флоренции, постоянно занимающихся цеховой деятельностью [или же записанных в книгу-матрикул какого-либо цеха города Флоренции], лишь бы они не были рыцарями... И не может избираться и входить в приорат тот, кто когда-либо входил уже в него на протяжении двух последних лет... И не могут быть избранными одновременно двое и более приоров от одного и того же цеха... Когда же избрание осуществится указанным способом, господин Капитан-Защитник в первый день вступления в должность Приоров да введет их своей рукой в Совет или собрание, где вручается Знамя Правосудия, и прежде чем дать им Знамя, да заставит вновь избранных приоров принести клятву, что они будут старательно, законно и верно отправлять должность... И никто из избранных по указанной форме Приоров не может и не должен отказываться от этого звания по какой бы то ни было причине.



*Палаццо Синьории
во Флоренции*

[IV.] Об избрании и о должности Знаменосца Правосудия и о пешем [ополчении] в тысячу человек

А также решено, что в день избрания Приоров цехов господин Капитан-Защитник и Приоры предыдущего срока (*qui pro tempore tuerint*) созывают к себе старейшин двенадцати старших цехов..., а также двух опытных мужей от каждой сесты (по усмотрению господ Приоров), которые после клятвы в том, что избрание будет произведено законным образом, определяют сразу же, от какой сесты должен быть избран Знаменосец. Когда сеста определена, они избирают от указанной сесты шестерых опытных мужей, пополанов и членов цехов. После чего из числа этих шести выбирается посредством тайной баллотировки Знаменосец, причем старейшины и мудрые, принадлежащие к указанной сесте, не участвуют в голосовании и не имеют права голоса. И тот, кто получит больше голосов, и становится Знаменосцем Правосудия на два месяца, с того же дня как новые Приоры вступают в должность. И да будет Знаменосец Правосудия из числа крупнейших пополанов, членов цехов города Флоренции, и да печется он чистым сердцем об ее мире и покое. И да не будет он из числа магнатов названного города.

Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы/ Под ред. В. М. Корецкого. — М., 1961. — С. 561-562, 564-567.

ДОКУМЕНТ № 2.

**О ВЫБОРАХ СОВЕТНИКОВ МАРСЕЛЯ И ДРУГИХ
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ПРИСЯГЕ, КОТОРУЮ ОНИ
ДОЛЖНЫ ДАТЬ
(извлечения)**

Мы постановляем, что ежегодно, за три дня до праздника всех святых должны быть избраны 83 советника Марселя, среди которых должны быть 3 юрисконсульта. Эти советники избираются из [числа] горожан вицеграфского города, проживающих там, честных, добропорядочных и предусмотрительных людей. Они должны исполнять свои обязанности в течение года.

Советники дают клятву на Святом Евангелии, что честно, без обмана, будут давать советы викарию города Марселя как по его просьбе, так и по собственному желанию. Дружба, ненависть, любовь, родство не должны иметь влияния на них.

Они должны держать в тайне секретные дела и не разглашать того, что может причинить ущерб коммуне.

Советники должны присутствовать на совете, собравшись по звону колокола или по приглашению вестового викария, если они живут за рвами, в новом городе. Они имеют право не являться на заседания совета в случае болезни или при наличии разрешения от викария. Они могут также не присутствовать на заседаниях тогда, когда идут к обедне, на свадьбу или на похороны и должны явиться в совет по окончании церемонии, если заседание еще не окончилось.

За неявку в совет без уважительной причины уплачивается штраф в размере 2 солидов. За опоздание на заседание виновный платит 12 динаров.

Мы постановляем, что выборы общего совета должны происходить следующим образом:

Синдики и казначеи Марселя, а также цеховые старшины, исполняющие свои обязанности в данную неделю, совместно с нотариусом цеховых старшин, должны добросовестно избрать 12 честных людей от народа Марселя по 2 от каждого из 6 кварталов города. Эти 12 человек должны быть включены в состав нового совета. Затем они избирают еще 71 советника как из среды прежних советников, так и из числа цеховых старшин, исполнявших эту должность в истекшем году, а также из числа других честных людей Марселя. Выборы будут производиться ежегодно.

Мы добавляем к настоящему постановлению, что советником может быть избран лишь тот, кто имеет в Марселе или его округе имущество стоимостью в 50 марок серебром и проживает в Марселе не менее 5 лет.

Мы постановляем также, что все вышеуказанные синдики, казначеи и несущие свои обязанности в данную неделю цеховые старшины, которые выбирают этих 12 честных людей, должны дать клятву на Святом Евангелии, что будут действовать честно, без обмана, не поддаваясь влиянию дружбы, ненависти, родства, любви и зависти...

Эти 12 человек должны быть честными, порядочными, лучшими, полезными и предусмотрительными людьми, чтобы давать советы викарию по управлению городом и увеличению его чести и достоинства. После избрания эти 12 человек должны дать в общем совете такую же клятву, после чего их запирают в отдельной комнате для выборов остальных 71. Во время этих выборов старый совет распускается за исключением того случая, когда викарий потребует, чтобы он присутствовал при принесении присяги новым составом.

Новые советники, созданные герольдами коммуны, должны дать присягу перед викарием и цеховыми старшинами в день выборов или на следующий день...

Мы добавляем также, что на [заседаниях] общего совета могут присутствовать лишь советники, цеховые старшины и те люди, которые будут специально приглашены в совет.

Вышеуказанные 12 честных людей, избрав совет, прежде чем разойтись, должны избрать еще 7 человек – 3-х из числа новых советников и 4-х из числа новых цеховых старшин.

Эти 7 человек будут немедленно собраны во дворце и должны дать клятву избрать всех должностных лиц коммуны. После принесения присяги эти 7 человек, запертые вместе с одним из нотариусов цеховых старшин в отдельной комнате, выбирают должностных лиц...

Результаты выборов будут сохраняться в тайне, пока не будут оглашены имена избранных магистратов. Оглашение происходит в новом совете в присутствии цеховых старшин перед обедом, в день праздника всех святых. Синдики и казначеи приносят присягу [в совете] в тот же день. Цеховые старшины, исполняющие обязанность в данную неделю, могут покинуть дворец лишь тогда, когда все выборы как членов совета, так и должностных лиц будут закончены.

*Стоклицкая-Терешкович В. В., Плешкова С. Л.
Средневековый город в Западной Европе в XI-XV веках.
Вып. I. – М., 1969. – С. 39-41.*

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Укажите причины возникновения коммунального движения. Каких вольностей и привилегий добивались горожане? Для чего коммуна нужна была политическая самостоятельность?

2. Объясните, почему в средневековых городах Западной Европы не существовало единых правил, регулирующих выборы в органы местного самоуправления?

3. Дайте характеристику органов самоуправления в городских коммунах XII-XIII вв.

4. Назовите основные принципы избирательной системы во Флоренции.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Макьявелли Никколо. История Флоренции. – М., 1987.

Средневековое городское право XII-XIII вв. Сб. текстов/ Под ред. С. М. Стама. – Саратов, 1989.

- Стоклицкая-Терешкович В. В., Плешкова С. Л. Средневековый город в Западной Европе в XI-XV веках. Вып. I. – М., 1969.
- Хрестоматия по истории средних веков/ Под ред. Н. П. Грацианского и С. Д. Сказкина. Т. I. – М., 1953; Т. II. – М., 1950.
- Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы/ Под ред. В. М. Корецкого. – М. 1961.
- Баткин Л. М. Период городских коммун// История Италии. В трех томах. Т. 1. – М., 1970.
- Брагина Л. М. Особенности политической структуры итальянских городов-государств// Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992.
- Дживелегов. А. К. Средневековые города в Западной Европе. – СПб., 1902.
- Институты самоуправления: историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут – М., 1995.
- История Европы. В 8 тт. Т. 2: Средневековая Европа. – М., 1992.
- История Италии в 3-х тт. Т. I. – М., 1970.
- Климанов Л. Г. Венецианские «секретари». О политической культуре итальянского города// Городская культура. Средневековье и начало нового времени. – Л., 1986.
- Проблемы методологии истории средних веков: европейский город в системе феодализма: Реферативный сборник. Ч. I-II. – М., 1979.
- Россия и Испания: историческая перспектива. – М., 1987.
- Рутенбург В. И. Итальянский город от раннего Средневековья до Возрождения. Очерки. – Л., 1987.
- Сванидзе А. А. Средневековый коммунизм как общественный феномен и историческая проблема// Средние века. Вып. 56. – М., 1993.
- Солодкова Л. И. Формирование кельнского патрициата (XI-XIII вв.)// Средневековый город: Межвуз. науч. сб. Вып. 10. – Саратов, 1991.
- Стоклицкая-Терешкович В. В. Основные проблемы истории средневекового города. – М., 1960.
- Тушина Г. М. Принципы управления коммунальной жизнью в средневековых городах Прованса (по статутам XII-XIII вв.)// Общности и человек в современном мире. – Москва-Саратов, 1992.
- Чиколини Л. С. Эволюция политического строя Венецианской республики. Путь к олигархии// Власть и политическая культура в средневековой Европе. – М., 1992.
- Ястребицкая А. Л. Западноевропейский город в средние века// Вопросы истории. – 1974. – № 4.
- Ястребицкая А. Л. Городская Европа// Средневековая Европа глазами современников и историков. Книга для чтения. Ч. II: Европейский мир X-XV вв. – М., 1994.





Очерк пятый

Возникновение сословно-представительных учреждений и избирательные процедуры в Англии и Франции в эпоху средневековья

Основные вопросы:

1. Английский парламент в XIII-XVI вв.
2. Система парламентских выборов в средневековой Англии.
3. Генеральные штаты и избирательные процедуры в средневековой Франции.

В XIII-XV вв. господствующей формой государственного устройства в Европе становится *сословная монархия*. В большинстве западноевропейских стран она пришла на смену феодальной раздробленности, при которой король рассматривался лишь как верховный сюзерен в системе сеньориально-вассальных отношений.

Политическая централизация государства выражалась в том, что короли постепенно распространяли свою юрисдикцию на все большую территорию страны. В силу различных причин: вследствие завоеваний, договоров, брачных союзов, покупок, дарений и прочих обстоятельств, регионы, принадлежавшие суверенным феодальным властителям, теряли самостоятельность и входили в состав королевского домена (порой сохраняя многие черты былой автономии).

Этот процесс занял немало времени. И хотя к концу XIII в. ведущие страны Западной Европы (Франция, Англия) представляли собой более или менее централизованные государства¹, пережитки регионального суверенитета сохранялись на протяжении веков (например, во Франции правовая, экономическая, административная унификация страны завершилась лишь в период Революции конца XVIII в.).

¹ История Европы. Т. 2: Средневековая Европа. – М., 1992. – С. 270.

В борьбе с сепаратизмом крупных феодалов, короли (особенно во Франции и в Англии) находили поддержку городского населения (бюргерства), заинтересованного в укреплении верховной власти. Процесс сближения интересов монархии и городов хронологически совпал с периодом становления городского сословия как обособленной части средневекового сообщества, со своим хозяйственным укладом, правовыми институтами, оригинальным и уже достаточно развитым самосознанием.

Политическая централизация неизбежно приводила к изменению форм и методов государственного управления. В Западной Европе сущность этого процесса заключалась в «постепенном переходе королевской или княжеской власти от чисто сеньориальных форм управления, когда король правил своим государством, как любой другой сеньор в своих владениях, к общегосударственным, публично-правовым средствам»¹.

Реализуя курс на укрепление национального государства, добиваясь повышения политико-правового статуса центральной власти, короли опирались на значительно возросший бюрократический аппарат, личные вооруженные формирования.

Обеспечение административных структур и постоянной армии требовало значительных денежных средств. Но прежние принципы сбора налогов в королевскую казну (во Франции она называлась «королевская копилка») уже не могли удовлетворять многократно возросшие потребности государства. Короли были вынуждены изыскивать новые источники доходов как фискального, так и иного характера (например, добровольные «подарки» городов в обмен на предоставление различных привилегий). Новая налоговая политика вызывала необходимость новых форм политического взаимодействия короля с подданными.

Наиболее значимым проявлением публично-правового характера королевской власти стало появление национальных сословно-представительных органов, собиравшихся при главе государства для обсуждения наиболее значимых проблем и выработки соответствующих решений на основе взаимной договоренности.

Как отмечает современный исследователь, «территориальный властитель XI–XII вв. управлял с помощью своей курии, состоявшей из прямых вассалов светского и духовного звания. Расширение этой курии путем привлечения в нее горожан и широких слоев дворянства вело к ее постепенной трансформации из органа вассального в административно-судебное учреждение областного масштаба: развитие товарно-денежных отношений требовало урегулирования многих вопросов, нередко сталкивавших интересы разных областей»².

Созыв представительных ассамблей был также обусловлен необходимостью обсуждения проблем, затрагивающих все королевство в целом (войны, религиозные, династические вопросы), а также потребностью монархов в получении правдивой информации из регионов³.

¹ История Европы. Т. 2: Средневековая Европа. – М., 1992. – С. 271.

² Люблинская А. Д. Структура сословного представительства в средневековой Франции // Вопросы истории. – 1972. – № 1. – С. 111.

³ «В те времена, когда не было прессы и средств для выражения общественного мнения..., король только в собрании общин мог ознакомиться с настроением страны» (Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. – СПб., 1908. – С. 16).

Самым ранним в Европе сословно-представительным учреждением считаются *кортесы*¹ государств Пиренейского полуострова. Они сложились в результате расширения круга участников королевских советов. Первоначально король приглашал для консультаций сеньоров и высшее духовенство; позднее к ним присоединились представители городов. Впервые широкое собрание депутатов от наиболее влиятельных сословий было созвано в королевстве Леон в 1188 г. Король этой страны, нуждаясь в поддержке населения в борьбе с феодальной знатью и мусульманами, собрал представителей церкви, знати и горожан и поклялся, что впредь не станет объявлять войну или заключать мир без их согласия.

Вскоре произошло объединение королевств Леона и Кастилии. В этих условиях роль и значение кортесов возросли. С конца XII в. они избирали короля, устанавливали законы, предоставляли городским сообществам льготы и права, решали вопросы войны и мира². Наличие кортесов стало в конце XII–XIV в. характерной чертой государственного устройства стран Пиренейского полуострова. Помимо Леона, города получили право представительства в кортесах Каталонии (с 1218 г.), Кастилии (с 1250 г.), Португалии (с 1254 г.), Арагона (с 1274 г.), Наварры (с 1300 г.).

Ко второй половине XIII в. относится возникновение английского парламента (1265 г.). В начале XIV в. (1302 г.) появилось представительное собрание французского королевства, позднее названное Генеральными штатами.

В XIV–XV вв. были образованы представительные структуры в германских княжествах – *ландтаги*, а также всегерманское собрание – *рейхстаг*, призванное осуществлять избрание императора Священной Римской империи, главу немецкой нации. Выборные учреждения сложились в системах государственного управления стран Северной и Центральной Европы³.

Состав сословно-представительных органов средневековой Европы формировался из представителей светской и духовной знати, рыцарства, горожан. В отдельных случаях избранные лица могли иметь достаточно низкий социальный статус (например, зажиточные свободные крестьяне). Политические традиции ряда государств (Англия, Кастилия, Швеция, австрийское княжество Тироль) допускали участие свободных крестьян в процессе избрания корпуса представителей, но крестьянство как социальная группа, как правило, не было представлено в выборных структурах сословной монархии.

Правовой статус лиц, прибывавших к королевскому двору «для совещания и совета», различался в соответствии с их социальной принадлежностью. Светские и духовные магнаты приглашались непосредственно королем. Рыцарство, низшее духовенство и горожане должны были выделить из своей среды уполномоченных, избравшихся с применением несложных выборных процедур.

Необходимо отметить, что в средние века проявлялась тенденция к взаимодействию сословий в избирательном процессе, в результате чего

¹ Кортесы (*las cortes*), от испанского «*corte*» – [королевский] двор. Наименование впервые зафиксировано в Кастилии (1137 г.).

² История Европы. Т. 2: Средневековая Европа. – М., 1992. – С. 328.

³ *Риксдаг* в Швеции (с 1435 г.), *рисдаг* в Дании (с 1468 г.). В Польше, Чехии и Венгрии (XIV–XV вв.) – *сейм*.

избиратели и депутаты, представлявшие одну общественную группу, сами могли принадлежать к другой. В Англии в избрании *рыцарей* от графства принимали участие не только дворяне, но и свободные крестьяне (отвечающие определенным требованиям), а среди парламентариев-горожан было немало выходцев из дворянства. Во Франции, в Англии и других странах представителями дворянства часто становились юристы.

Избирательная практика постепенно упорядочивалась; центральная власть издавала правовые акты, регламентирующие отдельные стороны процесса – статус избирателей и избираемых (имущественные, социальные и иные цензы), процедурные требования, санкции за нарушение избирательного законодательства. Постепенно складывалась соответствующая политико-правовая традиция, «выборы на местах становились школой их проведения для широких кругов свободного населения страны., приучали население к выборной борьбе, пропаганде тех или иных кандидатов, к признанию важной политической роли собраний»¹. В результате, выборы постепенно становились важным элементом государственной и общественной жизни.

1. Английский парламент в XIII-XVI вв.

Английский парламент – одно из первых сословно-представительных учреждений Западной Европы, оказавшийся самым жизнеспособным из них. Ряд особенностей британской истории способствовал процессу постепенного укрепления власти парламента, становлению его в качестве органа, отражающего интересы нации в целом.

После нормандского завоевания 1066 г. английское государство уже не знало политической раздробленности. Сепаратизм был свойствен английской знати, однако в силу ряда причин (некомпактность феодальных владений, необходимость противостоять завоеванному населению, островное расположение государства и т. д.) он выражался в стремлении магнатов не обособиться от центральной власти, а захватить ее. В XII в. Англия пережила длительную междоусобицу. В результате долгой политической борьбы возобладали права династии Плантагенетов, и королем стал ее представитель – Генрих II². Его младший сын Иоанн³, сменивший в 1199 г. короля-рыцаря Ричарда Львиное Сердце⁴, не имел успеха ни во внешней, ни во внутренней политике. В неудачной войне он потерял обширные владения, которые английская корона имела во Франции. Затем последовала его ссора с римским папой Иннокентием III⁵, в результате чего король был вынужден пойти на признание себя вассалом римского папы, крайне унижительное для Англии. Современниками этот король был прозван *Безземельным*.

Постоянные войны, содержание армии и растущего бюрократического аппарата требовало денег. Вынуждая подданных оплачивать многократно возросшие расходы государства, король нарушал все установленные нормы

¹ Гутнова Е. В. Сословно-представительные собрания средних веков и проблемы демократии // Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992. – С. 174.

² Генрих II (1133-1189) – английский король (с 1154 г.).

³ Иоанн Безземельный (1167-1216) – английский король (с 1199 г.).

⁴ Ричард I Львиное Сердце (1157-1199) – английский король (с 1189 г.).

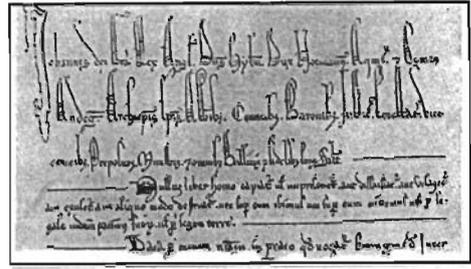
⁵ Иннокентий III (1160-1216) – римский папа (с 1198 г.).

и обычаи по отношению как к городам, так и к знати. Особенно болезненно воспринималось нарушение королем норм вассальных отношений, связывавших его с классом феодалов.

Следует отметить некоторые особенности, отличавшие сословную структуру английского общества: распространение сеньориальных прав короля на всех феодалов (в Англии не действовал классический принцип феодализма «вассал моего вассала не мой вассал») и незамкнутость «благородного» сословия, в которое мог быть включен всякий землевладелец, имевший годовой доход от 20 (20-е гг. XIII в.) до 40 (с начала XIV в.) фунтов¹. В стране сложилась особая социальная группа, занимавшая промежуточное положение между феодалами и зажиточным крестьянством. Эта группа, активная как в экономическом, так и в политическом отношении, стремилась к расширению своего влияния в английском государстве; со временем возрастали ее численность и значение.

Ситуация 10-х годов XIII в. объединила всех недовольных королевским произволом и неудачами во внешней политике. Оппозиционное выступление баронов было поддержано рыцарством и горожанами. Противников Иоанна Безземельного объединяло стремление ограничить королевский произвол, заставить короля править в соответствии с многовековыми традициями. Результатом внутривластной борьбы стало движение магнатов, фактически преследующее цель установления «олигархии баронов».

Программа требований оппозиции была сформулирована в документе, сыгравшем важную роль в развитии сословно-представительной монархии в Англии – *Великой хартии вольностей*². Магнаты требовали от



Начало рукописи
Великой хартии вольностей

¹ Фунт стерлингов (pound sterling) – счетно-денежная единица Англии (с X в.). В настоящее время денежная единица Великобритании. До 1971 г. состоял из 20 шиллингов (shillings) или 240 пенсов (pence).

² Великая хартия вольностей (Magna Charta) получила различные оценки в исторической литературе. Либеральное направление английской историко-политической мысли положило основу характеристики Великой хартии как прообраза английской конституции, первого государственного акта, в котором содержался перечень субъективных прав и свобод и условий их реализации, предшественника «Декларации независимости» США и французской «Декларации прав человека и гражданина» (The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia. 15-th ed. Vol. 29. – P. 35).

В отечественной литературе осмысление Хартии с позиций марксистской историографии привело к констатации ее внутренней противоречивости, наличия в ней реакционных и прогрессивных требований (в рамках феодального строя). См.: Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента. – М., 1960. – С. 280-289. Ряд новейших публикаций следует в русле концепции, предложенной Е. В. Гутновой: «Хартия является противоречивым документом, не выходящим за пределы феодального соглашения между королем и верхушкой оппозиции» (История государства и права зарубежных стран. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. В 2-х частях/ Под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. Ч. 1. – М., 1998. – С. 264). В других публикациях авторы стремятся показать исторически прогрессивный характер документа: «Принципы Хартии в последующем стали особенно важными в политико-правовой борьбе против государственного абсолютизма и всевластия короны, едва ли не первой в мировой истории декларацией гражданских прав» (Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 1. – М., 1998. – С. 279).

короля гарантий соблюдения прав и привилегий знати (ряд статей отражал интересы рыцарства и городов), и прежде всего соблюдения важного принципа: сеньоров нельзя облагать денежными сборами без их согласия.

Роль Хартии в английской истории неоднозначна. С одной стороны, полная реализация содержащихся в ней требований привела бы к торжеству феодальной олигархии, сосредоточению всей полноты власти в руках баронской группировки. С другой – универсальность формулировок в ряде статей позволяла использовать их для защиты прав личности не только баронов, но и других категорий свободного населения Англии.

Король подписал Великую хартию 15 июня 1215 г., но через несколько месяцев отказался ее соблюдать. Римский папа также осудил этот документ.

В 1216 г. Иоанн Безземельный умер, власть номинально перешла к малолетнему Генриху III¹ – и на некоторое время система государственного управления пришла в соответствие с требованиями баронской верхушки. Однако достигнув совершеннолетия, Генрих III фактически продолжил политику отца. Он ввязывался в новые войны, а необходимые средства пытался добыть у подданных путем поборов и притеснений. Кроме того, король охотно принимал на службу иностранцев (не последнюю роль здесь играли пожелания его жены, французской принцессы). Поведение Генриха III раздражало английскую знать, но и в других сословиях нарастали оппозиционные настроения. Широкою коалицию недовольных режимом составили магнаты, рыцари, часть свободного крестьянства, горожане, студенты. Доминирующая роль принадлежала баронам: «Конфликты между баронами и королем в период с 1232 по 1258 г., как правило, вращались вокруг вопроса о власти, вновь и вновь возрождая планы баронского контроля над королем, выдвинутые еще в 1215 г.»². В 50-60-е гг. XIII в. Англия была охвачена феодальной анархией. Вооруженные отряды магнатов воевали с войсками короля, а иногда и между собой. Борьба за власть сопровождалась изданием юридических документов, в которых учреждались новые структуры государственного управления – представительные органы, призванные ограничить королевскую власть.

В 1258 г. Генрих III был вынужден принять так называемые «Оксфордские провизии» (требования), содержащие упоминание о «парламенте»³. Этим термином обозначались советы знати, которые предстояло регулярно созывать для участия в управлении страной: «Нужно помнить, что... три парламента будет в году... На эти три парламента придут избранные советники короля, даже если они не будут приглашены, чтобы рассматривать состояние королевства и чтобы трактовать общие дела королевства, а также и короля. И в другие разы таким же образом, когда окажется надобность по повелению короля»⁴.

¹ Генрих III (1207-1272) – английский король (с 1216 г.).

² Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII в.). – М., 1960. – С. 291.

³ Термин «парламент» происходит от старофранцузского глагола «parler» – говорить. В английских документах XIII и последующих веков также применялась латинизированная форма – «parliamentum», давшая происхождение термину, которым обозначается сегодня парламент Соединенного Королевства – «the Parliament».

⁴ «Оксфордские провизии»// Памятники истории Англии XI-XIII вв. – М., 1936. – С. 160-161.

Исследователи отмечают наличие двух течений в движении баронской оппозиции середины XIII в. Одно добивалось установления режима всевластия магнатов, другое стремилось учитывать интересы своих союзников, а, следовательно, объективно отражало интересы рыцарства и средних слоев городского населения¹.

В событиях гражданской войны 1258-1267 гг. значительную роль сыграл Симон де Монфор, граф Лейстерский². В 1265 г., в разгар конфронтации с королем по инициативе Монфора было созвано собрание, на которое кроме знати, приглашались представители влиятельных социальных групп: по два рыцаря от каждого графства и по два депутата от наиболее значимых городов. Таким образом честолюбивый политик стремился укрепить социальную базу своей «партии», легитимировать осуществляемые ей мероприятия по установлению баронской опеки над монархом.

Итак, происхождение национального сословного представительства в Англии тесно связано с борьбой за власть, стремлением феодальной знати найти новые методы ограничения власти реально действующего короля. Но едва ли парламент оказался бы жизнеспособным, если бы дело этим и ограничилось. Институт парламента открыл возможность политического участия городов и рыцарства, причем участия на высоком, национальном уровне. Оно было реализовано в виде расширенных совещаний при короле, консультаций по актуальным вопросам (прежде всего в связи с налогами и иными сборами).

Первоначально парламент был навязан королям феодальной олигархией, но монархи осознали возможность использования этой структуры в своих интересах. Порой они мирились с оппозиционностью депутатов, проявлявшейся в легальных, «парламентских» формах.

В 1265 г. королевской власти удалось восстановить позиции, казалось, утраченные в результате выступления Монфора. Мятежный граф был побежден и погиб в сражении. Но уже в 1267 г. Генрих III вновь созвал парламент из «самых благо-

Король Иоанн Безземельный подписывает Великую хартию вольностей



¹ Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII в.). – М., 1960. – С. 318.

² Симон де Монфор, граф Лейстерский (ок. 1208-1265) – один из руководителей баронской оппозиции королю Генриху III. Уроженец Прованса (Южная Франция). Участвовал в составлении Оксфордских провизий. 14 мая 1264 г. в битве при Льюисе (к югу от Лондона) нанес поражение королевским войскам. Затем на протяжении 15 месяцев фактически диктатор (формально сенешаль Англии). В 1265 г. по его инициативе был созван первый английский парламент. 4 августа 1265 г. погиб в сражении.

разумных людей из королевства, великих и малых»¹, а при новом короле – Эдуарде I², когда последствия феодальной смуты были окончательно преодолены, собрался так называемый «Образцовый парламент» 1295 г. – один из наиболее представительных за всю его средневековую историю.

В конце XIII – начале XIV в. парламент занял центральное место в процессе постепенного становления новых принципов организации отношений между королевской властью и обществом; институт парламента способствовал тому, что эти отношения приобретали более «правовой» характер.

Наличие верховной представительной структуры отвечало интересам всех участников политического процесса. С образованием парламента король получил новый и, что существенно, легитимный инструмент для достижения своих целей: прежде всего для получения денежных субсидий.

Парламент был принят большинством магнатов. Бароны поддержали идею представительства в нем рыцарства, городов – своего рода «среднего класса» феодального общества. Это объясняется тесной связью всех сословий на основе общности экономических интересов. Чрезмерные финансовые притязания монарха обедняли города и «общины», что не могло не отражаться и на благосостоянии сеньоров. Лорды положительно восприняли новшество, позволявшее устанавливать рамки денежных расходов королевской администрации, ограничивать произвол короля по отношению к подданным при сборе налогов, и, тем самым, вводить практику контроля за деятельностью властей.

Кроме того, средние и отчасти низшие группы населения получали возможность представить королю свои просьбы посредством депутатов и могли рассчитывать на то, что они будут услышаны.

В качестве правового базиса подобного порядка взаимоотношений между властью и подданными была использована максима римского права: «*Quod omnes tangit, omnibus tractari et approbari debet*» – «Что касается всех, должно рассматриваться и одобряться всеми». В «Дигестах Юстиниана» эта юридическая формула определяла порядок действий группы опекунов в процессе распоряжения имуществом. В XII–XIII вв. на ее основе в церковном праве была создана теория ограничений, налагаемых на единоличные действия церковных и светских правителей, предпринимаемые без обсуждения и согласия их советников и главных подчиненных. Применительно к организации парламентского представительства эта максима была поднята до уровня конституционного принципа³.

Становление новой политико-правовой идеологии – идеологии парламентаризма отражено не только в памятниках права XIII в., но и в светской литературе. Событиям 1265 г. посвящена поэма «Битва при Льюисе». В ней автор ведет воображаемый диалог между королем и баронами. Королю внушается мысль о том, что если он действительно любит свой народ, то должен обо всем сообщать своим советникам и обо всем совето-

¹ Пти-Дютайи Ш. Феодальная монархия во Франции и в Англии X–XIII веков. – М., 1938. – С. 313.

² Эдуард I (1239–1307) – английский король (с 1272 г.).

³ Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. – М., 1998. – С. 215.

ваться с ними, как бы мудр он ни был¹. В поэме обосновывалась необходимость участия общества в процессе формирования круга королевских советников: «Король не может сам выбирать себе советников. Если он станет выбирать их один, он легко ошибется. Поэтому ему необходимо посоветоваться с общиной королевства и узнать, что думает об том все общество... Люди, прибывшие из областей, не такие идиоты, чтобы лучше других не знать нравов своей страны, оставляемых предками потомкам»².

1295 г. стал начальной точкой отсчета регулярных и упорядоченных парламентских сессий. К середине XIV в. наметилось разделение парламента на две палаты – верхнюю и нижнюю. В XVI в. стали употреблять названия палат: для верхней – *палата лордов* (the House of Lords), для нижней – *палата общин* (the House of Commons).

Верхняя палата включала представителей светской и церковной знати, входивших до XIII в. в Большой королевский совет. Это были пэры королевства, «великие бароны» и высшие официалы короля, церковные иерархи (архиепископы, епископы, аббаты и приоры монастырей).

Все члены верхней палаты получали именные вызовы на сессии за подписью короля. В теории монарх мог и не приглашать того или иного магната; в действительности же случаи, когда главы знатных фамилий не приглашались в парламент, стали к XV в. редкостью. Сложившаяся в Англии система прецедентного права давала лорду, получившему однажды такое приглашение, основание считать себя постоянным членом верхней палаты. Число лиц, причастных, в силу своего социально-правового статуса, к деятельности палаты, было невелико. Количество лордов в XIII–XIV вв. колебалось от 54 в парламенте 1297 г. до 206 человек в парламенте 1306 г.³ В XIV–XV вв. численность лордов стабилизируется; в этот период она не превышала 100 человек, кроме того, далеко не все приглашенные прибывали на сессию.

На начальном этапе существования парламента именно собрание магнатов выступало в качестве авторитетного учреждения, способного влиять на королей, добиваться от них принятия нужных решений: «Если парламент и имел возможность приобрести целый ряд полномочий, то это произошло благодаря тому, что в обычное время главная роль в нем принадлежала палате лордов»⁴.

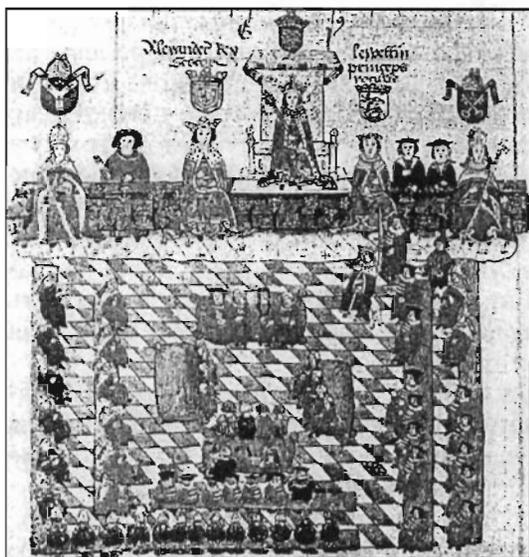
Традиционное представление об английском парламенте как «двухпалатном» собрании возникло в более позднее время. Первоначально парламент выступал как единый институт, но включающий в себя структуры, разнящиеся по статусу, социальному составу, принципам формирования, выдвигаемым требованиям. Как мы видели выше, уже в первом парламенте Монфора, помимо группы магнатов (лордов), присутствовали представители графств (по два «рыцаря» от каждого графства), городов (по два представителя от наиболее значимых населенных

¹ Цит. по: Петрушевский Д. М. Очерки из истории английского государства и общества в средние века. – М., 1937. – С. 171. Выражение «идиоты» (*idiotae*) употреблено здесь в значении «простецы», «несведущие люди».

² Там же. – С. 170–171.

³ Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII в.). – М., 1960. – С. 336.

⁴ Мортон А. Л. История Англии. – М., 1950. – С. 91.



Заседание палаты лордов английского парламента во времена Эдуарда I (миниатюра начала XVI в.)

пунктов), а также церковных округов (по два «проктора» – депутата-священника¹).

Представительство графств изначально было признано как баронами, так и королями. Сложнее обстояло с депутатами от городов. Их постоянное участие в парламенте наблюдается лишь с 1297 г.

В XIII в. структура парламента имела непостоянный характер, шел процесс ее становления. В некоторых случаях все лица, приглашенные для участия в парламенте, заседали вместе. Затем начала складываться практика раздельного заседания депутатов – по «палатам»: магнатов, представителей церкви, «рыцарей», горожан (например, в 1283 г. горожане составили

отдельное собрание). «Рыцари» заседали как с магнатами, так и с горожанами. «Палаты» могли собираться не только в разных местах, но и в разное время.

В первые века существования парламента не имел постоянного места заседаний. Король мог созвать его в любом городе; как правило, он собирался в том месте, где в данное время располагался король и его двор. В качестве примера укажем места дислокации некоторых парламентав конца XIII – начала XIV в.: Йорк – 1283 г., 1298 г., Шрусбери – 1283 г., Вестминстер – 1295 г., Линкольн – 1301 г., Карлейль – 1307 г., Лондон – 1300 г., 1305 г., 1306 г.

В XV в. постоянной резиденцией, местом, где проходят заседания палат парламента, стал комплекс зданий Вестминстерского аббатства.

Периодичность парламентав также зависела от решений, исходящих от короля. При Эдуарде I было созвано 21 представительное собрание, на которых присутствовали депутаты «общин»; в конце правления этого короля парламентав собирались практически ежегодно. При Эдуарде III парламентав созывался 70 раз. Заседания, за вычетом времени переездов, праздников и прочих перерывов, продолжались в среднем от двух до пяти недель.

В начале XIV в. нередкими были случаи, когда в году собиралось несколько парламентав – в зависимости от политической ситуации. Однако в дальнейшем, вплоть до конца XVII в. периодичность парламентавских сессий так и не была зафиксирована в правовых нормах.

¹ «Представители... низшего духовенства хотя до середины 90-х гг. XIII в. часто приглашались в парламентав, но редко туда являлись, а после 1296 г. окончательно выпали из состава парламентав, завоевав себе право собираться на особых церковных собраниях» (Гутнова Е. В. Возникновение английского парламентав. – М., 1960. – С. 414).

На протяжении XIV-XV столетий, постепенно складывались основные черты организации деятельности парламента, его процедуры и политической традиции.

Раздельное заседание палат предопределило наличие отдельных помещений, в которых проходили заседания лордов и «общин». Заседания палаты лордов проводилось в Белом зале Вестминстерского дворца. Палата общин работала в зале капитула Вестминстерского аббатства. Обе палаты объединялись только для участия в торжественной церемонии открытия парламентарской сессии, основным актом которой являлось выступление короля перед собравшимися парламентариями; члены нижней палаты слушали речь стоя за барьером.

Но несмотря на разделенность палат в пространстве, «три сословия – дворянство, духовенство и бюргерство, оказались в них скорее объединены, чем отделены друг от друга, в отличие от того, как это было в континентальных странах, что, безусловно, затрудняло манипулирование ими со стороны короля и сталкивание их между собой»¹.

Процесс конституирования палаты общин как отдельной парламентарской структуры продолжался на протяжении второй половины XIV – начала XV в.

Термин «палата общин» происходит от понятия «commons» – общины. В XIV в. оно обозначало особую социальную группу, некое «среднее» сословие, включающее рыцарство и горожан. «Общинами» стала называться та часть свободного населения, которая обладала полнотой прав, определенным достатком и добрым именем. Представители этого «среднего» сословия постепенно приобрели право избирать и быть избранными в нижнюю палату парламента (сегодня мы называем такие права политическими). Осознание своей значимости, активно формировавшееся в течение XIV-XV вв., подчас определяло позицию палаты по отношению к лордам и даже к королю.

В XIV-XV вв. 37 английских графств делегировали в парламента по два представителя. В XVI в. своих депутатов стали посылать в парламента графство Монмут и палатинат Чешир; с 1673 г. – палатинат Дарэм. Представительство графств существенно расширилось в XVIII в.: 30 депутатов пополнили палату общин после унии с Шотландией, еще 64 депутата избирались в графствах Ирландии.

Количество «парламентарских» городов и «местечек» также увеличивалось со временем; соответственно росло и общее число членов нижней палаты парламента. Если в середине XIV в. оно составляло примерно двести человек, то к началу XVIII в. их было уже более пятисот, именно благодаря усилению представительства городов и «местечек».

Многие члены нижней палаты неоднократно избирались в парламента; их сближала общность интересов и сходный социальный статус. Значительная часть представителей «общин» имела достаточно высокий уровень образования (в том числе юридического). Все это способствовало постепенному превращению нижней палаты в дееспособную, фактически профессиональную организацию.

¹ Дмитриева О. В. У истоков английского парламентаризма// Британия и Россия. – М., 1997. – С. 20.

В конце XIV столетия появилась должность *спикера*¹, который фактически являлся государственным чиновником, призванным вести заседания палаты, представлять палату общин в ее повседневной деятельности, на переговорах с лордами и королем, но не возглавлять это коллективное собрание. При открытии очередной сессии кандидатура спикера вносилась лордом-канцлером от имени короля. Согласно традиции, депутат, на которого пал этот высокий выбор, должен был демонстративно отказываться от должности, произнося при этом заранее подготовленную речь.

Языком парламентской документации, прежде всего протоколов совместных заседаний палат, был французский. Некоторые записи, в основном служебные или относящиеся к делам церкви, велись на латыни. В устной парламентской речи в основном также использовался французский, но с 1363 г. речи депутатов иногда произносились на английском языке.

Одной из важных проблем становления парламентского представительства, являлось материальное обеспечение членов нижней палаты. Общины и города, как правило, предоставляли своим депутатам денежное довольствие: рыцарям графств по четыре шиллинга, горожанам по два шиллинга за каждый день сессии. Но часто вознаграждение «совершалось» лишь на бумаге и парламентариям приходилось вести борьбу за то, чтобы эти выплаты стали частью правовой традиции.

При этом существовали предписания (1382 и 1515 гг.), согласно которым депутат, не явившийся на сессию без уважительных причин, подвергался денежному штрафу².

Высокий авторитет парламента основывался на правах и полномочиях, которые он сумел добиться за первые полтора столетия своего существования.

Наиболее важным из них было участие в принятии решений по вопросам налогообложения. Фискальная система государства еще только формировалась, и большинство налогов, в первую очередь прямых, являлось чрезвычайными. Отметим, что в Англии налоги платили все подданные, а не только «третье сословие», как это было, например, во Франции. Подобное обстоятельство устраивало одну из возможных причин конфронтации между сословиями. В 1297 г. парламент приобрел право разрешать королю сбор прямых налогов с движимого имущества. С 20-х гг. XIV в. он дает согласие на сбор экстраординарных, а к концу XIV столетия – и косвенных налогов. Вскоре палата общин добилась такого же права в отношении таможенных пошлин.

Таким образом, основную часть финансовых поступлений король получал при согласии нижней палаты (официально – в виде ее «дара»), выступавшей здесь от имени тех, кому предстояло эти налоги вносить. Силь-

¹ От англ. «to speak» – говорить. Должность спикера появилась, вероятно, в период 1376–1377 гг. Официальный список спикеров возглавляет Томас Хэнгерфорд (Thomas Hangerford), назначенный в 1377 г. (N. Wilding, P. Laundry. An Encyclopaedia of Parliament. – New-York, 1971. – P. 707). Однако документы, повествующие о парламенте 1376 г. упоминают о «спикере» Питере де ля Маре.

² Известны случаи, когда депутаты подвергались тюремному заключению за непосещение парламента. См.: N. Wilding, P. Laundry. An Encyclopaedia of Parliament. – New-York, 1971. – P. 26.

ные позиции палаты общин в таком важном для королевства вопросе, как финансы, позволяли ей расширять свое участие и в других областях парламентской деятельности. По образному выражению английского историка Э. Фримена, палата, нижняя по имени, постепенно стала верхней в действительности¹.

Значительных успехов парламент добился в области законодательства. Задолго до его возникновения в Англии сложилась практика подачи королю и его совету частных *петиций* – индивидуальных или коллективных прошений. С возникновением парламента петиции стали адресовать и этому представительному собранию. В парламент поступали многочисленные письма, отражавшие самые разные нужды как частных лиц, так и городов, графств, торговых и ремесленных корпораций и т. д. На основании этих запросов, парламент в целом или отдельные группы его членов, вырабатывали собственные обращения к королю – «парламентские» петиции. Эти обращения обычно касались важных вопросов общей государственной политики, и ответом на них должны были быть какие-то общегосударственные мероприятия².

Уже в XIV в. парламент имел возможность влиять на короля, в целях принятия законов, отражавших интересы крупных и средних землевладельцев, купеческой верхушки. В 1322 г. был принят закон, гласящий, что все дела «касающиеся положения сеньора нашего короля... и... положения государства и народа, должны обсуждаться, получать согласие и приниматься в парламенте нашего господина короля и с согласия прелатов, графов, баронов и общины королевства»³. В 1348 г. парламент потребовал от короля, чтобы его просьбы исполнялись еще до того, как будут утверждены налоги⁴.

В дальнейшем, развитие института «парламентских петиций» привело к появлению нового порядка принятия законодательства. Первоначально, парламент обозначал проблему, требующую издания королевского закона – *ордонанса* или *статута*⁵. Во многих случаях статуты и ордонансы недостаточно адекватно отражали пожелания парламента (в особенности – палаты общин). Следствием этого стало стремление парламента зафиксировать в своих постановлениях те правовые нормы, принятия которых они добивались. При Генрихе VI сложилась практика рассмотрения в парламенте законопроекта – *билля*. После трех чтений и редактирования в каждой палате, билль, одобренный обеими палатами, направлялся на утверждение короля; после его подписи он становился статутом.

Со временем формулировки принятия или отклонения билля приобрели строго определенный вид. Положительная резолюция гласила: «Ко-

¹ Фримен Э. Развитие английской конституции с древнейших времен. – М., 1905. – С. 105.

² Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента. – М., 1960. – С. 436.

³ Йоркский статут 1322 г. Цит. по: Гутнова Е. В. Английское государство в XIV-XV вв. // Средние века. Вып. 50. – М., 1987. – С. 66.

⁴ Wilding N., Laundry P. An Encyclopaedia of Parliament. – New-York, 1971. – P. 26.

⁵ Статут – закон, принятый королем и парламентом, ордонанс – распоряжение короля. Иногда и королевские ордонансы основывались на предложениях палаты общин. Например, ордонанс Генриха V от 1421 г. о реформе денежной системы.

ролю это угодно», отрицательная: «Король об этом подумает»¹.

Развитие прав парламента в области законодательства отражала и юридическая терминология. В статутах XIV в. говорилось, что они изданы королем «по совету и с согласия (*par conseil et par assentement*) лордов и общин». В 1433 г. впервые было сказано, что закон издан «по власти» (*by the authority*) лордов и общин, а с 1485 г. сходная формула стала постоянной.

Участие парламента в политическом процессе не ограничивалось его законодательной деятельностью. Например, парламент активно использовался королем или противоборствующими группами знати для устранения высших чиновников. В этом случае парламентарии выступали с разоблачениями лиц, подозреваемых в нарушениях законодательства, злоупотреблениях, неблаговидных поступках. Парламент не был вправе отстранять от власти сановников, но имел возможность обвинять отдельных лиц в правонарушениях. На фоне «общественной критики» борьба за власть приобретала более обоснованный характер. В ряде случаев в стенах палаты общин произносились речи, в которых обвинялись действия королей. В 1376 г. с заявлением, резко критикующим деятельность короля Эдуарда III, выступил спикер палаты Питер де ля Мар.

В период борьбы за королевский трон и феодальной междоусобицы парламент выступал в качестве органа, узаконившего смену королей на английском престоле. Так, низложение Эдуарда II (1327 г.), Ричарда II (1399 г.) и последующая коронация Генриха IV Ланкастера были санкционированы парламентом.

Судебные функции парламента были весьма значительны. Они входили в компетенцию его верхней палаты. К концу XIV в. она приобрела полномочия суда *пэров* и верховного суда королевства, рассматривавшего наиболее тяжкие политические и уголовные преступления, а также апелляции. Палата общин могла выступать в качестве ходатая сторон и представлять лордам и королю свои законодательные предложения по улучшению судебной практики.

Значение и роль парламента были неодинаковыми на разных этапах английской истории.

Со второй половины XV в. для него начались трудные времена. В годы феодальной междоусобицы – войны Алой и Белой Розы (1455-1485 гг.) парламентские методы решения государственных вопросов сменились силовыми. В конце XV в. политическая жизнь в королевстве стабилизировалась. В 1485 г. к власти пришла новая династия – династия Тюдоров, представители которой правили Англией до 1603 г. Годы правления Тюдоров были отмечены значительным усилением королевской власти. При Генрихе VIII, в 1534 г. английский монарх был провозглашен главой национальной церкви.

В отношениях между королевским двором и парламентом установились следующие принципы. Монархи стремились использовать авторитет собрания в своих интересах. Они издавали лестные декларации, подчеркивали свое уважение к институту парламента. При этом влияние последнего на верховную власть и возможность реализации самостоя-

¹ В оригинале, на старофранцузском языке эти фразы звучали так: «*Le Roy le veult*», «*Le Roy se avisera*».

тельных политических инициатив были сведены до минимума.

Состав палаты общин формировался при активном, заинтересованном участии королевской администрации. Характер парламентских выборов в средневековой Англии существенно отличался от того, что наблюдается в новейшее время. Современный автор полагает: «Сказать, что манипуляции с выборами родились одновременно с самими выборами, недостаточно. Лучше сказать, что выборы родились только потому, что с ними возможны манипуляции»¹. Избирательный процесс почти всегда проходил под воздействием влиятельных лиц; кандидатура будущего избранника чаще всего определялась не столько шерифами или городской верхушкой, сколько влиятельными магнатами или непосредственно королем.

В этой связи приведем характерное свидетельство религиозного деятеля XVI в. Р. Холла, сообщавшего об особенностях формирования так называемого «Парламента реформации» (1529-1536 гг.): «Наряду с традиционным предписанием выбрать от каждого города двух честных, достойных и способных членов парламента, следовало частное послание от наиболее влиятельных лиц в том графстве, где расположен какой-либо город – от королевских советников или даже от самого короля, с настойчивой просьбой выбрать того, кто указан в письме. Многие склонялись перед авторитетом ходатаев и поступали именно так... В результате в нижней палате оказалось множество королевских блюдолизов, прихлебателей, паразитов и негодяев всех мастей, имевших самые жалкие представления о чести...»².

Структуры, находящиеся в подчинении короля (например, Тайный совет) осуществляли контроль за деятельностью парламентариев, ходом дебатов, процессом рассмотрения законопроектов. Необходимо отметить, что при Тюдорах парламенты созывались редко и нерегулярно³.

Тем не менее, парламент занимал достаточно важное место в системе английской государственности эпохи абсолютизма. Он не только утверждал распоряжения короны, но и активно участвовал в законодательной деятельности государства⁴. Палаты много и плодотворно работали над законопроектами, регламентирующими различные сферы социально-экономической жизни Англии (внешняя торговля, таможенные правила и пошлины, унификация мер и весов, вопросы мореплавания, регулирование цен на товары, производимые в стране). Например, в

¹ Латынина Ю. Рождение представительной демократии, 1258-1265 годы// Знание-сила. – 1992. – № 10. – С. 59.

² Цит. по: Английская реформация (Документы и материалы)/ Под ред. Ю. М. Сапрыкина. – М., 1990. – С. 21.

³ Если за 24 года правления Генриха VII (1485-1509) было создано 22 парламента, то за 38 лет правления Генриха VIII (1509-1547) – всего 9. Елизавета I правила Англией 45 лет (1558-1603), за это время заседало 10 парламента. «Монархи периода абсолютизма приобрели в лице парламента надежного и услужливого союзника, не только беспрекословно принимавшего диктуемые короной законы, но и настойчиво проводившего их в жизнь. Англия времен Тюдоров являла собой картину управляемого абсолютистскими методами государства, в котором тесно сотрудничали все три столпа политической власти: корона, парламент и суды» (Политическая система Великобритании/ Пер. с нем. – М., 1984. – С. 32-33).

⁴ История Европы. Т. 3: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). – М., 1993. – С. 164.



Королева Елизавета I в парламенте

1597 г. Елизавета I утвердила 43 билля, принятых парламентом; кроме того, по ее инициативе было принято еще 48 биллей.

При Генрихе VIII и его преемниках участие парламента было заметным в реформе вероисповедания и при решении вопросов престолонаследия.

Даже в новых исторических условиях парламент не только продолжал функционировать, но и сохранял достаточно высокий авторитет, в отличие от сословно-представительных учреждений многих европейских стран, которые в период установления абсолютизма, как правило, перестали собираться.

Парламент был жизнеспособен прежде всего потому, что заседавшие в нем представители разных социальных групп могли работать вместе. При всей сложности отношений и разнице интересов они оказались способны к сотрудничеству. Являясь одновременно главой государства и парламента, будучи инициатором созыва сессий и

конечной инстанцией всех парламентских полномочий и решений, король связал себя с этой организацией самым тесным образом. Парламент не существовал без короля, но и монарх был ограничен в действиях без поддержки парламента. Отражением этой особенности английского политического устройства стала формула «*король в парламенте*», символизовавшая государственную власть во всей ее полноте.

Отметим, что именно в эпоху Тюдоров получили развитие тенденции приобретения членами парламента особых «политических» прав и свобод, берущие начало на рубеже XIV-XV вв. В XVI в. члены обеих палат приобрели ряд знаковых юридических привилегий, так называемых «парламентских свобод» – прообразов будущих демократических прав личности.

Поскольку парламент являлся высшим политическим собранием королевства, речи, произносимые в ходе заседаний его палат, должны были неизбежно приобрести определенный правовой «иммунитет», так как многие депутаты понимали свою миссию как максимально точное изложение тех мнений, которые они прибыли отстаивать. Самый ранний зафиксированный случай претензий палаты общин на некоторые привилегии произошел в 1397 г., когда по инициативе депутата Гекси (Нахеу)

ей было принято решение об уменьшении расходов на содержание королевского двора. Лорды обвинили депутата в измене, и он был приговорен к смертной казни, но затем помилован. В связи с этим инцидентом нижняя палата приняла постановление, указав, что депутат подвергся преследованию «против права и порядка, который был обычен в парламенте, в нарушении обычаев палаты общин»¹.

1523 г. спикер палаты общин Томас Мор² создал прецедент, испросив у короля Генриха VIII право высказываться в парламенте, без опасений преследования за свои слова³, и при Елизавете I эта привилегия была узаконена (хотя нередко нарушалась на практике).

С проблемой «свободы слова» отчасти связано и более широкое понятие *депутатской неприкосновенности*. Еще в древности, в Англии существовал обычай так называемого «королевского мира» («King's peace»): каждый человек, направлявшийся на гемот или возвращавшийся с него, находился в дороге под королевским покровительством. Но это покровительство не действовало в том случае, если подданный сам совершал преступление, нарушал «мир».

Упомянутый выше инцидент 1397 г. показал важность проблемы правового иммунитета выборного депутата⁴ во время его деятельности в качестве парламентария. Гекси был обвинен в измене – одном из наиболее тяжких преступлений, но палата общин считала, что это противоречит ее правам и обычаям. Следовательно, уже в конце XIV в. парламент, как корпорация, сознавал необходимость охраны свободы своих членов от политических и иных преследований. В XVI в. произошел инцидент, показавший, что палата общин считала недопустимым арест парламентария. В 1543 г. депутат Дж. Феррерс (Georg Ferrers) был арестован за долги во время следования на сессию. Палата просила шерифов Лондона об освобождении Феррерса, но получила грубый отказ. Тогда по приговору палаты общин были арестованы должностные лица, заключившие под стражу депутата. В сложившейся правовой коллизии король Генрих VIII издал распоряжение о привилегии членов палаты общин: их личность и имущество признавались свободными от ареста во время парламентской сессии.

Члены палаты могли утратить иммунитет и быть исключены из ее состава за противоправные действия, направленные против парламента или за другие серьезные проступки (измену, уголовное преступление)⁵.

¹ «Against right and the course which had been usual in parliament in violation of the customs of the Commons» (Wilding N., Laundy P. An Encyclopaedia of Parliament. – New-York, 1971. – P. 26).

² Томас Мор (1478-1535) – английский мыслитель, государственный деятель, канцлер в 1529-1532 гг.

³ Дмитриева О. В. У истоков английского парламентаризма// Британия и Россия. – М., 1997. – С. 28.

⁴ Лорды, в силу своего правового статуса, могли быть осуждены лишь собранием лиц, равных им по званию.

⁵ Прецедент исключения депутата из парламента был создан в 1581 г.

2. Система парламентских выборов в средневековой Англии

История развития парламента тесно связана с историей избрания депутатов его нижней палаты.

К концу XIV в. членство в палате общин стало восприниматься потенциальными парламентариями не как обременительная повинность (что было характерно в первые десятилетия парламентской истории), а как *привилегия*. Об этом свидетельствуют документы последующего столетия. В частности, в письмах семейства Пастонов¹, представители которого неоднократно избирались в парламент от графства Норфолк, речь идет об острой предвыборной борьбе и соперничестве кандидатов.

Документы семейного архива Пастонов дают представление и о том, ради чего, по мнению избирателей, депутат шел в парламент: «Многие бедняки усердно молятся, чтобы Господь направил вас в этот парламент, дабы им жить с надеждой, что вы поможете проложить путь к лучшему миру в этой стране, чем они прежде имели, и что шерсть будет поставляться [к королевскому двору], благодаря чему они смогут не покидать эту страну, как это приходилось делать прежде, и тогда, занятые здесь, бедняки станут жить лучше...»².

Избиратели считали парламент способным реально защищать их интересы. Соответственно, и членство в нижней палате было выгодно и престижно.

С ростом значимости палаты общин росло и внимание к ней знати, стремившейся добиваться своих целей в парламенте не столько личным участием, сколько проведением своих ставленников в палату общин. Этим во многом объясняется напряженная ситуация на выборах, беспорядки и злоупотребления, о которых сообщают как письма Пастонов, так и многие другие документы XV-XVI вв.

Формированием парламента руководил высокопоставленный чиновник королевской администрации – лорд-канцлер. Его ведомство от имени короля рассылало именные приглашения лордам, приказы шерифам об организации избрания депутатов графств, предписания городам и «местечкам» прислать в парламент своих представителей. Таким образом, на местах выборами руководили представители королевской администрации: *шерифы* в графствах и *бейлифы* в городах. На них возлагалась ответственность за соблюдение избирательного законодательства, правил выборной процедуры.

Избирательный процесс испытывал сильное воздействие властных структур, влиятельных лиц, стремившихся провести в палату общин своих ставленников. По протекции короны парламентариями часто становились чиновники различных ведомств, люди, имеющие юридическое образование, что повышало компетенцию нижней палаты в целом.

Представители феодальной аристократии также считали важным иметь своих доверенных лиц среди членов палаты «общин»; во многих случаях

¹ Род землевладельцев в Норфолке (Восточная Англия). Ведет начало от йомена Клемента Пастона (XIV в.).

² The Paston letters. – Oxford, 1978. – P. 60 (пер. Н. О. Майоровой).

выборы проходили под давлением местной знати. Документы XV в. зафиксировали практику денежного вознаграждения избирателей с целью обеспечения активной поддержки «нужных кандидатов» на выборах. «Цена» голоса доходила до 19 шиллингов $\frac{1}{2}$ пенса¹.

Упорядочение правовой основы выборного процесса было постоянной темой парламентского законодательства в XIV и особенно в XV вв., когда был принят ряд важных статутов, развивающих избирательное законодательство.

Параллельно с процессом развития сословного представительства, складывались формы контроля избирателей, а точнее, лиц, управлявших выборным процессом, за деятельностью членов парламента. Депутаты получали от соответствующих учреждений местного управления документы, удостоверяющие их полномочия. В то же время влиятельные лица в графствах, члены городских советов давали депутатам подробные инструкции, требовали точно соблюдать достигнутые договоренности о деятельности в парламенте: «Уже в 1295 г. при созыве первого центрального парламента, (власти – Авт.) требуют от депутата достаточных полномочий (*plenam et sufficientem potestatem*)... Депутаты бургов и графств, вообще, долго получали повелительные мандаты и давали отчет избирателям после каждой сессии»².

Представительство графств

Выборы проводились перед каждой сессией парламента, примерно за два-три месяца до ее открытия. Королевская канцелярия рассылала шерифам графств письма-приказы (*returns*). Эти документы надлежало возвратить ведомству канцлера с вписанными в них именами избранных лиц.

Как уже говорилось выше, в каждом графстве следовало избрать двух членов парламента – «достойных, уважаемых и сведущих рыцарей»³. В действительности, в XIII – начале XIV в. депутатами от графств нередко выступали представители разных социальных групп, в том числе и свободные крестьяне.

В XIII-XIV вв. процедура выборов производилась на собрании графства (*in pleno comitatu*), а с 1407 г. на ближайшей сессии суда графства, проводившейся после получения предписания о выборах.

Собрания графств, имевшие более давнюю историю, чем парламента, входили в структуру местного управления, которая начиналась на уровне первичных корпораций: городских и сельских общин, приходов и монастырей, объединенных в более крупные сообщества – общины сотен и, наконец, графств. Собрания сотен и графств созывались регулярно еще с донормандских времен, восходя к древним народным собраниям родоплеменного общества. В эпоху феодального государства они сильно изменились, приняв на себя административные функции – судебные и фис-

¹ Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов. – СПб., [1905]. – С. 116. Автор ссылается на письма Пастонов.

² Велихов Б. А. О юридическом обосновании народного представительства// Журнал министерства юстиции. – 1910. – № 4. – С. 63.

³ Рыцари графств (*the knights of the shire*) – официальное наименование депутатов парламента, избранных в графствах.

кальные, осуществлявшиеся под контролем центральной власти. Однако частично их самостоятельность была сохранена.

Таким образом, средневековая Англия имела прочную систему органов местного самоуправления. Если в собраниях сотен могли участвовать и лично зависимые крестьяне – вилланы, то в собраниях графств, только свободные держатели, начиная с *фригольдеров*¹ и кончая магнатами, которые, впрочем, предпочитали посылать вместо себя заместителей. Большинство в собраниях графств составляли средние и мелкие феодалы, а также зажиточное крестьянство, те средние слои, которые и определялись термином «общины».

Количество участников каждого избирательного собрания в графствах составляло в XIII в. не менее 250-300 человек, в начале XV в. – 425-450 человек. В это время в Англии насчитывалось 37 графств (во владениях Дарем и Честер выборы не производились). Следовательно, общее число избирателей в графствах составляло приблизительно 16, 5 тыс. человек (некоторые исследователи допускают, что их было на две-три тысячи больше²).

В XIV в. на ход выборного процесса существенное влияние оказывали магнаты, привлекавшие к участию в собрании представителей низших сословий, обладающих правом голоса, но при этом находившихся в зависимости от крупного землевладельца. Такие лица составляли свиты феодалов (они назывались ливрейными, поскольку одежда свидетельствовала о том, что человек находится на службе у какого-либо магната). Парламент и королевская власть боролись с этим явлением; законами 1390 и 1429 гг. нетитулованным англичанам было запрещено иметь свиты, а тем, кто сохранил это право, принимать в них недворян.

В начале XV в. парламентом был издан ряд законов, призванных упорядочить и усовершенствовать выборный процесс в графствах. Статут 1407 г. впервые ввел понятие протокола избирательного собрания (*identure*) и списка избирателей. К письму, свидетельствующему об избрании «рыцарей», шериф должен был приложить и список избирателей, причем каждое имя подтверждалось личной печатью и подписью³. Вскоре был существенно повышен и социальный статус избирателей.

Так, согласно статуту 1429 г., для участников выборных собраний в графствах был установлен сословно-имущественный ценз судебных присяжных заседателей, равный сорока шиллингам годового дохода с фригольда (ранее ценз избирателей составлял двадцать шиллингов). Доход с держания, имевшего иной статус, даже значительно больший, не давал права участвовать в избрании «рыцарей графств». В результате за рамками электората оказались не только бедняки, но и относительно зажиточные крестьяне (например, так называемые «копигольдеры»).

В петиции палаты общин, составившей основу статута, эта мера объяс-

¹ «Freeholders» (англ.) – буквально: «свободные держатели».

² «Впрочем, количество участников собраний зависело также и от населенности графства, и от его размеров, и от политической активности его населения, которая тоже была различна в разных графствах» (Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента. – М., 1960. – С. 385).

³ В середине XV в. подобные требования были распространены и на выборы депутатов от городов (Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. – СПб., 1908. – С. 95).

нялась следующими причинами: «Поскольку выборы рыцарей графств, избираемых для прибытия в ваши парламенты от многих графств Англии, издавна проводятся чрезмерно большим числом людей, причем в значительной части – людьми бедными или вовсе неимущими, из которых каждый претендует на такой же голос, какой имеют на этих выборах достойнейшие рыцари и сквайры¹, проживающие в указанных графствах; отчего убийства, бунты, стычки и раздоры между благородными и иными жителями этих графств поистине проистекают и будут проистекать, если не отыщется на сей счет надлежащее средство»².

Помимо имущественного ценза, статут устанавливал и обязательность постоянного проживания избирателя в соответствующем графстве³. Этой мерой законодатели стремились ограничить произвол магнатов: «Так как лорд во время избирательной кампании обычно кочевал из графства в графство со своей свитой, вмешиваясь в ход выборов (размеры Англии легко позволяли такие перемещения), то требования для избирателей жить в том графстве, где он и выбирает, ограничивало участие ливрейных слуг в выборах»⁴.

Инициатива принятия статута 1429 г. исходила снизу – от общин графств. Равным образом в нем была заинтересована и королевская власть, поскольку неимущие избиратели («шумная толпа», по выражению английского историка У. Стеббса) легко могли быть использованы тем или иным магнатом для обеспечения победы на выборах нужного человека.

В середине XV в. был установлен ценз и для кандидатов в парламентах. Для того, чтобы войти в палату общин, нужно было принадлежать к «благородному» сословию, как минимум во втором поколении. По статуту 1445 г. избранию в парламент подлежали только «благородные» лица: «Достойные рыцари., сквайры, джентльмены по рождению» и ни в коем случае не йомены⁵. Лиц, обладающих пассивным избирательным правом, оказывалось, таким образом, еще меньше, чем обладающих активным правом.

Избирательному собранию предлагались кандидатуры, очевидно, предварительно намеренные шерифом и влиятельными лицами в графстве.

Статут 1429 г. оказал большое влияние на развитие выборного процесса в Англии. В частности, впервые было введено правило, согласно которому депутат должен избираться большинством голосов. Это большинство могло быть, как и прежде, абсолютным (т. е., сохранялась традиционная форма одобрения избираемого лица поднятием рук и приветственными возгласами), но вместе с тем, впервые законодательно устанавли-

¹ Сквайр (squire, armiger), первоначально – «оруженосец». Неофициальный титул; присваивался всем более или менее крупным и влиятельным землевладельцам, не имеющим рыцарского звания. Их годовой доход с недвижимости составлял 20-40 фунтов.

² Rotuli Parliamentorum: ut et petitiones et Placita in Parlamento. 1278-1503. – Vol. IV. London, 1832. – P. 350 (пер. Н. О. Майоровой).

³ Правило, согласно которому депутат должен был являться жителем того округа, в котором избирается, было отменено в 1571 г.

⁴ Золотов В. И. Избирательные законы 1429 и 1445 гг. в Англии // Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992. – С. 211.

⁵ Yomen (англ.) – в XIV-XVIII вв. крестьянин, ведущий самостоятельное хозяйство. Термин также употреблялся в значении «оруженосец», «слуга».

вались правила действий в том случае, если мнение голосующих не будет выражено столь убедительно. Нормы статута 1429 г. обусловили складывание в более позднее время следующей практики. После объявления имени кандидата, названный человек произносил речь перед собравшимися. Он заявлял о своем согласии участвовать в работе парламента, благодарил собрание за доверие, возможно, делал заявления относительно своих будущих действий в качестве парламентария. Затем начиналась процедура голосования. Избиратели голосовали поднятием рук (*show of hands*)¹. Но если при этом у лиц, проводящих выборы, и участников собрания возникали сомнения, допускалось занесение устных заявлений (*poll*) в протокол об избрании².

После избрания, «рыцари графства» опоясывались мечом: этот ритуал символизировал точное исполнение королевского предписания. В этом же собрании оглашались имена лиц, избранных в «парламентских» городах графства. Чисто символически они избирались присутствующими, хотя, в действительности, выборы осуществлялись в городах³.

В такой ситуации шерифы, как правило, являлись исполнителями распоряжений «свыше». Они обладали значительными полномочиями и, соответственно, большими возможностями для злоупотреблений, количество которых росло вместе с ростом влияния знати на результаты выборов. Чаще всего, нарушения заключались в фальсификации итогов выборов: в возвращаемый текст королевских предписаний вносились «нужные» имена, а законно избранные депутаты не попадали в парламент.

Местные сообщества и палата общин последовательно, хотя, судя по парламентским документам, не очень успешно, боролись с этим злом. В первой половине XV в. «общины» инициировали принятие ряда статутов, направленных против существенных нарушений избирательных норм. В 1410 г. были установлены санкции за нарушение статута 1407 г.: разъездным судьям поручалось налагать на шерифов большой штраф – 100 фунтов. Для сравнения напомним, что годовой доход с недвижимости, дававший допуск в рыцарское сословие, составлял всего сорок фунтов. На основании статута 1429 г. шерифы, виновные в противоправных действиях на выборах, могли подвергаться не только денежному штрафу, но и тюремному заключению сроком на один год.

Злоупотребления должностных лиц, отмеченные в ходе парламентских выборов во многих графствах, вынуждали власти вновь обращаться к данной проблеме. Очередная попытка оградить выборный процесс от противоправных действий, была предпринята в 1445 г. Статут этого года, подтверждая все предыдущие, указывает на широко распространенную

¹ «Очень вероятно, что этот порядок выборов заимствован из канонического права, так как он применялся на выборах в капитулы еще в XII веке» (Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов. – СПб., [1905]. – С. 171).

² «До эпохи Генриха VI... в истории парламентских выборов не было ни одного случая баллотирования: выборы производились поднятием рук. Даже в царствование Иакова I еще не вполне установилось право требовать баллотировки» (Джефсон Г. Платформа, ее возникновение и развитие. (История публичных митингов в Англии)/ Пер. с англ. Т. I – СПб., 1901. – С. 20).

³ Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. – СПб., 1908. – С. 95.

практику давления магнатских свит на ход выборных собраний, «виновными в создавшемся положении называются шерифы; напоминает, что шерифы, мэры и бейлифы действуют в пользу различных группировок; определенно говорится, что для исправления положения не хватает надлежащих мер»¹. По статуту 1445 г. вдвое увеличивался штраф, налагаемый на шерифа. Виновный должен был платить в казну сто фунтов за каждое нарушение закона при выборах и столько же – пострадавшему, то есть человеку, избранному в парламент, но не включенному в список. Кроме того, штрафу подвергался и депутат-самозванец. Истец, обратившийся в суд с иском по поводу нарушения выборного закона, не нес судебных издержек; тем самым поощрялись правовые методы борьбы с лицами, злоупотреблявшими своими должностными полномочиями на выборах.

Две трети текста статута 1445 г. были посвящены уточнению того, как должен составляться отчет о выборах².

В XV-XVI вв. проблема административного произвола на выборах неоднократно являлась предметом обсуждения в палате общин. Однако предложения положить предел злоупотреблениям шерифов не встречали поддержки монархов.

Представительство городов

Многое из сказанного имеет отношение и к представительству городов. Однако здесь были свои особенности.

По данным исследователей, все английские города, имевшие в той или иной степени право на парламентское представительство, можно разделить, приблизительно, на четыре группы в зависимости от их положения в графстве.

К низшей принадлежали небольшие города, не выбиравшие собственных депутатов, а посылавшие делегатов на собрания графств, к высшей – города, которые сами имели статус графства. Таких в конце XVI в. было одиннадцать, среди них – Лондон, Бристоль, Йорк, Линкольн, Саутгемптон и др. Первым неизменно оставался Лондон. Он обладал комплексом административных, судебных, торговых и других привилегий и посылал в парламент четырех депутатов (с 1378 г.).

О том, что город имеет статус парламентского, говорило королевское предписание шерифу о выборах депутатов на очередную сессию. Город мог получить предписание произвести выборы даже если приходил в упадок. В первые десятилетия существования парламента города нередко отказывались посылать своих представителей – из-за необходимости выделять жалование депутатам, отрывать представителей городского патрициата от важных дел и т. д. Например, в 1364 г. шериф графства Ланкашир, перечислив в своем письме имена рыцарей, направляющихся в парламент, сообщал: «И нет в графстве никаких городов и бургов, которым следует явиться в указанный парламент или которые имеют обыкновение это делать, ввиду их несостоятельности и бедности»³.

¹ Золотов В. И. Избирательные законы 1429 и 1445 гг. в Англии // Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992. – С. 212.

² Там же. – С. 213.

³ Цит. по: Репина Л. П. Сословие горожан и феодальное государство в Англии XIV в. – М., 1979. – С. 140.

Участие представителей города в парламенте требовало от муниципальной казны определенных расходов. Во-первых, на выплаты самим депутатам. Современный историк отмечает: «Ясно, что издержки представительства, падавшие на какой-нибудь маленький город, были обременительны для его жителей: например, в 1327 году горожане заседали 52 дня и города, посылавшие по два человека, должны были выплатить им по 10 фунтов 8 шиллингов, в 1333 г. соответственно 31 день и 6 фунтов 4 шиллинга, «Добрый» парламент (1376 г.) заседал 90 дней, и платить пришлось 18 фунтов»¹.

Во-вторых, «парламентский» статус города или «местечка» предполагал, что данный населенный пункт облагается повышенным налогом: «Бурги, избиравшие членов парламента, были обложены налогом выше, чем графства, в пропорции 10:15, тогда как город, не избиравший членов, участвовал в налогах по графству»².

При Эдуарде I в парламент были приглашены представители 177 городов, но только 58 населенных пунктов регулярно избирали своих депутатов.

Однако в XIV в. большинство городов изменило свое отношение к участию в парламентской деятельности. Она становилась все более привлекательной и престижной. Если в конце XIII в. в парламенте было представлено около 60 городов, то в середине XV в. уже более ста. В 1377 г. в 70 городах Англии проживало около 130 тыс. жителей, то есть на порядок больше, чем в графствах. Число депутатов от городов также значительно превышало число рыцарей графств.

Основной общественной силой, влиявшей на выборы в городе, являлось купечество. В Англии это было богатое и влиятельное сословие. Оно, как правило, доминировало в органах городского самоуправления. Важно отметить его сближение со средними слоями сельских землевладельцев; последние все активнее занимались торговлей (главным образом шерстью). Купцы стремились приобретать поместья, усваивали стиль жизни сельских джентльменов, так что со временем они или их дети повышали свой социальный статус и вступали в «благородное» сословие. Этот фактор способствовал созданию союза рыцарства и горожан в нижней палате.

В отличие от других сословно-представительных учреждений Западной Европы в английском парламенте представители городов не составляли отдельной палаты. В парламентских документах депутаты палаты общин обозначались как «рыцари графств и горожане сити и бургов», но на практике положение «рыцарей» – представителей графств было в парламенте более привилегированным по сравнению с горожанами.

Выборы в городах крайне редко отражались в статутах королевства. Согласно статуту 1445 г., за злоупотребления на выборах должностные лица городского управления (бейлифы) наказывались штрафом в 40 фунтов, в то время как для шерифов графств в аналогичном случае штраф

¹ Репина Л. П. Сословие горожан и феодальное государство в Англии XIV в. – М., 1979. – С. 140.

² Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. – СПб., 1908. – С. 120.

составлял сто фунтов. Еще один показатель неравноценности депутатских мест – долгое отсутствие горожан среди спикеров нижней палаты. Только в 1489 г. спикером впервые становится лондонский юрист Томас Фицуильям.

Депутатские места от городов с течением времени все чаще занимали не горожане, а лица, являющиеся дворянами, но по характеру своей деятельности принадлежащие к городскому сообществу (купцы, юристы, землевладельцы). По данным современных исследователей, «в 1422 г. собственно горожане составляли 77 % депутатов от городов, в 1442 г. – 58, а в 1478 г. – всего 43 %»¹.

Отчасти такое положение объясняется возможностями королей и знати влиять на выборы именно в городах, особенно небольших, где не было сильной купеческой верхушки. Но и сами горожане были согласны получить депутата, имеющего влиятельных покровителей и, следовательно, способного отстаивать интересы своих избирателей успешнее, чем это сделал бы никому не известный выходец из их среды. На этот счет заключались предварительные договоренности, которые, как правило, соблюдались. Приведем в качестве примера сделку, предложенную в 1470 г. графом Уэстморлендским городу Гримсби: «Поскольку я узнал, что Ваш город Гримсби должен послать двух горожан в парламент и это может повлечь за собой немалые расходы, то для блага Вашего города... я советую и сердечно прошу Вас прислать мне полученный Вами приказ о выборах депутатов, который я возвращу, назначив двух человек из моего совета быть депутатами от Вашего города. Они не только будут блюсти и защищать его интересы в тех делах, о которых Вы мне и им сообщите, но также уменьшат ваши расходы. Сделав это, Вы доставите мне особое удовольствие, а себе – материальную выгоду»².

Во второй половине XV в. корпус городских парламентариев подразделялся на две, приблизительно, равные группы: собственно горожан и представителей других сословий. Среди горожан преобладали посланцы второстепенных «сити и бургов»; численно им уступали депутаты от крупных торговых центров (Лондон, Бристоль, Йорк и др.). Вторую группу составляли дворяне-землевладельцы и лица, близкие к ним по социальному статусу (рыцари, джентри, эсквайры), а также королевские чиновники, ставленники магнатов, юристы³.

Такая практика была возможна благодаря неразработанности положения об избирательных правах горожан. В источниках содержится мало сведений на этот счет. В петиции палаты общин от 1413 г. говорится о том, что городскими представителями должны быть «постоянные и полноправные жители своих сити и бургов». Избирателями не могли быть случайные люди, не входившие в городскую общину и не платящие налогов.

В реальной жизни сословная принадлежность депутатов, представляющих в парламенте города, была довольно пестрой. В том случае, если

¹ Репина Л. П. Место и роль городского представительства в английском средневековом парламенте // Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992. – С. 183.

² Цит. по: Репина Л. П. Ук. соч. – С. 181-182.

³ Репина Л. П. Ук. соч. – С. 183.

депутат не принадлежал к числу так называемых «фрименов города», его формальная регистрация в этом качестве могла производиться накануне избрания, или даже после него¹.

Процедура выборов зависела от местных традиций, которые в свою очередь, во многом определялись положением города в графстве. Распорядителями были бейлифы, а также члены городского самоуправления – олдермены. Чаще всего выборы проводились в узком кругу городской верхушки, но иногда и на собрании общины.

Интересный пример деятельности такого собрания дает петиция общин пограничного с Уэльсом города Шрусбери, направленная в парламент в 1445 г. В этом городе, сообщала петиция, было «в обычае со старых времен» выбирать «общинами города» так называемых аудиторов, в функции которых входил контроль за деятельностью бейлифов и олдерменов. Для того, чтобы «собрать общины вместе», бейлифы три раза звонили в колокол. «И пусть горожане, – сказано далее в петиции, – которые будут избираться в парламент, начиная с этого времени, также избираются указанными общинами, тем же порядком, что и указанные аудиторы»².

После выборов предписания с включенными в них именами новых депутатов возвращались в королевскую канцелярию, как правило, через шерифа соответствующего графства (если город сам обладал статусом графства – шерифом города).

Проблемы выборного представительства в конце XVI – начале XVII в.

Итак, за первые столетия существования парламента система выборов в палату общин была унифицирована, хотя и не отлажена во всех деталях. Усилия парламентских законодателей в этой области были направлены в основном на борьбу с злоупотреблениями распорядителей выборов в графствах и городах, а также на то, чтобы не допустить к выборам людей слишком низкого имущественного и социального положения.

Участие парламента в избирательном процессе традиционно ограничивалось выработкой законопроектов, регламентирующих отдельные аспекты выборов. Все организационные вопросы решались королевской администрацией. От имени короля делалось объявление о предстоящем созыве парламента и выборах его депутатов. Палаты парламента не могли собраться по своей инициативе, продлить срок своих полномочий, издавать распоряжения по вопросам выборного процесса.

Однако, в конце XVI в. наблюдаются попытки парламента расширить свои административные полномочия применительно к электро-ральному процессу.

В 1581 г. палата общин обсуждала вопрос о порядке производства дополнительных выборов в случае досрочного прекращения депутатом своих полномочий (вследствие болезни, смерти). Группой парламентариев

¹ Репина Л. П. Место и роль городского представительства в английском средневековом парламенте // Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992. – С. 182.

² Rotuli Parliamentorum: ut et petitiones et Placita in Parlamento. 1278-1503. – Vol. V. London, 1832. – P. 125 (пер. Н. О. Майоровой).

было предложено принять решение о том, что «дополнительные» выборы следует производить с санкции палаты общин. В результате прений была принята резолюция, согласно которой, клерк лорда канцлера может выпустить предписание о новых выборах лишь на основании указа палаты общин¹.

В 1586 г. палата общин добилась права проверять законность выборов в тех случаях, когда имелись веские основания подозревать, что закон был нарушен. Ранее подобное расследование производили королевские чиновники.

В 1604 г. парламент получил полномочия рассматривать вопросы спорных выборов и выносить по ним решения. Ранее, в XIV-XV вв. спорные ситуации разбирались королем в присутствии лордов, хотя актом 1410 г. решения по таким делам возлагались на ассизных судей².

Таким образом, в конце XVI – начале XVII в. парламент и его нижняя палата стремятся расширить свою компетенцию в избирательной сфере, приобрести дополнительные права, чтобы обеспечить соблюдение законности при избрании депутатов. Эти факты, безусловно, свидетельствуют о существенном росте самосознания членов нижней палаты парламента, их стремлении к более активному участию в государственном управлении.

3. Генеральные штаты и избирательные процедуры в средневековой Франции

В XIII в. Франция переживала сложный и противоречивый, хотя в целом прогрессивный процесс *централизации феодального государства*. Происходило расширение земель королевского домена, верховная власть укреплялась за счет перехода к королю административных полномочий крупных сеньоров, были созданы бюрократический аппарат, судебная и налоговая системы. Все сословия страны оказались так или иначе вовлечены в этот процесс.

Во Франции, по сравнению с другими европейскими странами, сословия имели более «закрытый» характер. «Замкнутость», разобщенность социальных групп была обусловлена наличием правовых норм и традиций, затруднявших переход из низших слоев общества в категорию «благородных». Во Франции были недопустимы английские порядки, когда богатый крестьянин, достигший установленного уровня имущественного благосостояния, был не только вправе, но и обязывался властями вступить в рыцарское сословие.

Политическая культура французского общества отражала противостояние родовой знати и «неблагородного» населения, дворянства и духовенства. Однако в рассматриваемый период его сословная стратификация постепенно усложнялась, внутри классов-сословий появлялись новые группы.

В политической мысли средневековой Франции традиционно была распространена идея о делении общества на «три сословия»: «молящих-

¹ Кузнецов К. А. Английская палата общин при Тюдорах и Стюартах. – Одесса, 1915. – С. 112.

² Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. – СПб., 1908. – С. 155.

ся» (духовенство), «сражающихся» (рыцари) и «трудящихся» (крестьянство). Духовенство (первое сословие) – включало две неравные группы. Прелаты (архиепископы, епископы, аббаты крупных монастырей) по положению и уровню жизни принадлежали к знати. Рядовые клирики, прежде всего приходские священники, были социально близки простому народу, городской и сельской бедноте.

В XIII в. получили распространение такие явления, как откуп и продажа церковного налога (десятины), замещение светскими лицами доходных церковных должностей. Эти новшества, исходившие как от церковных иерархов, так и от королевской администрации, ухудшали положение рядового духовенства и усиливали внутрисословные противоречия. Ситуацию обостряла и борьба между королем и римским папой за влияние на французскую церковь. В ходе этой борьбы отдельные категории духовенства (в частности, «нищенствующие» ордена) получали привилегии в ущерб остальным.

Светские феодалы (второе сословие) подразделялись на несколько групп, стоявших на различных ступенях «феодальной лестницы» – начиная от титулованной знати и кончая теми, кто еще не получил звание рыцаря. Отметим важную черту системы *вассальных отношений*, характерную именно для Франции: каждый сеньор, в том числе и король, мог рассчитывать на помощь и подчинение только своих непосредственных вассалов. Следует отметить и то обстоятельство, что во Франции принадлежность к классу феодалов определялась преимущественно по рождению.

Подавляющее большинство населения Франции относилось к «неблагородному» сословию (впоследствии оно получило условное название – «*третье сословие*»). Французские крестьяне, хотя к XIV в. и были в большинстве лично свободны, но в административном и судебном отношении, как правило, зависели от своих сеньоров и не принимали участия в формировании представительных структур. Лишь в отдельных провинциях свободные крестьяне участвовали в выборах депутатов местных «штатов»¹.

XIII в. был периодом экономического и политического расцвета городов. И хотя уже в XII – начале XIII в. состав городского населения был довольно пестрым, здесь происходило формирование общности, в рамках которой реализовалось единство мелких профессиональных корпораций (цехов, гильдий) и крупных социальных групп (патрициата, бюргерства)².

Одним из показателей роста самосознания жителей торгово-ремесленных центров стало движение за изменение правового статуса населенных пунктов. Города стремились получить торговые и иные привилегии, но наиболее существенным для них было освобождение от власти сеньора. Борьба за самоуправление (*коммунальное движение*) стала яркой страницей политической жизни Франции в XII-XIV вв. Внутреннее управле-

¹ В XIII в. представители свободных крестьянских общин принимали участие в выборах депутатов в Керси, Анжене, графстве Арманьяк. Ордонансы 70-х гг. XIV в. зафиксировали право жителей добрых городов и деревень созывать местные собрания в графствах Артуа, Булонне, Сен-Поль (Хачатурян Н. А. Сословная монархия во Франции XIII-XV вв. – М., 1989. – С. 179).

² Хачатурян Н. А. Сословная монархия во Франции XIII-XV вв. – М., 1989. – С. 35.

ние в городах-коммунах осуществляли наиболее состоятельные купцы, ремесленники. Им противостояли городские низы. Между «лучшими» и малоимущими жителями часто вспыхивали конфликты; социальная и политическая обстановка в городах была, как правило, напряженной.

Усиливая могущество и влияние в королевстве, правящая династия стремилась расширить свою социальную базу, приобрести новых союзников и одновременно ослабить дворянство – главного политического противника.

Борьба королей с феодальным сепаратизмом шла на фоне перемен, имевших существенное значение для сеньориального землевладения. Рост товарно-денежных отношений в деревне привел к «коммутации ренты» (денежный оброк постепенно вытеснял барщинные отработки), освобождению лично зависимых крестьян, распространению нового типа крестьянских держаний с фиксированной рентой. Эти новшества, вначале выгодные феодалам, постепенно приводили к ухудшению их экономического положения. Крупные сеньории дробились, мелкие нередко продавались вместе с сеньориальными правами, причем далеко не всегда – феодалам. От экономических трудностей страдали, в первую очередь землевладельцы, стоящие на низших ступенях феодальной лестницы. Они были вынуждены искать новые источники существования и находили их при королевском дворе (например, становясь чиновниками или получая должности в королевском войске).

В борьбе с магнатами король мог рассчитывать на союз с горожанами. Предоставляя им вольности и поддерживая (хотя далеко не всегда последовательно) образование коммун, монархи стремились ослабить могущество сеньоров, на чьих землях эти города находились. Коммунальное движение практически не развивалось в домене (такие важные города как Париж, Орлеан, Бурж и другие, хотя и имели выборные структуры местного управления, находились под контролем королевской администрации). Освободившись от власти сеньора, город вскоре оказывался перед необходимостью платить налоги и чрезвычайные сборы в королевскую казну. В целом, в союзе короля с городами, последние всегда находились на положении подчиненного и неполноправного партнера¹.

Возникновение Генеральных штатов

Финансовые проблемы приобрели особенную актуальность в годы правления Филиппа IV Красивого². Этот монарх, имевший амбициозную программу сплочения королевства и существенного расширения его границ, стремился изыскивать новые источники доходов. Он часто прибегал к «порче монеты»³, вводил новые налоги и сборы, сумел конфисковать богатства ордена Тамплиеров, проводил репрессивную политику по отношению к евреям, наконец, предпринял действия, направленные на ограничение прав римского папы в своем королевстве. Не последнюю

¹ Хачатурян Н. А. Сословная монархия во Франции XIII-XV вв. – М., 1989. – С. 23.

² Филипп IV Красивый (1268-1314) – французский король (с 1285 г.).

³ «Порча монеты» – уменьшение содержания золота или серебра в монетах, осуществленное с санкции правителя в целях получения дополнительного дохода.

роль сыграло стремление Филиппа IV установить контроль за финансами церкви, ограничить традиционные отчисления в пользу Рима (так называемый «денарий Святого Петра»).

Конфликт между королем Франции и римским папой Бонифацием VIII стал основанием для созыва в апреле 1302 г. *Генеральных штатов* – первого общекоролевского сословно-представительного собрания¹. Предпосылки появления этой структуры складывались на протяжении последней четверти XIII в. Мероприятия, проводимые Филиппом IV, и, в первую очередь, его агрессивная налоговая политика, затрагивали интересы духовенства, дворянства и городского населения. Неординарность ситуации проявлялась в том, что многие распоряжения короля противоречили интересам целых социальных групп, классов-сословий. Конфликты, возникавшие на этой почве, не могли быть решены в системе традиционных сеньориально-вассальных отношений; требовались новые механизмы урегулирования спорных ситуаций, легитимации действий верховных властей.

В данную эпоху существовала практика, когда для принятия решения по какому-либо важному вопросу, касающемуся всего феодального владения, сеньор созывал совет, включавший представителей основных общественных групп.

В частности, во Франции практиковались расширенные заседания королевской курии, в которых участвовали прямые вассалы домена, сеньоры королевства, присягнувшие на верность монарху, а с XII в. и горожане, то есть представители тех же социальных слоев, которые впоследствии будут делегировать своих представителей на Генеральные штаты. Расширенные заседания курии имели консультативный характер и собирались королем по конкретным поводам. С 1230 г. они стали называться «parlamentum».

Институты сословного представительства развивались во Франции и на локальном уровне. Уже с середины XIII в. известны ассамблеи некоторых графств и сенешальств, главным образом южных провинций (как наиболее автономных по отношению к центру). К концу XIII в. собрания, носившие название «штаты», сформировались в Провансе и Фландрии, а вскоре и во многих других регионах. На них решались административные, судебные, финансовые вопросы, обсуждались проблемы, инициированные королевской властью. На заседания провинциальных Штатов собирались представители светских феодалов; города представляли главы органов самоуправления. Практика созыва провинциальных собраний не прекратилась и после возникновения Генеральных штатов. Последние собирались в виде двух параллельно действующих ассамблей Лангедойля и Лангедока, то есть северных и южных провинций².

В начале XIII в. внутривластные проблемы французского королевства обусловили развитие форм представительства сословий, участию

¹ Термин «Генеральные штаты» (*les États généraux*) относится к более позднему периоду. Впервые он был применен к ассамблее 1484 г. В первые десятилетия своего существования этот совещательный орган по делам общеполитического характера не имел определенного названия и мог именоваться «совет» (*consilium*) или парламент, либо просто «штаты». По сложившейся традиции отсчет сессий Генеральных штатов ведется с 1302 г.

² Штаты Лангедойля действовали до 1356/58 гг., Лангедока – и в более позднее время.

ющих в «королевском совете». Конфликт между королем и римским папой выходил за рамки внутренних проблем отдельного сословия (прежде всего духовенства), проблема приобретала национальный характер. Король должен был предложить новые формы диалога между властью и сословиями, адекватные сложившейся ситуации.

«Не следует... придавать финансовому моменту исключительное значение при объяснении причин образования сословного представительства. Феодальный совет и помощь сословий необходимо понимать несколько шире, как одобрение всей политики короля, претендующего в этот период на решение общегосударственных вопросов. Первые общеземские ассамблеи 1302-1308 гг. носили именно политический характер», – подчеркивает современный исследователь¹.



Филипп IV Красивый

Генеральные штаты, созданные в 1302 г., отличались и от провинциальных штатов, и от собраний курии – как общегосударственной важностью обсуждаемых вопросов, так и характером представительства, охватывающим не только отдельные регионы и города, но страну в целом.

Причины, побудившие короля к созыву подобного совета, а также перечень его потенциальных участников указаны в письмах, направленных в регионы от имени Филиппа IV. Текст одного из них гласил: «Желая обсудить и рассмотреть совместно с прелатами, баронами и прочими нашими и нашего королевства верными подданными многие затруднительные обстоятельства, не мало затрагивающие положение и вольности наши, а также королевства нашего, церквей, духовных лиц, знати, светских людей, общин и отдельных жителей означенного королевства...»².

Необходимо учесть важность фактора непосредственного общения короля с представителями регионов обширного государства в эпоху, когда коммуникативные ресурсы общества были чрезвычайно ограничены. Присутствуя на заседании Штатов, депутаты получали возможность лично узнать мнение короля по тем или иным вопросам, а король мог получать свежую информацию с мест.

Принципы формирования Генеральных штатов в начале XIV в.

Структура, функции и способ формирования Генеральных штатов складывались постепенно.

Составные части ассамблеи – три палаты, представляющие три сословия, – выявились на ее первых сессиях, однако принципы формирования палат в течение XIV-XV вв. продолжали оставаться довольно неопределенными.

¹ Хачатурян Н. А. Возникновение Генеральных штатов во Франции. – М., 1976. – С. 163.

² Хрестоматия по истории средних веков. Т. II. Ч. I. – М., 1937. – С. 29.

Франция, как и вся средневековая Европа, еще не знала избирательно-го права в современном значении этого понятия и значение слова «выборы» также имело смысл, отличный от того, что подразумевается сегодня. При рассмотрении принципов формирования представительных органов сословной монархии целесообразно говорить лишь об элементах выборности при выдвижении депутатов.

В начале 1302 г. король Филипп IV заявил о желании видеть на совете «прелатов, баронов и прочих подданных».

Принципы делегирования депутатов Штатов были похожи на те, что применялись в Англии при созыве парламента. Высшее духовенство и бароны получали личные приглашения. Согласно сеньориальному праву, каждый светский властитель представлял и за своих вассалов. Принцип выборности долго не мог привиться в феодальной среде в силу традиционных представлений, согласно которым каждый член «благородного» сословия обладал полной самозначимостью. Он мог представлять только себя самого, своих вассалов или, выполняя вассальный долг, своего сеньора, но не сословие в целом: «Пэры являли... харизму собственной власти, а не представляли в одиночку многих подобных им»¹.

Капитулы церквей, монастыри и городские общины должны были делегировать своих представителей (по 2-3 человека). «Выборы» в среде низшего духовенства и в коммунах, как правило, сводились к процедуре назначения депутатов при более или менее широком участии членов корпорации. Наиболее важным для сообщества был выбор лиц, способных наилучшим образом выполнить свою миссию; отстоять на совещании позицию города или церковной общины, проявить качества политика и дипломата. Выборы в этот период являлись актом «поручительства», доверия общины представлять ее интересы на ассамблее.

На раннем этапе существования Генеральных штатов отдельные города не имели юридически закрепленных прав представительства. Королевские чиновники в регионах – *бальи и сенешали* – получали от короля сообщение о предстоящей ассамблее и, в свою очередь, должны были организовать избрание депутатов от городов, местечек, аббатств. Разумеется, в письмах королевской администрации содержались и прямые указания, представители каких городов должны прибыть на заседание Штатов. Но в целом, центральная власть во многом полагалась на инициативу местных чиновников². В 1308 г. король опубликовал открытое письмо к общинам «заметных городов и местечек». В нем было выражено желание видеть на предстоящей сессии Штатов представителей практически всех городов; в некоторых случаях, направляя депутатов, общины выражали сомнение – является ли их поселение городом? В сессии 1308 г. участвовали представители по меньшей мере 259 городов и «местечек».

Необходимо отметить, что вызов на заседание Генеральных штатов совершался исключительно от имени короля и являлся его приказом, за неисполнение которого грозило наказание. Например, в письме Филиппа IV сенешалю Босэра от 15 февраля 1302 г. сообщалось следующее:

¹ Салмин А. М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты: (Опыт Франции в сравнительной ретроспективе). – М., 1992. – С. 162.

² Хачатурян Н. А. Возникновение Генеральных штатов во Франции. – М., 1976. – С. 82.

«Предписываем вам распорядиться и приказать от нашего имени... консулам и общинам... городов и местечек Монпелье и Босэра., которые бы явились в воскресенье перед вербной неделей в Париж для совместного с нами рассмотрения, обсуждения, принятия к сведению, исполнения и одобрения от имени консулов и означенных общин всего того., что будет нами относительно вышеупомянутого... постановлено. Внушите им, что если, вопреки настоящему приказанию, не явятся перед нами, подвергнутся взысканию, как будет установлено»¹.

Нормы представительства городов не были четко определены. Коммуна могла делегировать двух-трех человек: «главу города» (консула, мэра и т. п.) и одного-двух представителей общины. В отдельных случаях делегация могла быть более многочисленной (например, до 8 человек).

Исследователи отмечают несколько наиболее распространенных способов организации городского представительства в Генеральных штатах. Среди них назначение депутатов должностными лицами: консулами, мэрами или мэром совместно с городскими советниками – эшевенами. В ряде случаев документы отражают формальное участие общины в выборах (это выражалось в указании на то, что грамота об избрании депутатов оформлена от имени мэра, присяжных и «всей коммуны»).

Во многих городах выборы проходили более «демократично»: это были публичные акции, в них принимало участие значительное количество горожан (как правило, наиболее зажиточная, «лучшая», «здравая» часть общины). В избирательных собраниях могли принимать участие не только собственно горожане, но и жители округи – пригорода. Но часто под выражениями «вся община» или «большая часть ее» подразумевался немногочисленный круг состоятельных домовладельцев, богатых торговцев и ремесленников, численность которых варьировала от 65-80 человек до 7-11².

Известны случаи, когда в административных единицах проводились двухстепенные выборы. Сначала ряд городов, местечек намечал своих представителей на общее собрание округа (бальяжа, сенешальства), на котором и выбирались депутаты Генеральных штатов.

Как было отмечено выше, проблема формирования депутатов Штатов от «третьего сословия» во многом сводилась к предоставлению им полномочий. В этом случае община стремилась ввести дополнительные гарантии поведения депутатов на ассамблее, снабдить их четкими рекомендациями, письменно определить, принятия каких решений следует добиваться, а каких избегать. Таким образом, здесь сформировался прообраз явления, позднее названного «императивным мандатом». В результате часто создавалась ситуация, когда для депутата важнее всего оказывались не общегосударственные и даже не общесословные, а местные интересы. Разобщенность сословий при сохранившемся сепаратизме провинций существенно ослабляла Штаты.

Каждый депутат из числа тех, которые не имели личных приглашений, должен был получить от своих «избирателей» доверенность, сви-

¹ Хрестоматия по истории средних веков. Т. II. Ч. I. – М., 1937. – С. 29.

² Хачатурян Н. А. Возникновение Генеральных штатов во Франции. – М., 1976. – С. 89.



Ассамблея трех сословий и король Филипп IV

детельство о полномочиях. В документах была распространена формула, подтверждающая право депутатов «делать все то, что делали бы избиратели, если бы были налицо»¹, но она означала лишь высокую степень доверия, но не право действовать самостоятельно.

Характер желательного поведения депутата мог быть выражен недостаточно конкретно, например, «согласиться с тем, что скажет король», поддерживать какое-либо влиятельное лицо и т. п. Практиковались и другие формы контроля общины за своим представителем. В город, где проходила сессия, иногда прибывали специальные делегации, чтобы повлиять на своего депутата, лично убедиться в его верности данным предписаниям. По окончании заседаний Штатов «уполномоченные лица» давали отчет своей корпорации.

Важно отметить особенность средневекового представительства: депутат от того или иного сословия совсем не обязательно принадлежал к нему сам. Уже в начале XIV в. отмечены многочисленные случаи нарушения королевского предписания о личной явке сеньора или прелата на сессию Штатов. Отказы были основаны на уважительных причинах (болезнь, старость, занятость, отсутствие средств). Постепенно сложилась практика, допускавшая замену явки лица, получившего именное приглашение, уполномоченным. Юристы часто представляли духовенство и дворян, последние нередко отстаивали интересы горожан. Иногда один депутат представлял несколько общин, монастырей или церковью. Подобная практика также способствовала постепенному развитию принципа представительства.

Эволюция института Генеральных штатов в XIV-XVII вв.

В период правления Филиппа IV часто созывались ассамблеи депутатов, различающиеся по социальному составу участников, полноте охвата тер-

¹ Велихов Б. А. О юридическом обосновании народного представительства // Журнал министерства юстиции. — 1910. — № 4. — С. 63.

ритории королевства, характеру совещания. Собрания 1302-1308 гг. были посвящены решению политических вопросов, главным образом, конфликту с римским папой и осуждению ордена тамплиеров.

Заседания занимали немного времени (вплоть до одного дня) и проходили в основном в Париже (иногда в других городах, например, в 1308 г. – в Туре). Решение принималось на совместном заседании Штатов, после предварительных консультаций по сословиям. В дальнейшем сложилось правило: при общем голосовании каждой палате принадлежал один голос.

С 1314 г. основной функцией Генеральных штатов стало обсуждение проблем, связанных с налогообложением. В связи с тем, что этот вопрос наиболее болезненно воспринимался сословиями, реально участвующими в пополнении королевской казны, непосредственно платящими налоги и сборы, его рассмотрение было передано в ведение сословно-представительного органа.

Как уже отмечалось выше, процесс становления сословно-представительных структур хронологически совпадал с процессом централизации феодального государства. Короли, стремившиеся к усилению власти, с одной стороны активно использовали ассамблеи депутатов в своих интересах, а с другой – следили за тем, чтобы органы сословного представительства не приобретали дополнительные права и привилегии.

Процессу централизации государства препятствовала традиционная политико-правовая автономия привилегированных сословий: дворянства и духовенства¹.

Для королей представлялось весьма важным изменение статуса лиц, заседавших в Штатах. Монархи стремились превратить это собрание феодальных магнатов и лиц, уполномоченных городами, в ассамблею представителей сословий и, тем самым, уравнивать правовое положение депутатов. В этих целях, например, максимально расширялось представительство городов: приглашались не только те, что получили это право от Филиппа IV, но все «заметные бурги и местечки» королевства.

Таким было общее направление политики французских королей по отношению к Генеральным штатам в первой половине XIV в. Однако во второй половине XIV – первой половине XV в. ситуация существенно изменилась. Франция вела затяжную войну с Англией (*Столетняя война* 1337-1453 гг.). Беспрецедентный по длительности вооруженный конфликт стал серьезным испытанием для французского государства. Военные неудачи, народные восстания, падение авторитета королевской власти, а также долговременное отсутствие в стране полноправного монарха², – все эти фак-

¹ По образному выражению русского историка начала XX в. В. И. Герье, в первое время существования Штатов король выступал в них не как государь среди подданных, а как глава политической федерации, ведущий переговоры с подчиненными ему правителями (Герье В. И. *Идея народовластия и Французская революция 1789 года.* – М., 1904. – С. 7).

² В 1356 г. французские войска были разбиты англичанами в битве при Пуатье. Французский король Иоанн II Добрый (1319-1364) стал пленником англичан. За его освобождение был назначен огромный выкуп в размере 3 млн. экю. Несколько лет спустя Иоанн II вернулся во Францию для сбора выкупа, а в Лондоне в качестве заложника находился его сын. После того как сын-заложник бежал из Англии, Иоанн II добровольно вернулся в Лондон, где умер в 1364 г.

торы способствовали усилению позиции Генеральных штатов как легитимной властной структуры, Штаты «превратились в реальную силу и порой претендовали на активное участие в управлении страной»¹.

Внутриполитическое положение Франции стало наиболее сложным после поражения при Пуатье и пленения короля Иоанна Доброго. Дофин Карл был вынужден повысить налоги и прибегнуть к «порче монеты» для того, чтобы собрать выкуп за короля. Ответом на эти действия стало Парижское восстание, начавшееся в феврале-марте 1357 г. В это же время в Париже заседали Генеральные штаты Лангедойля (северных регионов Франции). На ассамблее преобладали представители городов во главе с группой парижского купечества и цеховых старшин, так как многие знатные феодалы находились на войне, погибли или были взяты в плен. В этой ситуации Штаты выдвинули ряд требований, реализация которых привела бы к существенному изменению основ государственного управления. В частности, были сформулированы требования о том, что Штаты должны осуществлять контроль над сбором налогов и расходованием государственных средств, при необходимости вмешиваться в действия королевской администрации, чиновников, влиять на решение военных вопросов, давать согласие на введение новых налогов. Все эти требования были зафиксированы в «Великом мартовском ордонансе», подписанным дофином Карлом в дни Парижского восстания (март 1357 г.).

В этом документе, в частности, провозглашалось право Генеральных штатов собираться для заседаний дважды в год без санкции короля: «Мы повелеваем с согласия трех сословий..., что без всяких грамот и письменных приказов со стороны сеньора короля или от наших должностных лиц три сословия могут собираться в Париже или где-либо в другом месте, где им заблагорассудится, два раза или более, если окажется необходимым...»².

Данное новшество, безусловно, является важным событием в развитии политико-правовой мысли французского государства, но программа «Великого мартовского ордонанса» не была реализована на практике. Парижское восстание было подавлено в июле 1358 г. и королевская власть не считала необходимым выполнять обещания, сделанные ею под давлением восставших парижан. Таким образом, право созыва и роспуска Штатов по-прежнему принадлежало королю.

Но по мере нарастания комплекса проблем, связанных с неблагоприятным для Франции ходом Столетней войны, монархия была вынуждена часто обращаться к институту Генеральных штатов, стремясь, в первую очередь, решить финансовые проблемы. Так, значение Штатов резко возросло в 20-30-х гг. XV в., когда англичане установили контроль над большей частью страны, а в районах, подконтрольных французскому королю, вспыхивали народные восстания. Власть была вынуждена пойти на существенные уступки городам, чтобы мобилизовать материальные и людские ресурсы для сохранения самостоятельности государства. С 1421 по 1439 гг. длился восемнадцатилетний период регулярных созывов Штатов³.

Но эта уступка монархии сословному представительству имела крат-

¹ Советская историческая энциклопедия. Т. 4. – М., 1963. – Стлб. 194.

² Социальная история средневековья. Т. II. – М.; Л., 1927. – С. 337.

³ Люблинская А. Д. Структура сословного представительства в средневековой Франции // Вопросы истории. – 1972. – № 1. – С. 113.

косрочный характер. Усиление королевской власти в XV-XVI вв., завершившееся формированием режима «персональной монархии», отводило Штатам роль национального представительного собрания с совещательными функциями и крайне ограниченными правами; собрания, демонстрирующего единство нации и ее верность по отношению к королю.

В XV в. значение Штатов резко снижается. Ключевым событием стало присвоение королевской властью права неподотчетного взимания прямого налога, произошедшее в 1439 г. Поскольку отпала необходимость в санкционировании налогов общенациональным представительным собранием, исчезла потребность в созыве Штатов. После 1439 г. и до 1614 г. Штаты собирались лишь 9 раз.

Существенно изменившийся характер Генеральных штатов наиболее ярко отразила ассамблея, заседавшая в г. Туре с 5 января по 14 марта 1484 г. При ее созыве впервые был осуществлен принцип выборности всех депутатов. Согласно королевским письмам, направленным на места, от каждого бальяжа или сенешальства следовало избрать по два-три представителя. Тем самым во главу угла ставилась не сословная, а территориальная принадлежность депутатов.

Состав Штатов формировался на основе трехстепенных выборов (местные собрания – окружные – собрания бальяжей/сенешальств). Для крупных городов выборы были двухстепенными. На первой ступени в выборах могли участвовать и лично свободные крестьяне, поэтому считалось, что в Генеральных штатах теперь были представлены не только горожане, но все третье сословие. Избирательная процедура была достаточно простой: «Все обитатели округа созывались в главный город его для участия в выборе депутатов; туда приходил всякий, кто хотел, без всякого разбора, и все присутствовавшие могли участвовать в выборах»¹.

Наибольшими привилегиями пользовались дворяне – для них выборы были прямыми, так как все они имели право непосредственно участвовать в окружных избирательных собраниях.

Всего было избрано 284 депутата. Характерно, что лица, не прошедшие избирательную процедуру, но принимавшие участие в собраниях Штатов по личному праву (например, епископы), на этот раз по настойчивому требованию депутатов, не были допущены к работе в заседаниях.

Социальный состав избранных лиц был следующим: 44 представителя духовенства (подавляющее большинство составляли епископы и аббаты); 13 титулованных и 47 нетитулованных дворян. Таким образом, 104 депутата из 284-х представляли привилегированные сословия, что не соответствовало общему соотношению социальных групп в стране, и свидетельствовало о возросшей политической активности двух первых сословий. В делегациях от некоторых южных областей горожан вообще не было. Еще одна важная деталь: многие депутаты-юристы имели звание «мэтр» (профессиональный правовед) – $\frac{1}{3}$ от общего количества участников ассамблеи.

Кампания по выборам была связана с составлением избирателями наказов своим депутатам и сведением первичных наказов в более широкие;

¹ Эсмен А. Основные начала государственного права. – СПб., 1898. – С. 163-164.

из наказов отдельных приходов составлялся сводный наказ всего бальяжа/сенешальства, в рамках которого и проходили выборы. На первой стадии составления наказов участвовали и крестьянские общины, хотя своих представителей в Штатах крестьяне никогда не имели¹.

Во время работы сессии депутаты разделились по территориальному принципу, нарушив традиционную «посословную» трехпалатную структуру Штатов и образовав шесть секций в соответствии с представительством отдельных регионов Севера, Юга и Центра.

Территориальный и выборный принцип представительства в Штатах 1484 г. позволял его участникам рассчитывать на большую сплоченность в работе, направленную прежде всего на решение общегосударственных проблем. Главной из них по-прежнему оставалась проблема налогов. С ней так или иначе были связаны почти все вопросы, обсуждавшиеся на ассамблее (например, вопрос о положении крестьянства, впервые поднятый так остро и на столь высоком уровне). Однако, противоречия между регионами и, особенно, между сословиями не позволили Штатам 1484 г. принять какие-либо значимые решения. В том числе, установить периодичность их сессий.

Ассамблея 1484 г. сыграла важную роль в формировании во Франции принципов избирательного права, полномочий и регламента представительных учреждений. В частности, в этот период отмечены попытки отдельных депутатов и королевских юристов пересмотреть традиционное представление о депутатском мандате, на ассамблее неоднократно делались попытки изобразить положение депутата как представителя не одного сословия, но всех избирателей². Следовательно, уже в это время депутат рассматривался в качестве лица, выражающего не только интересы своих непосредственных избирателей, но и общие интересы государства.

Такое восприятие депутатов-участников ассамблеи 1484 г. проявилось и в том, что на этом собрании решения впервые принимались на основании большинства голосов, что также противоречило прежним правилам сословно-представительных организаций, когда каждый депутат голосовал либо только за себя, либо вместе со всей палатой – за свое сословие.

После 1484 г. Штаты собирались четыре раза, в моменты серьезных политических кризисов: в 1560, 1576, 1588, 1614 гг. (причем в последнем случае, по словам В. Герье, это было сделано «по оплошности тогдашних правителей»).

Структура и принципы деятельности Генеральных штатов в переходный период – позднего средневековья и начала нового времени – вновь стали чисто сословными. Они подразделялись на три палаты, в которых заседали представители духовенства, дворянства и третьего сословия. Степень согласия между ними, а соответственно и дееспособность Штатов, находились на очень низком уровне. После 1614 г. Генеральные штаты не собирались вплоть до 1789 г.

Генеральные штаты могли стать значимым участником политического процесса лишь при наличии общей программы, выдвинутой депу-

¹ Малов В. Н. Представительные собрания и парламенты во Франции Старого порядка // Из истории европейского парламентаризма: Франция. – М., 1999. – С. 17.

² Хачатурян Н. А. Сословная монархия во Франции XIII-XV вв. – М., 1989. – С. 196.

татами, представляющими различные общественные группы. Но этого не произошло. Тенденция к перекалыванию налогового бремени на плечи «третьего сословия» явилась одним из основных факторов, препятствовавших консолидации общества, и, вследствие этого, единству депутатов различных сословий в представительных органах власти¹.

Другим фактором, затрудняющим деятельность Штатов, являлась неоднородность представленных в них регионов. Процесс объединения государства шел неровно и интересы различных местностей, перешедших под юрисдикцию короля (часто не совсем добровольно), были не только разнородны, но подчас и противоречивы.

Короли также не были заинтересованы в усилении этого представительного собрания. Важные властные функции, на которые Штаты могли претендовать, осуществляли структуры, подконтрольные центральной администрации. Высшей судебной инстанцией страны являлся Парижский парламент, главным органом фиска – Счетная палата.

Подчиненный характер Штатов проявлялся и в том, что они, в отличие от английского парламента, не имели права законодательной инициативы – права разрабатывать законопроекты и представлять их королю.

Следует отметить и отсутствие исполнительного органа, действовавшего в период между ассамблеями (его имели лишь провинциальные штаты).

Наличие провинциальных штатов было еще одним фактором, не позволившим Генеральным штатам приобрести влияние, сопоставимое с влиянием английского парламента. Провинциальные собрания стремились сохранить свои исторически сложившиеся права и привилегии. Даже налоговые вопросы решались на Генеральных штатах лишь в самом общем виде (определялась общая сумма сборов, их приблизительная раскладка по регионам). Конкретная сумма налогов, приходившихся на города, бальяжи и сенешальства, определялась на провинциальных штатах.

В целом, по справедливому замечанию современного историка, «Генеральные штаты представляли собой надстройку над толщей эффективных сословных институтов, притом надстройку, мало с ними связанную...»².



Генеральные штаты 1614 г.

¹ Межсословные противоречия проявились уже на первых ассамблеях Генеральных штатов, в 1302-1308 гг.

² Люблинская А. Д. Структура сословного представительства в средневековой Франции // Вопросы истории. – 1972. – № 1. – С. 113.

ПРИЛОЖЕНИЕ

В 1295 г. членам королевской семьи, светским и духовным лордам, шерифам графств Англии канцелярией Эдуарда I были разосланы письма с извещением о предстоящей парламентской сессии. Мы имеем возможность познакомиться с образцами документов, адресованных как магнату (родственнику короля), так и шерифу графства с предписанием последнему организовать выборы представителей в парламент.

ДОКУМЕНТ № 1.

ПРИГЛАШЕНИЕ ГРАФА В ПАРЛАМЕНТ

Король возлюбленному родственнику и верному своему Эдмунду графу Корнуолла, привет. Так как необходимо позаботиться о мерах против опасностей, которые в эти дни угрожают всему королевству нашему, и мы желаем иметь с вами и прочими королевства нашего магнатами совещание и рассуждение, то мы повелеваем вам именем верности и любви, которые вы имеете к нам, крепко наказывая, чтобы в воскресенье, ближайшее после праздника святого Мартина зимнего, вы лично присутствовали в Уэстминстере для того, чтобы обсудить, постановить и исполнить вместе с нами и с прелатами и прочими магнатами и другими жителями королевства нашего то, с помощью чего следует устранить эти опасности. Засвидетельствовано королем в Кентербери в первый день октября.

*Памятники истории Англии XI-XIII вв./
Перевод и введение Д. М. Петрушевского. – М.,
1936. – С. 222-224.*

ДОКУМЕНТ № 2.

ПРИГЛАШЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГРАФСТВ И ГОРОДОВ В ПАРЛАМЕНТ

Король шерифу Нортгемптоншира. Так как мы хотим иметь совещание и рассуждение с графами, баронами и прочими магнатами королевства нашего, чтобы позаботиться о мерах против опасностей, которые в эти дни угрожают этому королевству, вследствие чего повелели им, что-

бы они прибыли к нам в воскресенье, ближайшее после праздника святого Мартина зимнего в Уэстминстер, чтобы обсудить, постановить и исполнить то, с помощью чего следует устранить эту опасность, мы предписываем тебе, крепко наказывая, чтобы ты распорядился без замедления избрать и к нам в указанный выше день и место отправить от названного выше графства двух рыцарей и от каждого города этого же графства двух граждан, из более выдающихся и способных к труду; так чтобы названные рыцари полную и достаточную власть за себя и за общину названного выше графства, а названные граждане и горожане за себя и за общину названных выше городов и бургов отдельно от них здесь тогда имели делать то, что тогда будет по общему совету постановлено касательно того, о чем была речь выше, так чтобы за отсутствием этой власти названное выше дело никоим образом не оставалось бы несделанным. И ты должен здесь иметь имена рыцарей, граждан и горожан и этот приказ. Засвидетельствовано королем в Кентерберии третьего дня октября.

Памятники истории Англии XI-XIII вв./Перевод и введение Д. М. Петрушевского. – М., 1936. – С. 222-224.

Ниже публикуются отрывки из английского анонимного трактата «О порядке ведения парламента» («Modus tenendi parliamentum», XIV в., ок. 1321 г.). Современные исследователи полагают, что это сочинение является документом, достаточно адекватно отражающим тенденции развития парламента и основные черты электоральной практики средневековой Англии.

ДОКУМЕНТ № 3.

О ПОРЯДКЕ ВЕДЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА (извлечения)

О вызове в парламент (путем королевского приказа о явке - *summonitio*)

Вызов (*summonitio*) в парламент должен производиться за сорок дней до первого дня заседания парламента.

В парламент должны вызываться и являться (туда) на основании своих держаний все вместе и каждый в отдельности: архиепископы, епископы, аббаты, приоры и другие высшие духовные (лица), которые держат (свои земли) на праве графства (*per comitatum*) или баронии (*per baroniam*) и (не должен являться) никто из низшего духовенства, если только их присутствие и явка не потребуется на ином основании...

Равным образом, король обычно посылал свои приказы о явке архиепископам, епископам и другим привилегированным лицам, как то аббатам, приорам и прочим духовным лицам..., чтобы сами они от каждого деканата и архидиаконата Англии... произвели выборы двух знающих и достойных прокторов из (духовенства), которые должны явиться в парламент, присутствовать там, принимать на себя, отстаивать и выполнять то, что выполняли бы все вместе и каждый в отдельности духовные лица

их деканатов и архидиаконов, если бы они лично присутствовали в парламенте...

О светских (лицах)

Равным образом должны вызываться и являться в парламент, все вместе и каждый в отдельности, графы и бароны, и равные им, а именно те, кто имеет земли и ренты, дающие им доход, равный доходу с полного графства или баронии, то есть доходы с двадцати рыцарских феодалов, считая доходность каждого феодала в 20 фунтов, что составляет всего 400 фунтов или (земли) с доходом одной полной баронии, то есть с тринадцати и одной трети рыцарского феодала, и считая доход с каждого феодала в 20 фунтов, что составляет всего 400 марок.

И никакие светские (лица) более низкого положения не должны вызываться (приказами короля) и являться в парламент на основании своих держаний, если их присутствие там не будет полезно и необходимо по другим причинам, и тогда в отношении их следует поступать так же, как было указано в отношении низших духовных лиц, которые меньше всего обязаны являться в парламент на основании своих держаний.

О баронах Пяти Портов¹

Король также должен посылать наместнику Пяти Портов свои приказы о том, чтобы он повелел жителям каждого порта выбрать от этого порта двух достойных и знающих баронов для явки и присутствия в его парламенте с тем, чтобы они отвечали, принимали на себя, отстаивали и выполняли то, что касается их баронии, как если бы сами жители этих бароний, все вместе и по отдельности, лично там присутствовали. И пусть эти бароны являются, имея при себе в двух экземплярах грамоты с печатью общин своих портов, удостоверяющие, что они надлежащим образом выбраны и уполномочены для этой цели и посланы от имени этих бароний; из этих грамот одна должна быть передана клеркам парламента, другая – оставаться на руках у самих баронов. И когда эти бароны, получив разрешение, уезжали из парламента, то они обычно получали приказ за большой печатью, адресованный наместнику Пяти Портов о том, чтобы он возместил бы вышеупомянутым баронам за счет общины этого порта законные издержки и расходы, (произведенные) ими с первого дня, когда они отправились в парламент, до того дня, когда они оттуда уехали домой... обычно с таким расчетом, чтобы обоим баронам в день выходило не больше 20 шиллингов, учитывая длительность их пребывания (в парламенте), труды и расходы... только в том случае, если эти лица вели себя в парламенте честно и хорошо.

О рыцарях

Равным образом обычно король имел обыкновение посылать свои приказы всем шерифам Англии, чтобы каждый из них повелел жителям

¹ Пять Портов – ассоциация морских портов на юге Англии, образовавшаяся, по-видимому, в XIII в. для охраны морской торговли. Первоначально в нее входили города Гастингс, Ромней, Хизс, Донвер и Сандвич. Впоследствии к ним присоединились и другие города.

своего графства выбрать от этого графства двух достойных, уважаемых и сведущих рыцарей для того, чтобы они явились в его парламент таким же образом, как это было описано выше в отношении баронов (Пяти Портов) и в отношении такого же рода грамот; но возмещение расходов двух рыцарей от каждого графства не должно превышать одну марку в день.

О горожанах (de civibus)

Таким же образом поручалось мэру и шерифам Лондона, а также мэру и бейлифам или мэру и горожанам Йорка и других городов (civitatum), чтобы они избрали от общины своего города по два достойных, уважаемых и сведущих горожанина для явки и присутствия в парламенте таким же образом, как было описано выше в отношении баронов Пяти Портов и рыцарей графств; и горожане обычно находились в равноправном положении с рыцарями графств в отношении (оплаты) их расходов на поездку в парламент, пребывание (там) и возвращение (оттуда).

О представителях бургов (de burgensibus)

Равным образом обычно поручалось и следовало (поручать) бейлифам и добрым людям бургов, чтобы они избрали из своей среды и за себя двух достойных, уважаемых и сведущих жителей (burgenses), для явки и присутствия в парламенте таким же образом, как было описано выше в отношении горожан. И оба представителя каждого бурга обычно получали на свои расходы не более 10 шиллингов в день, а иногда полмарки; и размер этой оплаты обычно устанавливался курней в зависимости от величины и могущества бурга и от достоинства посланных (в парламент) лиц.

О (различных) рангах пэров

Король – есть глава, начало и конец парламента, поэтому он не имеет равного себе по рангу и таким образом первый ранг состоит из одного короля; второй ранг состоит из архиепископов, епископов, аббатов, приоров – держателей на праве баронии; третий ранг – из прокторов клира; четвертый ранг – из графов, баронов и прочих магнатов и знатных людей (королевства) – держателей земель с доходом, равным доходам графства или баронии, как это было указано выше под заголовком «о светских (лицах)»; пятый ранг состоит из рыцарей графств; шестой – из представителей городов и бургов. Итак, парламент в целом состоит из шести рангов. Но пусть будет известно, что если бы какой-нибудь из этих рангов, за исключением только короля, отсутствовал, парламент все же считается в полном (составе), если только представители всех вышеуказанных рангов были заранее вызваны должными королевскими приказами о явке в парламент...

Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы. – М., 1961. – С. 271-278, 280-281.

ДОКУМЕНТ № 4.

ИЗВЕСТИЕ ХРОНИКИ О СОЗЫВЕ ШТАТОВ ФРАНЦИИ В 1308 г.

Король собрал в Туре парламент из благородных и неблагородных, прибывших из всех замковых округов и городов его королевства. Прежде чем отправиться к папе в Пуатье, он хотел посоветоваться с ними, что нужно сделать с Тамплиерами согласно их признанию. Для всех приглашенных был назначен день, первое число месяца, следующего за пасхой [бывшею в том году 14 апреля]. Король хотел действовать осторожно, и, чтобы не навлечь на себя нареканий, он желал заручиться мнением и согласием людей разного звания в своем государстве. Вот почему ему нужны были суд и приговор не только благородных и ученых, но также горожан и мирян.

*Хрестоматия по истории средних веков.
Т. II. Ч. I. – М., 1937. – С. 30.*

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте характеристику исторических условий, в которых проходило становление английского парламента и Генеральных штатов.
2. Какие основные вопросы обсуждались на сессиях парламента и Генеральных штатов? Каким был объем полномочий каждого из этих органов?
3. Какую структуру имели парламент и Штаты.
4. В чем заключались особенности избрания депутатов нижней палаты парламента и Генеральных штатов.
5. Укажите, в чем состоят особенности приглашения в парламент знатного феодала, представителей графств и городов (см. документы №№ 1-3).
6. Почему английский парламент в своих основных чертах сохранился до настоящего времени, а Генеральные штаты во Франции сменились другими органами власти?

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

- Памятники истории Англии XI-XIII вв./ Перевод и введение Д. М. Петрушевского. – М., 1936.
 Социальная история средневековья. Т. II. – М.; Л., 1927.
 Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы/ Под ред. В. М. Корецкого. – М., 1961.
 Хрестоматия по истории средних веков. Пособие для преподавателей средней школы. Т. II. Ч. I. – М., 1937.

Авдеева К. Д. Юридическая теория XIII в. о происхождении и характере общинных прав в Англии// Средние века. Вып. 21. – М., 1962.

- Бутми Э. Развитие государственного и общественного строя Англии/ Пер. с англ. – М., 1904.
- Герье В. И. Идея народовластия и Французская революция 1789 года. – М., 1904.
- Грин Дж. Р. История английского народа/ Пер. с англ. Т. I. – М., 1891.
- Грин Дж. Р. История английского народа/ Пер. с англ. Т. II. – М., 1892.
- Гутнова Е. В. Английское государство в XIV-XV вв.// Средние века. Вып. 50. – М., 1987.
- Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII в.). – М., 1960.
- Гутнова Е. В. Городское представительство в английском парламенте конца XIII и начала XIV в.// Средние века. Вып. 9. – М., 1957.
- Гутнова Е. В. Роль бюргерства в формировании сословных монархий в Западной Европе// Социальная природа средневекового бюргерства XIII-XVII вв. – М., 1979.
- Гутнова Е. В. Сословно-представительные собрания средних веков и проблемы демократии// Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992.
- Дайси А. В. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции/ Пер. с англ. – М., 1905.
- Дживелегов А. К. Рост представительных учреждений на Западе. – [Б. м.], 1905.
- Дмитриева О. В. «Англия – это я». Бюрократические ипостаси лорда Уильяма Берли// Человек XVI столетия. – М., 2000.
- Дмитриева О. В. У истоков английского парламентаризма// Британия и Россия. – М., 1997.
- Засодимский П. В. Два эпизода из истории Франции. Генеральные штаты 1484 и 1614 гг. – СПб., 1908.
- Золотов В. И. Избирательные законы 1429 и 1445 гг. в Англии (социально-политический аспект)// Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992.
- Институты самоуправления: Историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут. – М., 1995.
- Исаев И. Принцип разделения властей или два града: церковь и государство в средневековье// Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – 2001. – № 33.
- История государства и права зарубежных стран. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. В 2-х частях/ Под общей ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. Ч. 1. – М., 1998.
- История Европы. В 8 тт. Т. 2: Средневековая Европа. – М., 1992.
- История Европы. В 8 тт. Т. 3: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). – М., 1993.
- История средних веков: В 2-х т. Т. 1. Учебник/ Под ред. С. П. Карпова. – М., 2001.
- Кареев Н. И. Поместье-государство и сословная монархия средних веков. – СПб., 1909.
- Ковалевский М. М. От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государства и его отражение в истории политических учений. Т. I. – СПб., 1906.
- Кузнецов К. А. Английская палата общин при Тюдорах и Стюартах. – Одесса, 1915.
- Латынина Ю. Рождение представительной демократии, 1258-1265 годы// Знание-сила. – 1992. – № 10.
- Люблинская А. Д. Структура сословного представительства в средневековой Франции // Вопросы истории. – 1972. – № 1.
- Майорова Н. О. Палата общин английского парламента XV века и ее избиратели (социальная характеристика)// Вопросы выборов и избирательного права. – 1998. – № 2.
- Малинин Ю. П. Сословное представительство и королевская власть в системе политических взглядов Коммина// Вестник ЛГУ. История. – 1974. – № 8.
- Малов В. Н. Представительные собрания и парламенты во Франции Старого порядка// Из истории европейского парламентаризма: Франция. – М., 1999.
- Мортон А. Л. История Англии/ Пер. с англ. – М., 1950.
- Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 1. – М., 1998.
- Петрушевский Д. М. Великая хартия вольностей и конституционная борьба в Англии XIII в. – М., 1915.
- Петрушевский Д. М. Очерки из истории английского государства и общества в средние века. – М., 1937.
- Писарев Ю. И. Магнаты и корона в Англии XIV в.// Средние века. Вып. 43. – М., 1980.
- Пти-Дютайи Ш. Феодалная монархия во Франции и в Англии X-XIII веков/ Пер. с франц. – М., 1938.

- Радциг Н. И. Общественное движение во Франции 1355-1358 гг.// Журнал министерства народного просвещения. – 1913. – май-август.
- Радциг Н. И. Политические собрания во Франции в эпоху столкновений Филиппа IV Красивого с папой Бонифацием VIII// Журнал министерства народного просвещения. – 1909. – май.
- Репина Л. П. Место и роль городского представительства в английском средневековом парламенте// Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992.
- Репина Л. П. Сословие горожан и феодальное государство в Англии XIV в. – М., 1979.
- Робинсон А. Н. Права человека и права государства в памятниках средневековой письменности// Освобождение от догм. Т. 1. – М., 1997.
- Треvelyан Дж. М. Социальная история Англии/ Пер. с англ. – М., 1959.
- Фримен Э. Развитие английской конституции с древнейших времен/ Пер. с англ. – М., 1905.
- Хачатурян Н. А. Авторитарный и коллективный принципы в политической эволюции средневековой государственности// Власть и политическая культура в средневековой Европе. Ч. I. – М., 1992.
- Хачатурян Н. А. Возникновение Генеральных штатов во Франции. – М., 1976.
- Хачатурян Н. А. Сословная монархия во Франции XIII-XV вв. – М., 1989.
- Хачатурян Н. А. Феномен корпоративизма// Общности и человек в современном мире. – Москва-Саратов, 1992.
- Штокмар В. В. История Англии в средние века. Учебное пособие. – Л., 1973.
- Штокмар В. В. Очерки по истории Англии XVI века. – Л., 1957.
- Штокмар В. В. История Англии в средние века. – СПб., 2000.
- Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи/ Пер. с англ. – СПб., 1908.





Очерк шестой

Избирательное право периода Английской революции XVII в.

Основные вопросы:

1. Англия в начале XVII в.
2. Укрепление электоральных основ английского парламентаризма в XVII в. (борьба за регулярный созыв парламента).
3. Избирательное право в программе демократического течения Английской революции.

1. Англия в начале XVII в.

В истории европейской цивилизации нового времени важное место принадлежит Английской революции. События, произошедшие в Англии в середине XVII в., обозначили ряд ключевых проблем переустройства феодального государства на новых принципах. По мнению исследователей, именно «в ходе Английской революции середины XVII в. выявились классические черты ранних буржуазных революций...»¹. Ее отличительной чертой стало тесное переплетение экономических, политических, социальных, идейно-религиозных и многих других мотивов, руководивших ее участниками. С XVII в. и по настоящее время феномен Английской революции вызывает ожесточенные споры ученых и политиков, давших ей взаимоисключающие определения: от «Великого мятежа» до «Восстановления свободы»².

В XVI-XVII вв. в Западной Европе происходили масштабные выступления масс, выдвигавших не только отдельные экономические требования, но и обоснованную программу переустройства общественно-политических институтов в духе рационализма, равенства, социальной справедливости. Крестьянская война и Реформация в Германии, религиозные войны во Франции, Нидерландская революция конца XVI –

¹ История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 11.

² Слова «...freedom by Gods blessing restored» – «...свобода, восстановленная по благословению Божьему», были начертаны на государственной печати Англии периода республики.

начала XVII в.¹ и в еще большей степени Английская революция середины XVII в. обозначили кризис феодального государства, вызвали к жизни новые социально-политические идеи и лозунги. Среди них: реформирование церкви, существенное ограничение королевской власти, отмена привилегий аристократии, расширение объема полномочий законодательных ассамблей (парламентов), предоставление гражданам ряда политических прав и свобод (право неприкосновенности личности и принадлежащего ей имущества, право справедливого суда, свобода слова, вероисповедания, расширение круга лиц, имеющих право избирать и быть избранными в парламенты и др.). Этот, далеко не полный, список требований стал в последствии своего рода моделью программы либерально-демократического лагеря практически во всех государствах Европы, Соединенных Штатах и других странах мира.

В конце XVI – начале XVII в. обозначился кризис английского абсолютизма². Монархи, правившие Англией в этот период, строили свою внешнюю и внутреннюю политику, исходя из приоритета королевской власти над всеми прочими интересами в государстве. В 1603 г. после смерти Елизаветы I, последней представительницы династии Тюдоров, в Англии произошла смена династии: на престол вступил Яков I Стюарт³. Осуществляемая им политика должна была показать подданным, что в стране сменилась не только династия, но и общая идеология верховного правительства. Яков I неизменно отстаивал тезис о божественном характере королевской власти, заявлял о верховенстве правящего монарха над парламентом и судом. Тем самым новый король бросил вызов традиционным английским политическим ценностям, посягнув на чрезвычайно важные принципы «короля в парламенте» и «короля в суде», представлявшие собой основу устойчивости английского государственного строя. Подобная политика вызывала раздражение в обществе, в нем быстро развивалась оппозиция шотландскому королю, не желавшему следовать английским традициям государственного управления.

Абсолютистский курс Стюартов вступил в резкое противоречие с тенденциями развития английского общества второй половины XVI – начала XVII в. Здесь наблюдался рост новых социальных групп, экономическую основу существования которых составляло раннекапиталистическое предпринимательство⁴ и сопутствующие ему области хозяйства: торговля, финансы, ростовщичество. Среди классов-сословий, доминировавших в экономике Англии, в первую очередь необходимо указать собственно буржуазию и тесно связанную с ней группу так называемого «нового дворянства» – *джентри* (gentry). В Англии дворянство не было закрытым сословием по сравнению с континентальными государства-

¹ Во второй половине XVI – начале XVII в. в Нидерландах происходила крупномасштабная освободительная борьба за национальную независимость, в ходе которой решался и ряд важных социально-экономических вопросов. Это явление по-разному определяется историками: Нидерландская буржуазная революция, раннебуржуазная революция в Нидерландах, национально-освободительная борьба и др.

² В современной западной историографии и новейшей отечественной литературе абсолютная монархия именуется также «новой», «ренессансной», «персональной» монархией.

³ Яков I Стюарт (1566-1625) – король Шотландии Яков VI, английский король (с 1603 г.).

⁴ Различные типы мануфактуры: рассеянная, централизованная, смешанная.

ми. Разбогатевшие свободные крестьяне, купцы, а в эпоху нового времени и предприниматели, при условии годового дохода в 40 фунтов, могли приобрести дворянское достоинство и соответствующие ему права. При этом их способ ведения сельского хозяйства имел черты раннекапиталистического уклада: активно применялся наем рабочей силы, земельные участки эксплуатировались более интенсивно. Среди джентри было немало торговцев, мануфактуристов, финансистов. Это обстоятельство сближало интересы джентри и городской буржуазии.

Развитие раннекапиталистического уклада в экономике происходило за счет так называемого «огораживания», – ликвидации крестьянского общинного земледелия и распространения пастбищного овцеводства. Основной статьёй английского экспорта, а, следовательно, источником финансового роста буржуазии сначала были шерсть и продукты ее первичной, грубой обработки, а затем и высококачественное сукно. Интересам массового производства шерсти и сукна была подчинена хозяйственная политика значительной части землевладельцев, особенно в юго-западных и восточных графствах. В результате крестьяне лишались традиционного источника существования, пополняли ряды пауперов – лиц, полностью утративших возможность жить за счет своего сельскохозяйственного или ремесленного труда. Современный историк отмечает: «К началу XVII в. «старая веселая Англия» уже давно отошла в прошлое. На смену пришла Англия, полная скорби и отчаяния тысяч и тысяч ее сыновей и дочерей, оказавшихся на положении изгоев в своей собственной стране»¹.

Королевская власть не оставалась безучастным наблюдателем прогресса раннекапиталистического уклада. Яков I и его администрация стремились использовать возможности английской экономики в своих интересах. Основной целью «хозяйственной политики» двора стало извлечение дополнительных денежных поступлений. Для этого широко использовалась практика монополизации сбыта сукна на внешнем рынке. Отдельные, как правило, столичные компании, получали приоритет в поставках экспортной продукции за рубеж в обмен на фиксированные платежи в королевскую казну и взятки для влиятельных королевских чиновников.

В результате разорилось значительное число провинциальных сукноделов и сбытчиков их продукции. Практика монополий и коррупция двора повсеместно вызывали ненависть и осуждение. Негативные процессы в экономической сфере способствовали сужению социальной базы абсолютизма; даже представители аристократии – «старого» дворянства, уже тесно связанные с раннекапиталистическим хозяйственным укладом, часто оказывались в оппозиции к властям.

При Карле I², начавшем править Англией в 1625 г., негативные процессы усиливаются. Внешнеполитические и военные неудачи опустошили королевскую казну, в отсутствие парламента сбор налогов осуществлялся на основании распоряжений короля, что многие считали незаконным.

¹ История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 12.

² Карл I Стюарт (1600-1649) – английский король (с 1625 г.). Казнен в 1649 г.



Литургия в церкви кальвинистов

Политика Якова I и Карла I не могла не вызвать ответной реакции населения. Наряду со спонтанными выступлениями низших слоев общества быстрыми темпами шел процесс структурной и идеологической организации просвещенной оппозиции (юристы, священники, интеллектуалы).

В Англии она формировалась под знаменем борьбы за «чистоту» вероисповедания. Реформация в этой стране была проведена по инициативе королевской власти и приняла характер, отвечавший ее интересам. В 1534 г. король был провозглашен главой реформированной – англиканской – церкви. Догматика, особенности богослужения были несколько видоизменены в протестантском духе, но общий характер церкви и ее управления мало отличались от традиционного, католического.

В обществе получала все большее распространение идея о необходимости дальнейшего реформирования церкви. В частности, выдвигались требования отмены десятины, изъятия вопросов культа из компетенции официальной церкви и передачи их в руки самих верующих. Структура англиканской церкви с епископатом, жесткой централизованной системой подчинения, во главе которой находился король, также признавалась не соответствующей духу протестантской веры.

Проблемы вероисповедания, на первый взгляд, далекие от конституционных вопросов, становятся одной из главных тем, обсуждавшихся в обществе: «Протестантизм, какой бы он ни был условный и неотрефлексированный, уже стал к этому времени интегральной частью коллективного сознания большинства англичан»¹. Здесь так же, как и в других странах Центральной и Северной Европы, оказались востребованными религиозно-философские идеи, выдвинутые в середине XVI в. женеvским реформатором Жаном Кальвином². В Англии кальвинизм трансформировался в «пуританизм»³. Самоназвание английских кальвинистов-пуритан говорило об их стремлении к очищению духовной жизни от религиозного и светского наследия эпохи католицизма.

¹ Редда Л. П. «Новая историческая наука» и социальная история. – М., 1998. – С. 99.

² Жан Кальвин (1509-1564) – религиозный реформатор, глава одного из направлений в протестантизме.

³ От латинского «*purus*» – чистый, истинный.

В Английской революции XVII в. религиозный фактор играл очень важную, едва ли не решающую роль. Это было последнее в истории Европы массовое выступление, в котором идеалы нового общественного устройства были обоснованы религиозной доктриной, а вопросы политического и социального строя осмысливались в религиозных терминах. Учитывая это, следует несколько подробнее остановиться на основных положениях идеологии пуританизма.

Согласно учению Кальвина, судьба каждого человека предопределена Богом. Души «избранных» попадут в рай, отвергнутые – обречены на адские мучения. Он считал ошибочным католический догмат о возможности приобретения «спасения души» путем неукоснительного соблюдения религиозных обрядов, совершения «добрых дел», благотворительности и других традиционных христианских добродетелей. Кальвин и его последователи полагали, что божественный «приговор» нельзя изменить «богоугодной» деятельностью. Каким же образом человек может узнать о своей «избранности», «угодности Богу»?

Важным критерием, предложенным Кальвином, стал фактор преуспеяния, земного процветания, благополучия, основанного прежде всего на индивидуальной трудовой активности. Тем самым труд приобрел значение важнейшего религиозного долга.

Наделяя человека материальным богатством, Бог, – по мнению кальвинистов, свидетельствует ему свое расположение, залог «спасения души». Кроме того, – и это представляется нам наиболее важным в понимании влияния данной религиозной доктрины на политико-правовую сферу, каждый верующий-протестант должен был считать себя «избранным», «спасенным», поскольку не доказано обратное. Устанавливался личный контакт человека с Богом, для чего не требовались пышные церемонии, обряды, поклонение многочисленным святым.

Идеология кальвинизма наносила мощный удар по традиционным средневековым ценностям. На смену многовековым отношениям в обществе должны были прийти новые, в основе которых лежала личная ответственность каждого верующего за благополучие того сообщества, в которое он был вовлечен. Католическая церковь, осуществлявшая в прошлом посредничество между Богом и людьми, объявлялась «ложной» и подлежала упразднению.

Иерархическая система подчинения, столь характерная для государства и церкви эпохи средневековья, обесценивалась в глазах пуританина перед более высокими ценностями. «Богоизбранность» индивида значила несопоставимо больше в сравнении с дворянскими титулами, светскими почестями, званиями и т. п. Данная концепция была активно воспринята представителями новой финансово-экономической элиты – буржуазией и тесно связанными с ней общественными группами – новым дворянством, городским патрициатом, средним и мелким купечеством, интеллектуальными кругами.

С помощью пуританизма буржуазия создавала оригинальную систему общественных, идеологических, нравственных и иных ценностей, что способствовало ее самоидентификации в новых условиях: «Представители торгово-промышленного капитала, поднявшие как

знамя пуританскую доктрину, требовали внимания к своим экономическим и политическим интересам»¹.

Вполне понятно стремление сторонников нового вероучения к самоорганизации, необходимой для того, чтобы отстаивать свои взгляды в борьбе с идейными противниками и светскими властями. Пуританские общины (конгрегации) строились на принципах, провозглашенных в первые века христианства: равенства, братства, общности интересов, духовного единства: «Сословным перегородам феодального мира кальвинисты противопоставляли по существу абсолютное равенство людей в земной жизни»².

Во второй половине XVI в. из общей массы английских пуритан выделилось течение «пресвитериан». Его особенностью, помимо требований отделения церкви от государства, неприятия епископата и королевского верховенства в церкви, стало наличие института пресвитеров («старейшин»). Пресвитерианская община строилась на основе принципа самоуправления. Важным новшеством была выборность ее руководства – коллегии пресвитеров из числа верующих, наиболее известных своей религиозностью и «благочестием».

В соответствии с учением Кальвина, пресвитериане считали, что «богоизбранность» индивида, его «угодность Богу» внешне выражается в успешном ведении торговли, предприимчивости, наличии имущественного достатка. В новой системе ценностей богатство символизировало общественную значимость индивида: на должности пресвитеров, как правило, избирались наиболее состоятельные верующие.

Высшие круги пресвитериан стремились координировать деятельность конгрегаций, для чего практиковались собрания представителей ряда протестантских общин, на которых, кроме религиозных, обсуждались и вопросы внутренней политики властей. Новая церковь, по мнению идеологов кальвинизма, должна была представлять собой своеобразную «теократическую республику со смешанным правлением», где абсолютное верховенство принадлежало Богу.

Вот как описывал идеальное устройство церкви один из видных кальвинистов этого времени – Томас Картрайт: «Церковь управляется по тому способу, который признается лучшим философами, писавшими об идеальном государственном строе. Ибо в отношении главы ее – Христа, церковь есть монархия; в отношении старейшин и пасторов, которые управляют сообща, с равным авторитетом, это – аристократия; наконец, ввиду того, что народ не устранен от участия в церковных делах..., это – демократия. Подобие этого можно видеть на политическом устройстве английского королевства, ибо в отношении короля это – монархия, в отношении... совета это – аристократия, а если принять во внимание парламент, в котором собираются все сословия, это – демократия»³. Таким образом,

¹ История Европы. Т. 3: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). – М., 1993. – С. 174.

² Сатышев В. Е. Идеологические истоки Английской буржуазной революции XVII века (Политико-юридические аспекты)// Актуальные вопросы истории политических и правовых учений. – М., 1987. – С. 130.

³ Цит. по: Кузнецов К. А. Опыты по истории политических идей в Англии (XV–XVII вв.). – Владивосток, 1913. – С. 141.

рядовым верующим отводилась роль исполнителей постановлений руководства конгрегаций; пресвитеры не были склонны допускать массы к управлению церковью и государством, они полагали, что «право решать все земные дела, в том числе и вопросы устройства церкви и государства, должны иметь лишь богатые, бедным же остается на долю лишь безропотное смирение и подчинение»¹.

Английские монархи вполне сознавали, какие последствия могло иметь широкое распространение пресвитерианского течения. «Они желали бы, чтобы совсем не было королей, а только пресвитеры, они стремятся занять наше место, отрицают наши привилегии, прикрываясь словом Божьим», – писала Елизавета I своему будущему преемнику, шотландскому королю Якову². Последний также крайне негативно относился к пресвитерианам: «Вы хотите шотландского пресвитерианства, которое согласуется с монархией так же, как Бог с дьяволом. Тогда и Джек, и Том, и Уилль, и Дик будут иметь право собираться и по усмотрению судить обо мне и моем совете...»³.

Действительно, для пресвитерианства было характерно достаточно критичное восприятие современной ему английской монархии. Оно укрепляло свои позиции за счет десакрализации королевской власти, его идеологами последовательно проводился тезис о светском происхождении структур, управляющих государством. Как пишет современный американский историк, пуритан объединяла «во-первых, вера в то, что не только христианские правители, а все христиане должны исправлять мир, а во-вторых, убеждение в том, что местная конгрегация под предводительством выборных священника и старейшин является средоточием истины... и стоит выше, чем любая политическая власть»⁴.

Более того, реформационное движение религиозных общин сопровождалось осознанными требованиями изменения форм государственного устройства. Идеологи демократического течения в пуританизме выступали за установление такого политического режима, при котором была бы обеспечена свобода религии, понимаемая как свобода исповедовать христианство в новых, реформационных традициях. Отсюда вытекала идея ограничения государственной власти определенными рамками: «Уяснение того, что религиозная свобода есть созидующее начало свободы гражданской, тогда как гражданская свобода есть необходимое условие религиозной, стало открытием, выпавшим на долю семнадцатого столетия... В конгрегациях индипендентов уже были люди, горячо и деятельно приверженные тому положению, что лишь ограничение власти государства может обеспечить свободу вероисповеданий»⁵.

Но не только пуританская идеология находилась в оппозиции по отношению к феодальному государству и абсолютистской монархии. К началу XVII в. в Англии, как и в других странах Европы, получали все боль-

¹ Барг М. А. Народные низы в Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1967. – С. 67.

² Цит. по: История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 20.

³ Законодательство Английской революции 1640-1660 гг. – М.; Л., 1946. – С. 8.

⁴ Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. – М., 1998. – С. 45.

⁵ Актон Д. История свободы. – Лондон, 1992. – С. 92-93.

шее распространение мировоззренческие принципы, тесно связанные с культурой Возрождения: рационализм, индивидуализм, приоритет личности, «светскость», противопоставленные негативным чертам феодального мира.

В начале XVII в. образованная часть английского общества не могла удовлетворяться традиционным объяснением основ государственного порядка, таким, например, что обосновывал прерогативы королей с помощью текстов Священного Писания. Права и полномочия властных структур переосмысливались на основании новаторских философских учений.

В период кризиса средневековой государственности политическая мысль Западной Европы выдвинула ряд доктрин, среди которых ведущую роль играла *теория естественного права* (*jus naturale*). Ее зарождение относится ко временам античности, с этим понятием были знакомы и средневековые юристы. Но в эпоху нового времени учение о естественном праве приобрело значительную актуальность, так как соответствовало общественным настроениям. Теория *jus naturale* перестает быть объектом изучения богословов, – она приобретает светский характер, служит юридическим обоснованием новых политико-правовых концепций.

Один из создателей теории естественного права – Гуго Гроций¹ сформулировал следующее определение главной темы своего исследования: «Право естественное есть предписание здравого разума, коим то или иное действие, в зависимости от его соответствия или противоречия самой разумной природе, признается либо морально позорным, либо морально необходимым; а следовательно, такое действие или воспрещено, или же предписано самим Богом...»².

Суть теории естественного права заключается в признании наличия у индивида неотчуждаемого (природного) права, которое первенствует над «положительным» правом, зафиксированным в юридических документах. В эпоху нового времени в обществе доминировало стремление обосновывать законы и, в первую очередь, основополагающие правовые документы (конституционные хартии), именно на требованиях естественного права, дополненных теориями «общественного договора», «договора подчинения», «народного суверенитета». Позднее появляется и теория «разделения властей».

Теория общественного договора указывала на порядок, установленный в глубокой древности, когда люди добровольно, в силу объективной необходимости доверили монархам часть своих прав и наделили их большими полномочиями для того, чтобы те обеспечивали безопасность подданных, руководили ими в интересах всеобщего благополучия. Следовательно, утверждали сторонники этой теории, – подобный договор, как и любой другой, может быть расторгнут в случае неисполнения стороной (монархом) своих обязанностей. Более того, рядом мыслителей признавалось справедливым даже физическое уничтожение короля-тирана (так называемое учение о «монархомахии» – тираноборчестве).

¹ Гуго Гроций де Гротт (1583-1645) – голландский политический деятель, мыслитель, юрист, историк.

² Гроций Г. О праве войны и мира. – М., 1994. – С. 71.

Теория «народного суверенитета» провозглашала приоритет общества как совокупности граждан над отдельными носителями властных прерогатив, – будь то отдельные личности или группы людей. Никто не обладает исключительным правом на власть, она принадлежит обществу в целом. Но, поскольку все граждане не могут непосредственно участвовать в управлении государством, следует применить механизм делегирования власти специальным представителям. Теория «народного суверенитета» сыграла огромное значение в процессе развития избирательного права, послужила основанием для демократического представительства, парламентаризма.

Идеи естественного права быстро нашли сторонников в различных государствах, в том числе, и в Англии. Тем более, что в политической и правовой практике этого государства на протяжении столетий существовали институты, объективно способствующие формированию комплекса прав и свобод личности, представительства интересов отдельных лиц и целых сообществ: парламент (в особенности палата общин), разветвленная судебная система, органы местного самоуправления.

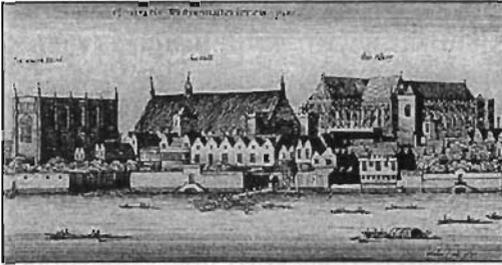
Парламент с его нижней палатой, формируемой путем выборов, стал естественной точкой притяжения антимонархических сил, лиц, намеренных правовыми методами добиваться восстановления паритета между «двором и страной», нарушенного Яковом I. По мнению идеологов оппозиционного движения, многовековая традиция и ряд королевских хартий давали парламенту право совместно с королем участвовать в управлении страной, принимать и изменять законы (статуты), контролировать финансы, военные и внешнеполитические дела и высказываться по иным актуальным общественно-политическим вопросам.

Борьба короля с парламентом, происходившая в начале XVII в. стала зримым проявлением оппозиционных настроений, охвативших английское общество, важной предпосылкой приближающейся революции.

2. Укрепление электоральных основ английского парламентаризма в XVII в. (борьба за регулярный созыв парламента)

В борьбе с режимом «персональной монархии» оппозиционные силы Англии стремились использовать парламентские учреждения, само предназначение которых исторически способствовало достижению компромиссов и согласованию интересов власти и общества. Парламент, точнее, его нижняя палата – палата общин, был одним из немногих легитимных политических институтов, способных осуществлять диалог с королевской властью.

Исследователи отмечают, что в начале XVII в. состав нижней палаты парламента более адекватно представлял основные социальные группы населения. Несмотря на то, что требования, предъявляемые к избирателям, участвующим в выборах членов палаты общин не изменились, по сравнению с предыдущим периодом, «возможность оказывать воздействие на исход голосования получили не только джентри и средние слои, но и более широкие массы «простых людей». По подсчетам Д. Херста, к 1640 г. электорат существенно расширился и стал включать в себя от 27 до 40 % взрослого мужского населения. Следовательно, притяза-



*Вестминстер и здание парламента
(с рисунка 1647 г.)*

ния парламента на представительство народа не были абсолютно безосновательными»¹. Процесс расширения парламентского представительства новых сословий отражал тенденцию, когда успехи капиталистического уклада наряду с усилением экономического веса городской буржуазии и нового дворянства способствовали росту их общественной активности и претензий на приобщение к политической власти².

Пресвитериане и их политические союзники, численно преобладавшие в парламентах, стремились не только максимально использовать традиционные права высшего представительного органа власти Английского королевства (среди них – санкционирование налогов, право законодательной инициативы, принятие законов, рассмотрение петиций), но и расширить его компетенцию в целях ограничения королевского произвола, создания условий, исключающих издание законов, не утвержденных парламентом. Спикер палаты общин, выдающийся юрист Э. Кок³ подчеркивал: «Король не подчиняется ни единому человеку, но подчиняется Богу и закону»⁴. Многие общественные деятели того времени считали, что парламент не только вправе, но и обязан поставить пределы антинациональной политике королей, разрушавшей государственность Англии, угрожавшей благополучию ее населения.

Оказавшись в условиях беспрецедентного давления со стороны короля, парламент, и, прежде всего, его нижняя палата, был вынужден разрабатывать тактику ответных действий. «Общины» ссылались на многовековую практику функционирования парламента, на его традиционные права и привилегии, подчеркивали важность соблюдения принципа «король в парламенте» для успешного и стабильного развития общества. В качестве доказательства указывались многочисленные правовые документы древности, в том числе «Великая хартия вольностей».

Апеллируя к старинным традициям, лидеры палаты общин сознавали, что реальной гарантией сохранения исторически сложившихся принципов функционирования парламента, его взаимоотношений с королем, может стать новый государственный документ, в котором монарх признавал бы *status quo*, сложившийся в конце XVI в. Не исключалась и возможность расширения парламентских прерогатив.

В 1604 г. группа парламентариев подготовила «Представление палаты общин о правах и вольностях этой палаты». Авторы документа констатировали серьезность сложившейся ситуации: «В первом парламенте... царствования Вашего величества привилегии нашей палаты и тем

¹ Репина Л. П. «Новая историческая наука» и социальная история. – М., 1998. – С. 99.

² История Европы. Т. 3: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). – М., 1993. – С. 173.

³ Эдуард Кок (1552-1634) – граф, английский юрист и политический деятель.

⁴ Цит. по: История политических и правовых учений: XVII-XVIII вв. – М., 1989. – С. 41.

самым вольности и прочностью всего королевства подвергались более обширному и опасному оспариванию, чем когда-либо... с начала существования парламента...». Далее был перечислен целый ряд нарушений установленных правовых норм, на которых базировалось английское парламентское представительство, и, в частности, указывалось: «Свобода лиц в производстве наших выборов была нарушена...»¹.

«Представление» было призвано отстоять значение парламента как учреждения, имеющего исторически сложившийся высокий политико-правовой статус: указывались его полномочия в законотворческой, юридической, судебной и иных областях государственного управления.

В своей декларации члены парламента подчеркивали неотчуждаемый статус своих политических прав: «Наши привилегии и вольности являются нашим правом и принадлежат нам по наследству в такой же мере, как наши земли и движимости..., они не могут быть отняты у нас, отнимаемы или умаляемы...»².

Парламентарии имели формальное основание для неприятия королевской политики: «Представление» оперировало двусмысленными ссылками на принадлежность Якова I к иной династии, что, якобы, объясняло «незнание» королем английских обычаев. Разумеется, это был всего лишь удобный повод для того, чтобы указать монарху на неприемлемость его притязаний на единоличную власть: «Ваше величество должно считаться неверно осведомленным, если какое-нибудь лицо сообщило, что короли Англии обладают какою-либо неограниченной властью, как в деле изменения религии..., так и издания каких-либо законов, относящихся к религии, иным путем, чем как в светских делах – с согласия парламента...»³.

Администрации Якова I и Карла I приложили максимум усилий к тому, чтобы свести до минимума значение парламентской оппозиции. Для этого использовался такой важный инструмент политического воздействия, как королевское право произвольно созывать и распускать парламент. Разногласия между Яковом I и парламентом «разрешились» в 1611 г. роспуском последнего. В целом, в период с 1611 по 1640 гг. общий срок работы парламента не составил и двух лет.

Очередной конфликт между королем и парламентом, получивший заметный резонанс в обществе, произошел в 1621 г., когда палата общин приняла резолюцию, гласившую: «Вольности, льготы, привилегии и юрисдикции парламента являются древним и бесспорным прирожденным и наследственным правом подданных Англии; ...важные и не терпящие отсрочки дела, касающиеся короля, государства и защиты королевства и английской церкви, поддержание и издание законов, удовлетворение неудовольствий и жалоб, ежедневно возникающих в английском королевстве, являются законными предметами... для рассмотрения и обсуждения в парламенте»⁴. Кроме того, в документе подчеркивалось, что никакая иная власть, кроме самой палаты, не имеет права осуществлять над парламентариями юридически значимые действия.

¹ Законодательство Английской революции... – С. 11.

² Там же.

³ Там же. – С. 12.

⁴ Там же. – С. 18.

Реакция Якова I была рассчитана на устрашение оппозиции: ему было недостаточно очередного роспуска парламента. В присутствии лордов и наследного принца король «собственноручно вырвал из журнала палаты общин текст резолюции, чтобы «воспрепятствовать использованию в будущем его двусмысленных выражений в качестве прецедента для дальнейших вторжений в область королевской прерогативы»¹.

С приходом к власти Карла I (1625 г.) отношения между королем и парламентариями еще больше обострились. Понадобилось всего четыре года, чтобы разрыв между королем и парламентом стал полным. Парламент созывался только в случае крайней необходимости, а члены палаты общин не упускали возможности заявить о своих правах.

В 1628 г. парламентом была принята «Петиция о праве» – документ, излагающий основы политического строя Англии. Основная проблема, поставленная в петиции – проблема исключительного права парламента санкционировать сбор налогов. Фактически пресвитерианское большинство предлагало королю сделку, по которой монарх должен был официально подтвердить исторические права парламента, а последний санкционировал фискальные поступления в казну. В этой ситуации Карл I вел себя непоследовательно; сначала он утвердил «Петицию» в качестве частного парламентского акта (но не статута), а затем дезавуировал свое согласие и распустил парламента. После событий, связанных с борьбой за «Петицию о праве», парламента не созывался с 1629 по 1640 гг. В государстве создалась ситуация, когда налоги и сборы утверждались не парламентом, а указами короля, что еще более накаляло общественное недовольство режимом.

В 1640 г., испытывая чрезвычайную потребность в средствах после поражения в войне с Шотландией, Карл I был вынужден созвать парламента для утверждения налогов. Но пуританское большинство палаты общин, одержавшее победу на парламентских выборах 1640 г.², было настроено добиваться от короля существенных политических уступок, – прежде всего подтверждения прав парламента и введения порядка, при котором король гарантировал регулярный созыв парламента, устанавливал сроки его полномочий и не допускал его роспуска до истечения означенного периода. Парламентарии имели и другие предложения, ограничивающие компетенцию короны (например, в судебной области).

Итак, накануне Английской революции и в ее первый – конституционный период, оппозицией было выдвинуто требование, имевшее непосредственное отношение к проблеме электорального представительства. Нижняя палата парламента должна была избираться не по желанию короля, а в соответствии с законом, который не мог быть произвольно отменен или проигнорирован высшей властью. На ранних этапах революции парламента не заявлял о необходимости реформирования порядка выборов, изменения требований, предъявляемых к избирателям и т. п. Речь шла о сохранении основных принципов существования парламента и палаты общин и, следовательно, о сохранении электоральных традиций.

¹ История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 25.

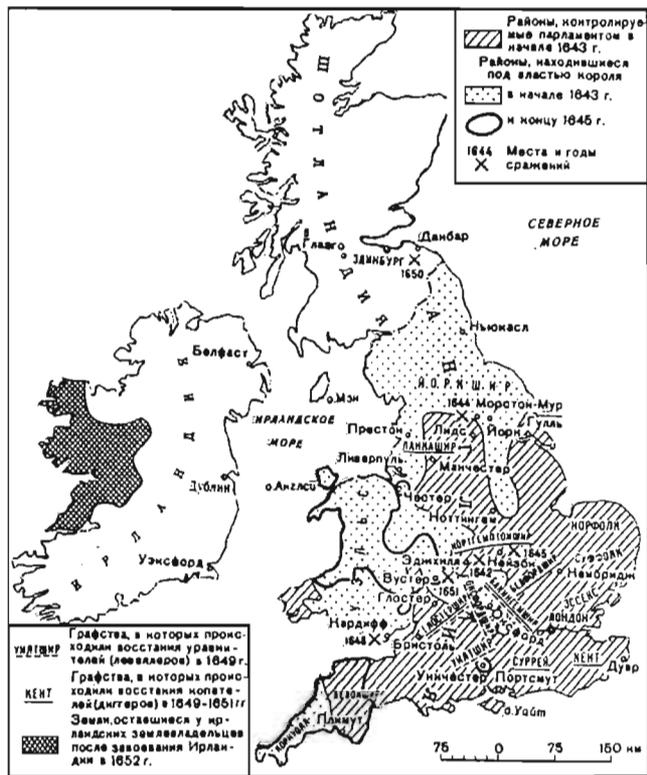
² Мортон А. Л. История Англии. – М., 1950. – С. 195.

Столкнувшись с позицией парламентского большинства, Карл I сначала распустил парламент (так называемый Короткий парламент 1640 г.), а затем вновь созвал его осенью того же года. Новый парламент открылся 3 ноября 1640 г. 10 мая 1641 г. король подписал билль, согласно которому данный парламент не мог быть распущен, пока сам не вынесет решение о прекращении своей деятельности. Ему было суждено осуществлять свои полномочия почти 13 лет (отсюда его название – *Долгий парламент*).

15 февраля 1641 г. Карл I подписал так называемый трехгодичный акт – «Акт о предотвращении неудобств, происходящих вследствие долговременных промежутков между созывами парламентов». В нем говорилось, что парламент должен собираться «по крайней мере, один раз в год». В том случае, если король не соберет парламент на протяжении трех лет («до 10 сентября ближайшего третьего года после конечного дня последнего собрания и заседания настоящего парламента»), то это должны сделать установленные законом должностные лица королевства (лорд-канцлер или лорд-хранитель печати и другие), а если и они не издадут соответствующие распоряжения, то «владельцы свободных держаний в графствах, преподаватели и студенты университетов и остальные граждане, имеющие право голоса, вправе собраться по собственному почину и произвести выборы»¹.

Таким образом был конституирован важный элемент избирательного права – юридически установленная периодичность выборов высшего представительного органа государства.

Отметим, что данный закон отразил принцип «народного суверенитета», согласно которому народ наделяется полномочиями осуществлять контроль за ходом выборов. В нем была оговорена ситуация, при которой избирателям предоставлялось право самим организовать мероприятия по выборам членов палаты общин – при отсутствии



Гражданская война в Англии

¹ Законодательство Английской революции... – С. 40-41.

распоряжений правительства. Это нововведение в избирательном законодательстве не только отдавало дань новой правовой доктрине, но и отражало стремление пуритан установить порядок, при котором именно местные сообщества, а не центральные власти будут доминировать в политическом процессе.

Отношения между Карлом I и парламентом чрезвычайно обострились осенью 1641 г. Парламент требовал новых уступок, стремился установить контроль над верховным правительством. Король пытался перехватить инициативу, повлиять на настроения оппозиции путем демонстрации вооруженной силы, требовал ареста наиболее радикально настроенных парламентариев. В 1642 г. начался период вооруженного противостояния монархии и парламентской оппозиции (первая гражданская война 1642-1646 гг.). Уже давно назревавший конфликт между силами, требовавшими обновления всего уклада жизни страны, и силами, отстаивающими существующий порядок вещей, вскоре стал открытым и непримиримым¹. Обе стороны рекрутировали армии, устанавливали контроль над территориями, вели военные действия.

Англия оказалась разделенной на две части: одну контролировали войска парламента (Лондон, насчитывавший не менее 300 000 жителей, часть центральных, восточные, юго-восточные графства) и сохранявшую верность королю (запад и север Англии, Уэльс). На территории, признавшей власть парламента, фактически установилась республиканская форма правления. Гражданская война завершилась летом 1646 г. Карл I, потерпев поражение и бежал в Шотландию.

В условиях победившей революции актуализировалась проблема нового государственного устройства: «Вопрос о форме правления занял ведущее место в английской политической жизни ко второй половине 40-х годов, когда исход гражданской войны был предрешен, в связи с чем стали создаваться своего рода проекты конституции»².

Многочисленные авторы законопроектов конституционного характера часто обращались и к проблеме регулярного созыва парламента. Победа над королем диктовала необходимость более пристального внимания к вопросам функционирования республиканских властных институтов. В середине 40-х – начале 50-х гг. XVII в. в петициях отдельных лиц, постановлениях воинских подразделений, городских и сельских общин говорилось о необходимости установления срока полномочий парламента, которые не должны нарушаться (т. е. ни сокращаться, ни продлеваться); за роспуском парламента должны были следовать новые выборы его членов и т. д. Например, «Декларация... сэра Ферфакса и армии, находящейся под его командой...», датированная 14 июня 1647 г. содержала «почтительное пожелание», чтобы парламента «не могли быть отсрочены или распущены в течение установленных для них сроков по усмотрению короля, или иным путем... По истечении же этих сроков, каждый парламента прекращает свое существование»³. 1 августа этого же года в армии принимаются «Главы предложений...», где, в частности, говори-

¹ История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 12.

² История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв. – М., 1983. – С. 84.

³ Законодательство Английской революции... – С. 82.

лось, что «должен быть установлен определенный срок... для окончания полномочий настоящего парламента... Парламент должен быть созываем раз в два года и собираться в определенное время...»¹.

Требование юридически закрепить статус парламента как периодически созываемого и возобновляемого органа государственной власти является одним из самых популярных лозунгов Английской революции. На протяжении 1647-1649 гг. в армии было принято несколько редакций «Народного соглашения» («*Agreement of the people*») – проекта национальной конституции. В каждой из них присутствовало положение о том, что парламента должен регулярно избираться и прекращать свои полномочия только после истечения положенного срока.

Конец 40-х гг. XVII в. стал временем наивысшего подъема революционного движения. В 1648 г. закончилась вторая гражданская война. Попытка Карла I нанести решительный удар и восстановить утраченную власть, завершилась полным крахом монархического лагеря. В конце 1648 г. ряд парламентариев выступил с инициативой судить короля за измену национальным интересам. Вскоре был сформирован трибунал, в состав которого вошли члены парламента, военные, юристы, представители Лондонского Совета (всего 153 человека). 27 января 1649 г. королю был вынесен смертный приговор. Через три дня Карл I был обезглавлен в Лондоне при большом стечении народа. Политическое значение этого события чрезвычайно велико: казни королей – нередкое явление в истории, но в данном случае был брошен вызов не только конкретному монарху-«изменнику», но всей монархической системе. Кроме того, для левого лагеря революционного движения «казнь Карла... была символическим актом справедливости, апокалиптическим деянием, приближавшим... царство святых...»².

Смерть короля устранила последнее формальное препятствие для официального установления республиканского строя. Парламентскими актами 7 февраля и 17 марта 1649 г. был упразднен институт королевской власти; 19 марта такая же участь постигла палату лордов. Наконец, 19 мая 1649 г. Англия была торжественно провозглашена республикой (*Commonwealth*)³.

Реальная власть сосредоточилась в руках немногочисленной группы ар-

Карл I отвергает предложения парламента



¹ Законодательство Английской революции... – С. 87.

² Мортон А. Л. История Англии. – М. 1950. – С. 213.

³ «*Commonwealth*» (англ.) – синоним понятия «*commonweal*» (общественное благосостояние); государственное устройство, при котором население обладает правом прямого участия в управлении, собственно государство.

мейского руководства во главе с главнокомандующим Оливером Кромвелем¹. В конце 1653 г. режим единоличной власти Кромвеля был юридически зафиксирован в новом основополагающем конституционном акте Англии – «Орудии управления» от 16 декабря 1653 г. Его первая статья провозглашала, что «верховная законодательная власть Commonwealth... сосредотачивается и пребывает в одном лице и народе, представленном в парламенте; титул названного выше лица называется «лорд-протектор...»².

Как следует из первой статьи «Орудия управления», новая форма организации высшей власти Англии – *Протекторат*, не исключала применения элементов выборного представительства в государственном управлении. Вновь был подтвержден принцип непрерывности в работе парламента: «Ни парламент, созываемый в первую очередь, ни какие-либо последующие парламента не могут быть отсрочиваемы, прерываемы или распускаемы в течение пяти месяцев со дня их первого заседания без их на то согласия»³. Впрочем, этот закон санкционировал досрочный роспуск парламента; «иммунитет» представительного собрания был ограничен пятью месяцами (первый парламента, избранный по законодательству 1653 г., действительно, был распущен через пять месяцев после открытия).

В 1660 г. в Англии произошла реставрация монархии. Королем стал сын Карла I – Карл II⁴. Но отныне в Англии было покончено с политикой абсолютизма, здесь постепенно создавались основы «конституционной монархии», верховного наследственного правления, ограниченного рамками основного законодательства. Вступление на престол Карла II было обусловлено подписанием ряда юридических актов, гарантирующих отдельные свободы, провозглашенные в период революции. В частности, в 1664 г. Карл II подтвердил, что «отныне заседания и собрания парламента не должны быть прерываемы или разобщены свыше самое большее трех лет, что в течение трех лет, начиная и после окончания срока полномочий настоящего парламента и так время от времени... могли производиться обыкновенные созывы, собрания и заседания парламента по крайней мере раз в три года»⁵.

В 1689 г. правителями Англии был подписан «Билль о правах». В нем, наряду с другими демократическими правами и свободами, торжественно подтверждались неотъемлемые права графств, городов и университетов избирать своих представителей в палату общин согласно сложившимся традициям.

В конце XVII в., в связи со сменой династии, верховными правителями Вильгельмом III Оранским и Марией издается очередной «Трехго-

¹ Оливер Кромвель (1599-1658) – выдающийся деятель Английской революции. Депутат парламента с 1640 г. В период гражданских войн командовал кавалерией революционной армии, затем помощник главнокомандующего, с 1650 г. глава армии (лорд-генерал). С 1649 г. член Государственного совета. С 1653 по 1658 гг. – занимал высшую должность английского государства – лорд-протектор.

² Законодательство Английской революции... – С. 175.

³ Там же. – С. 176.

⁴ Карл II Стюарт (1630-1685) – английский король (с 1660 г.)

⁵ Законодательство Английской революции... – С. 320.

личный акт» (от 22 декабря 1694 г.), где говорилось, что «отныне парламент должен быть собираем по крайней мере раз в три года». Акт особо подчеркивал важность неотъемлемости данного порядка: «От времени до времени навсегда в позднейшее время в течение дальнейших трех лет от и после роспуска каждого последующего парламента, должны быть издаваемы по приказанию ваших величеств, ваших наследников и преемников, законные призывные грамоты... о созыве, собрании и заседании иного нового парламента»¹.

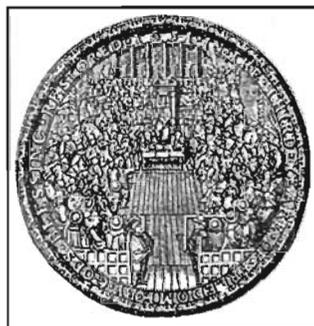
Действительно, начиная с эпохи восстановления монархии (60-е гг. XVII в.) и до настоящего времени парламентская практика Британии неразрывно связана с выборностью членов палаты общин, регулярно проводящимися избирательными кампаниями. Это обстоятельство было особенно значимым в XVIII – первой половине XIX в., когда в государствах Европы представительные учреждения переживали период упадка. Само существование британского парламента как одного из старейших представительных учреждений Старого Света имело большое значение для политической жизни не только Англии, но и других стран, особенно тех, где институты парламентаризма еще только начинали формироваться.

3. Избирательное право в программе демократического течения Английской революции

В годы Английской революции внимание политически активной части общества привлекали проблемы организации народного представительства в законодательных органах власти.

В результате гражданской войны 1642-1646 гг. король Карл I утратил свою власть; в Англии *de facto* установился республиканский строй. Теперь уже не король, а парламент испытывал давление со стороны общественности, требующей от него реформирования политических институтов в соответствии с положениями пуританской доктрины и теории естественного права. Однако новые лидеры, руководившие парламентом, не были склонны к политическому радикализму.

В рядах победившей оппозиции произошел раскол. Пресвитериане, составлявшие большинство Долгого парламента и выражавшие интересы нового дворянства и верхних слоев торгово-финансовых кругов, склонялись к политическому компромиссу с королем. Они полагали, что многие политические традиции, в том числе монархия, могут быть сохранены на определенных условиях. Предназначение парламента на данном этапе виделось им в осуществлении умеренно-реформистского курса в интересах элиты буржуазии. Главной задачей пресвитериан являлось сохранение политических и экономических завоеваний, достигнутых в результате первой гражданской войны (в 1643 г. пресвитерианство стало государственной религией Англии). В этот период своими основ-



Парламент периода республики (изображение на печати)

¹ Законодательство Английской революции... – С. 346.

ными противниками они считали не побежденного короля, а «многоголовую гидру» – народные массы.

Демократическое движение в пуританизме получило название *индепендентов*¹. В него входили приверженцы как религиозных, так и светских, либеральных доктрин, – учения о договоре (ковенанте), как основе существования христианских общин, в меньшей степени теории естественного права. Индепенденты выступали за республиканскую форму правления, они полагали, что революционные преобразования следует продолжать. Важную роль в общественно-политической жизни страны, по их мнению, должны были играть полноправные жители страны, наделенные широким кругом политических свобод (неприкосновенность личности, правовая защита имущества, свобода вероисповедания, слова и т. д.). Они выступали за автономию общин верующих, полагали, что те вправе самостоятельно толковать Библию и догматы веры. Парламент представлялся им высшим звеном системы независимых и свободных местных сообществ.

Но к 1647 г. лагерь революционных сил продолжал дробиться. Появлялись новые движения, вызванные к жизни ростом налогов и цен, упадком хозяйственной жизни, продолжающимся разорением деревни. Значительная часть населения Англии не получила от революционных перемен ни власти, ни материального благополучия: «Широкие массы начали отличать свои жизненные интересы от интересов пуританской буржуазии»². Это создавало условия для распространения лозунгов политического и социального эгалитаризма.

Наиболее заметным среди демократических течений английской революции стало движение *левеллеров* – «уравнителей»³. Оно сформировалось в 1645-1646 гг. как внепарламентская оппозиция, ведущая борьбу против реставрации монархии, сговора новых властей с роялистами, за реформы в интересах широких слоев населения. Левеллеры выдвигали популярные лозунги: учреждение республики, уничтожение монополий, провозглашение всеобщего избирательного права (исключая женщин), борьба с «огораживаниями», помощь неимущим. К 1647 г. это уже вполне устоявшееся течение со своей программой и лидерами. Среди них Джон Лильберн, Уильям Уолвин, Ричард Овертон.

В марте 1647 г. левеллеры опубликовали программу своих требований – «Большую петицию». В ней, в частности, говорилось: «Никакое правительство не может быть более законным, чем парламентское, основанием которого являются народные выборы»⁴.

Проблемы избирательного права привлекали внимание неформального лидера движения левеллеров – Джона Лильберна⁵. «Закон, объявляющий, что все свободные люди Англии выбирают согласно праву

¹ От англ. «independents» – «независимые».

² Барг М. А. Народные низы в Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1967. – С. 69.

³ От англ. «levellers» – уравнители.

⁴ Цит. по: Левин Г. Р. Демократическое движение в Английской буржуазной революции. – Л., 1973. – С. 35.

⁵ Джон Лильберн (ок. 1614-1657) – английский общественный деятель, публицист, полковник революционной армии. Родился в семье сельского джентльмена. Неоднократно подвергался тюремному заключению за свои политические взгляды.

рыцарей и горожан и посылают их в парламент», Лильберн называет «известным, твердоустановленным, опубликованным и неотменным»¹.

В 1647 г., Лильберн, заключенный в Тауэр, обратился к своим единомышленникам с памфлетом «Решимость непоколебимого человека». В нем автор указывал, что необходим новый, более рациональный порядок выборов в парламент. Важной политической инициативой, выдвинутой в памфлете, стала идея, согласно которой основные принципы новой избирательной системы Англии призваны определить ее жители. Лильберн полагал, что народные массы должны обсудить этот вопрос и принять решение².

Чтобы добиться реализации своих политических инициатив, левеллеры стремились найти союзника в революционной армии. Армия Нового образца (New Model army), победившая в первой гражданской войне, в основном состояла из солдат, принудительно призванных на защиту парламента, но в ней находилось и значительное число добровольцев, вступивших в войска по идейным соображениям. Военная среда отличалась «радикальными пресвитерианскими настроениями». Участие в сражениях против профессиональных войск королевского лагеря сформировало в армии корпоративный дух, сознание собственной значимости. Армейская среда испытывала влияние идей, распространенных в обществе, из ее рядов выходили новые лидеры, с энтузиазмом участвовавшие не только в военных экспедициях, но и в политических дискуссиях. В том числе тех, где обсуждались вопросы конституционного устройства.

Союз между левеллерами и демократически настроенными военными стал возможен благодаря общности интересов. Рядовые солдаты и многие офицеры принадлежали к низшим социальным слоям, их взгляды на проблемы, стоящие перед обществом, во многом совпадали с идеями, высказанными в сочинениях Лильберна и его единомышленников.

Весной 1647 г. в армии появились структуры, призванные реализовать общественную активность армейской среды. Солдаты избирали своих уполномоченных (агитаторов), которые должны были представлять интересы солдатской массы, выдвигать политические требования, обсуждать военные и светские вопросы. Участие агитаторов в управлении армией было признано старшими военачальниками. Из солдатских уполномоченных (по три-четыре человека от полка) и высших офицеров был сформирован «Всеобщий совет армии».

Демократический лагерь революции активно формировал программу создания новых политико-правовых институтов, в которой заметное место занимали идеи реформирования традиций английского парламентского представительства. Его лидерами были выдвинуты и теоретически обоснованы важнейшие положения выборного законодательства, ставшие впоследствии неотъемлемыми элементами демократических избирательных систем.

Агитаторы предложили Совету армии разработать программу политических требований, которую затем следовало направить в парламент.

¹ Лильберн Д. Памфлсты. – М., 1937. – С. 38.

² Левин Г. Р. Демократическое движение в Английской буржуазной революции. – Л., 1973. – С. 34.

Содержание этих требований, фактически являвшихся конституционными нормами, вызывало дискуссию среди участников политического процесса: индипендентов и их оппонентов – левеллеров.

В центре споров по вопросам выборного представительства, развернувшихся в конце 40-х годов XVII в. можно выделить две основные проблемы. Первая касалась принципов справедливого представительства территорий Английского королевства в палате общин. Вторая проблема заключалась в определении условий приобретения населением активного и пассивного избирательного права.

По инициативе командующего кавалерией Оливера Кромвеля и его зятя, генерал-комиссара Генри Айртона, комиссия из 24 человек (12 агитаторов и 12 офицеров) составила конституционный законопроект, названный «Главы предложений, исходящих от армии» (от 1 августа 1647 г.).

В «Главах предложений...» внимание властей было обращено на проблему критерия представительства графств и городов в палате общин.

Отметим, что в избирательной практике средневековой Англии (применительно к парламенту) акцент делался на *сословно-территориальном* представительстве (рыцари от графства и горожане от города), в отличие, например, от Франции, где депутаты Генеральных штатов избирались исключительно по *сословному* принципу. В Англии функции барьера, ограничивающего участие в выборах низших социальных слоев, играли правовой статус недвижимости и имущественный ценз. Для участия в избирательном собрании графства требовалось наличие свободной недвижимости (фригольд), приносящей не менее 40 шиллингов годового дохода; в городах ограничения были более значимыми, так как единого выборного регламента не существовало, каждый «парламентский» город имел свою традицию избрания депутатов в палату общин. Во многих случаях эта процедура была привилегией ограниченного круга представителей городского патрициата.

Авторы документа констатировали, что старый принцип избрания двух рыцарей от графства и двух представителей от «парламентского» города или местечка, устарел и не соответствует новой внутривнутриполитической ситуации. Действительно, политическое представительство в Англии уже в середине XVII в. не отражало реального значения отдельных городов и графств в общественно-экономической жизни страны. В XVI-XVII вв. короли намеренно предоставляли отдельным поселениям статус «парламентских», с тем, чтобы пополнить ряды своих сторонников в палате общин. Такая политика справедливо подвергалась осуждению, что нашло отражение и в тексте «Глав предложений...».

В документе были сформулированы новые правила избрания членов парламента. В основу парламентских квот, подлежащих замещению представителями территорий, по мнению Совета армии, следовало положить объем собираемых в них налогов: «Выборы членов палаты общин в созываемые в будущем парламенты должны распределяться по всем графствам и другим частям и подразделениям королевства, на основании принципа равенства... таким образом, чтобы все графства могли иметь число членов парламента... пропорционально тем налогам, какие они вносят в общую сумму государственных платежей...». При этом оговарива-

лось, что «право выбора должно быть отнято от пришедших в упадок и незначительных городов и передано... к наличному числу парламентских представителей крупным графствам...»¹.

Данный законопроект отражал стремление новых участников политического процесса, прежде всего буржуазии, обосновать право представительства графств и городов в парламенте новыми, рациональными критериями. Такое мнение было обусловлено и тем, что одной из важнейших функций парламента являлось утверждение налогов. Следовательно, территории, уплачивающие в государственную казну значительный объем средств, были заинтересованы в установлении прямой зависимости между их экономическим потенциалом и политическим статусом.

Эту точку зрения не разделяли идеологи демократического лагеря. Ими был разработан альтернативный конституционный законопроект – «Народное соглашение...» (1-я редакция, принята 28 октября 1647 г.). Левеллеры отрицали материальный принцип определения объема политических прав индивида или сообщества. В «Народном соглашении...» мы находим обоснование совершенно иного порядка парламентского представительства: «Английский народ, будучи в настоящее время очень неравномерно распределен для выборов своих представителей в парламент между графствами, городами и местечками, должен быть распределен более равномерно на основе численности населения»². Левеллеры включали право политического участия в число «естественных» прав индивида, не требующих наличия дополнительных материальных условий для их реализации. Выступая за демократизацию выборного законодательства, они обращали внимание на политическое бесправие целых общественных групп (копигольдеры, лизгольдеры, коттеры).

В конце 1647 г. состоялась наиболее показательная дискуссия по вопросу о критериях предоставления жителям Англии права участия в парламентских выборах. С 28 октября по 11 ноября 1647 г. в предместье Лондона Пэтни проходил общеармейский совет, обсуждавший идеи, сформулированные в «Народном соглашении». В ходе прений стороны – индипенденты и левеллеры более четко высказали свои взгляды по проблемам электорального представительства, уже отчасти заявленные в «Главах предложений...» и «Народном соглашении...».

На заседании 29 октября был рассмотрен принципиальный вопрос «об имущественном цензе, как основе избирательных (и политических) прав».

В начале дискуссии левеллеры высказались за полное упразднение имущественного ценза при выборах. Их представитель – полковник Рейнсборо заявил, что необходимость предоставления всем англичанам равного доступа в избирательные собрания основана на принципе, согласно которому, человек обязан подчиняться властной структуре лишь в том случае, если непосредственно участвовал в процессе ее легитимации (в данном случае – в выборах членов парламента). Основываясь на древней юридической формуле – «что всех касается, всеми должно быть

¹ Законодательство Английской революции... – С. 87.

² Там же. – С. 93.

обсуждаемо», Рейнсборо подчеркивал, что этот принцип должен распространяться и на отношения соподчинения между властью и обществом: «Самый бедный человек в Англии вовсе не обязан подчиняться власти того правительства, в образовании которого он не участвовал...»¹, а капитан Одли даже заявил, что выступит против того, кто будет отрицать истинность данного тезиса.

Принцип всеобщего избирательного права, провозглашенный левеллерами, базировался на двух важных тезисах, основанных, в свою очередь, на теории естественного права: каждый человек по своей природе наделен свободой и все имеют равные права. Эти тезисы, бесспорно, с энтузиазмом воспринимались народными массами, но верхи революционной армии считали иначе.

Идея о предоставлении всем без исключения англичанам равного права голоса была категорически отвергнута армейским руководством. Критикуя доводы сторонников уравнения всех жителей страны в политических правах, высшие офицеры стремились показать взаимообусловленность всех прав, применимых к личности. Консервативные участники дискуссии доказывали, что для компетентного участия в политическом (в данном случае, в выборном) процессе необходима личностная ответственность («интерес»), которая возникает в процессе управления собственностью. Разногласие сторон было продиктовано различиями их идейно-философских позиций: «Фундаментом индипендентского социального мышления служит договор, левеллеровского же – синтез договорной теории и естественно-правовой доктрины»². И те, и другие считали договор (ковенант) основой существования общественных институтов, но если левеллеры не ставили перед индивидом никаких имущественных условий для участия в «договоре», то индипенденты полагали, что договорные отношения внутри сообщества должны быть основаны на «вкладе» каждого участника, т. е. имуществе, собственности. Более того, участие в ковенанте сторон, имеющих различный имущественный уровень, признавалось опасным для собственников.

По мнению индипендентов, политическое участие предполагает принятие значимых решений во многих областях государственных отношений, включая и экономическую. Формирование парламента на основе всеобщего избирательного права неизбежно поставило бы его под контроль народных масс. Отметим, что речь шла о выборах высшего властного органа (при отсутствии иных, «сдерживающих» его, властей, например, королевской). Получив большинство в парламенте, народные лидеры получили бы возможность проведения самых радикальных преобразований и, прежде всего, в имущественных отношениях. Неудивительно, что наиболее последовательный критик левеллеров на конференции – генерал-комиссар Айртон опасался того, что, получив политическую власть, бедняки используют ее в целях перераспределения собственности, – в первую очередь, земельной: «Чтобы человек, в силу одного факта своего рождения в Англии, должен признаваться имеющим право на долю

¹ Законодательство Английской революции... – С. 94.

² Адо А. В. Идейный конфликт индипендентов и левеллеров в годы Английской буржуазной революции // Новая и новейшая история. – 1984. – № 3. – С. 74.

во власти распоряжаться землями, находящимися в Англии, или всеми здешними движимыми имуществами, то я не вижу для этого достаточных оснований...»¹. Впрочем, на конференции Айртон признал, что он согласен с порядком, при котором равную силу имеют голоса и состоятельных, и беднейших людей, и что последние также должны иметь возможность осуществлять свои политические права, понимая под «беднейшими» таких лиц, которые имеют хотя бы сорок шиллингов ежегодного дохода.

Индепенденты сознавали, что требования всеобщего избирательного права основаны на доктрине естественного права. Стремясь опровергнуть теоретические построения левеллеров, они доводили их предложения до максимально возможного логического предела. Айртон развил мысль о необходимости основать равное избирательное право на доктрине права естественного и пришел к выводу, что, в таком случае, придется распространить этот принцип и на отношения собственности: «Мы, несомненно, дойдем до полного упразднения собственности и имущественных прав, которые имеет человек или на недвижимость по праву наследования или по праву владения или на какую-либо иную вещь...»². Его поддержал полковник Рич: «В английском королевстве пять на одного, которые не имеют постоянного интереса... Может случиться, что большинство сумеет по закону, а вовсе не путем смуты, упразднить собственность, так как можно издать закон, устанавливающий равенство в движимом и недвижимом имуществе»³.

Именно этот тезис, как нам представляется, стал ключевым в дискуссии на Пэтнейской конференции. Левеллеры не могли его опровергнуть и стремились найти в споре с противниками всеобщего избирательного права иные аргументы, не связанные с философскими концепциями.

Например, полковник Рейнсборо, отвечая Айртону, апеллировал к воинам, которые потеряли свое имущество, сражаясь на стороне парламента. Он с пафосом заявил, что недопустимо лишать прав солдат, которые ежедневно рискуют за них жизнью: «Я придерживаюсь того мнения, что каждый, родившийся в Англии, не может, не должен ни по Божескому, ни по закону естественному быть исключенным из участия в выборах законодательных органов, на основе которых ему придется жить и – как знать! – может быть и жизнь свою потерять»⁴.

Сторонники демократии приводили примеры, когда имущественный статус лица находился в существенном противоречии с его политическим положением. В частности, они указывали на наличие крестьян, получающих доходы от лизгольда (субаренды земли), обладающих значительным материальным достатком, но, тем не менее, не являющихся избирателями: «Человек может иметь лизгольд и платить 100 фунтов стерлингов в год, владеть лизгольдом в третьем поколенье, и все же он не имеет избирательных прав»⁵.

¹ Законодательство Английской революции... – С. 94.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Цит. по: Левин Г. Р. Вопрос о всеобщем избирательном праве на Путнейской конференции// Ученые записки ЛГПИ. Т. 62. – Л., 1948. – С. 223.

⁵ Там же. – С. 225.

Левеллер Уайльдмэн привел еще один довод в пользу отмены ограничений избирательного права по имущественному признаку. Он указал, что существующий порядок представительства в парламенте навязан англичанам чужеземными завоевателями и следует восстановить древние традиции, существовавшие до нормандского завоевания. «Наше положение следует рассматривать так, как будто бы мы находимся в рабстве. Это признано всеми. Существующие у нас законы созданы завоевателями...», – воскликнул оратор¹. Требуя перемен, левеллеры обращались к опыту далекого прошлого, ко «временам короля Альфреда, когда общины обладали в Англии всей полнотой власти, народ пользовался свободой, нарушенной впоследствии завоевателями, обратившими в рабство большую часть населения страны»².

Исход прений во многом зависел от мнения Оливера Кромвеля, человека, имевшего наибольший авторитет в армии. Кромвель заявил, что не поддерживает идею о предоставлении всем англичанам равного избирательного права. Он присоединился к мнению генерала Айртона и также признал, что эгалитаризм несет угрозу частной собственности: «Мы утверждаем, что последствием ваших принципов будет анархия, [ибо] какая узда будет существовать, раз вы уничтожите ту преграду, которая устраняет от голосования людей, не имеющих другой связи с местностью, кроме права дышать в ней»³.

Вместе с тем Кромвель признавал, что существующее избирательное законодательство должно быть реформировано: «Каждый из присутствующих желал бы, чтобы система представительства была усовершенствована, иными словами, чтобы она была лучше, чем существующая в настоящее время»⁴, но предложения левеллеров представлялись ему неприемлемыми в силу их радикализма. Тем не менее он согласился обсудить пути расширения круга избирателей: «Если говорят, что избирательная система носит слишком ограниченный характер, почему не предоставить право голоса весьма значительному числу наследственных копигольдеров...»⁵. Кромвель перечислил категории населения, которые, по его мнению, безусловно, не должны были выступать в качестве избирателей: слуги, лица, получающие пособие для бедных.

Фактически Кромвель указал на приемлемость распространения активного избирательного права на всех налогоплательщиков, независимо от размера уплачиваемых ими налогов. Отметим здесь слова Айртона, допуская порядок, когда «те, кто имеют самый незначительный интерес, кто получает хотя сорок шиллингов ежегодного дохода, имеет такой же голос в выборах рыцарей от графства, как человек, который имеет десять тысяч фунтов стерлингов в год или более...»⁶.

Стороны, участвующие в прениях, достигли определенного компромисса. Он заключался в том, что левеллеры, оставаясь привержен-

¹ Законодательство Английской революции... – С. 96.

² Цит по: Адо А. В. Идеинный конфликт индпендентов и левеллеров в годы Английской буржуазной революции// Новая и новейшая история. – 1984. – № 3. – С. 79.

³ Цит. по: Барг М. А. Народные низы в Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1967. – С. 128.

⁴ Законодательство Английской революции... – С. 96.

⁵ Там же.

⁶ Там же. – С. 95.

цами всеобщего избирательного права, соглашались рассматривать пути постепенного расширения круга избирателей, а умеренные (индепенденты) выразили готовность к реформированию избирательной системы, расширению политических прав крестьян – копигольдеров, лизгольдеров и др.

Известный отечественный историк М. А. Барг негативно оценивал компромиссную тактику выступления левеллеров на Пэтнейской конференции: «Согласившись под давлением аргументации грандов исключить из числа избирателей людей, «работающих за плату», и получающих милостыню, левеллеры тем самым «соскользнули» на индепендентскую платформу», «левеллеры вели борьбу скорее за максимально низкую границу имущественного ценза, чем против ценза»¹.

Нам представляется, что эти выводы не исключают и несколько иного прочтения ситуации. Демократический лагерь слишком дорожил своим союзом с армией, чтобы обострять конфликт с ее командирами, но и высшие офицеры не могли не учитывать мнения агитаторов, популярных вождей левеллеров. Последние, сознавая, что достижение всеобщего политического равенства может встретить ряд существенных препятствий, допускали возможность компромиссов. Кроме того, расширение круга избирателей усиливало шансы левеллеров на победу в будущих парламентских выборах, и, следовательно, укрепляло политический вес демократического течения.

30 октября 1647 г. состоялось заседание комиссии, созванной для согласования спорных вопросов – «Комитета офицеров, назначенного для рассмотрения «Народного соглашения...». Это собрание высказалось за демократизацию основ будущей избирательной системы. Но, в силу идеологических разногласий левеллеров и влиятельных командиров во главе с Кромвелем, его решения не могли быть конкретными. Комитет рекомендовал парламенту решить вопрос об избирательном цензе «таким образом, чтобы допустить возможно большее расширение общей свободы, как это представится осуществимым...»².

Решение, принятое Комитетом, повторяло тезис о необходимости введения более справедливого представительства территорий в парламенте: «Избрание членов палаты общин в последующие парламенты должно быть распределено между всеми графствами и другими частями... королевства на основах равномерности представительства, чтобы сделать палату общин, насколько это представится осуществимым, правильным представительством всей массы населения, являющейся избирателями»³.

Однако пути достижения этих рекомендаций были указаны неопределенно. Фактически, вопрос предлагалось решить действующему парламенту в духе указанных принципов: «Все препятствия свободе и равенству в избрании представителей, установленные путем петиций, хартий или иных пожалований привилегий, должны быть упразднены, а подробности о числе, месте и порядке более справедливого распределе-

¹ Барг М. А. Народные низы в Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1967. – С. 124, 128.

² Законодательство Английской революции... – С. 103.

³ Там же. – С. 102.

ния должны быть установлены общинами, заседающими в настоящем парламенте»¹.

Парламенту было также поручено определить критерии, на основании которых жители страны будут осуществлять активное и пассивное избирательное право. Офицеры предлагали парламенту «допустить возможно большее расширение общей свободы, как это представится осуществимым..., чтобы все свободнорожденные англичане и все получившие гражданство иностранцы, служившие во время гражданской войны на стороне парламента или оказывавшие ему денежную или имущественную поддержку, получили право голоса, хотя бы они и не соответствовали установленной квалификации»². В отношении приверженцев короля, наоборот, предписывалось применить ограничение избирательных прав на период двух ротаций палаты общин: «До окончания срока второго двухгодичного парламента».

Кроме того, 2 ноября 1647 г. армейская согласительная комиссия постановила: «Вопросы и предметы..., относящиеся к равномерному распределению будущих представителей, сохраняются за народом... в качестве его основных прав, которые не могут быть отняты или отменены его представителями»³.

Сознавая невозможность реализации своей программы на конференции, левеллеры заявили о том, что обратятся непосредственно к войскам, чтобы те утвердили «Народное соглашение...». Агитаторы требовали созвать общеармейский митинг, проводили соответствующую работу в полках. Дебаты в Пэтни продолжались до 11 ноября. В этот день независентское руководство решило положить конец притязаниям левеллеров на политическое лидерство. Совет армии в прежнем составе перестал существовать. 15 ноября левеллеры предприняли попытку принять «Народное соглашение» в одном из полков; эти действия были расценены как мятеж; один солдат был осужден трибуналом и расстрелян, другие понесли наказание.

В дальнейшем левеллеры продолжали вести политическую агитацию за объявленную ими программу демократизации выборной системы. Для этого они прибегали к подаче петиций. Например, 20 ноября 1648 г. ими была составлена «Ремонстрация армии о необходимости изменения государственного строя в Англии», в которой имелся тезис о лишении избирательных прав противников демократических реформ и лиц, воевавших на стороне короля.

Согласно 2-й редакции «Народного соглашения», принятой 11 декабря 1648 г., статус избирателя предоставлялся англичанам, достигшим 21 года, домохозяевам (house-keepers), проживающим в пределах соответствующего избирательного округа и уплачивающим налог на содержание бедных.

В законопроектах конца 40-х гг. XVII в., касающихся вопросов представительства и основ избирательного права, помимо общих, концептуальных проблем, рассматривалось и множество деталей, отдельных аспектов электорального процесса, представляющих несомненный интерес.

¹ Законодательство Английской революции... – С. 102.

² Там же. – С. 103.

³ Там же. – С. 104.

В решении Комитета офицеров от 30 октября 1647 г. говорилось, что свободнорожденные англичане, служившие в армии во время гражданской войны на стороне парламента или оказывавшие ему материальную помощь, должны получить право голоса, а приверженцы короля – лишиться права избирать и быть избранными в парламента.

Авторы 2-й и 3-й редакций «Народного соглашения» уделили значительное внимание формулировке критериев, служащих основаниями для лишения отдельных категорий населения активного и пассивного избирательного права.

Среди них: получение заработной платы от частного лица, пособия по бедности. К «материальным» факторам добавлялся внушительный перечень оснований ограничения политических прав в зависимости от отношения потенциальных избирателей к событиям гражданской войны: «Лица, сражавшиеся на стороне короля против парламента, не могут получить избирательное право ранее истечения семи лет со дня окончания полномочий настоящего парламента. Не получают избирательного права также лица, противодействующие проведению в жизнь настоящего соглашения и не подписавшие его...»¹.

К кандидатам в члены парламента предъявлялись еще более строгие требования: «Не могут быть избраны в первое или второе народное представительство... лица, которые не добровольно поддерживали парламента лично или имуществом во время его войны с королем, или которые присоединились или содействовали изменническому соглашению, заключенному в 1647 г., или которые соглашались или обещали положить оружие при вторжении шотландцев летом 1648 г., или входили в сговор с участниками мятежей..., или с принцем Уэльским или с его соучастниками в мятежном флоте»². Вскоре появились предложения отстранить от участия в выборах в палату общин членов Государственного совета, офицеров, командующих войсками и получающих жалование за свою службу, казначеев и сборщиков налогов. Юристы были обязаны прекратить практику на время пребывания в парламенте.

Нормы, содержащиеся во 2-й и 3-й редакциях «Народного соглашения», наглядно показывают направление развития правовой мысли эпохи революции. Даже сторонники демократического течения, подчеркивая свою приверженность идее «естественного права», одновременно формулировали критерии лишения политических прав для явных или потенциальных врагов нового режима. В качестве таковых рассматривались лица, исповедующие непротестантские формы религии, атеисты, иные лица, чьи убеждения внушали опасения идеологам демократического лагеря.

В реальной политической жизни Англии конца 40-х – начала 50-х гг. XVII в. возобладали авторитарные тенденции. Потребность в сильной исполнительной власти вскоре привела к установлению режима правления Кромвеля.

Избирательное законодательство, действовавшее в период Протектората, было призвано существенно ограничить круг лиц, имеющих право

¹ Законодательство Английской революции... – С. 114.

² Там же. – С. 114-115.



Оливер Кромвель

участвовать в принятии политических решений. Кромвель полагал, что членство в парламенте должны получить лишь наиболее состоятельные англичане из числа сторонников Commonwealth. Борьба за демократизацию выборного законодательства оказалась безрезультатной. По нормам «кромвелевской конституции» резко сократилось число лиц, имеющих активное избирательное право. Для избирателей был установлен чрезвычайно высокий имущественный ценз: «Все и каждое лицо и лица, имеющие на праве собственности или владения от своего имени имущество движимое или недвижимое стоимостью двести фунтов стерлингов и не подпадающее под... изъятия, признаются имеющими право выбирать членов парламента от графств»¹.

Применительно к кандидатам в члены парламента, наличие имущественного ценза не оговаривалось. Было указано лишь, что «Лица, которые будут избраны в число членов парламента, должны быть (и не могут быть иными) лицами известными своею честностью, богобоязненными, хорошего поведения и иметь возраст в двадцать один год»².

Политические и религиозные факторы могли стать основанием для ограничения прав участия населения страны в избирательном процессе: «Лица, принимавшие участие в какой-либо войне против парламента с 1-го января 1641 года, лишаются как активного, так и пассивного избирательного права при выборах в ближайший парламента и в три следующих, если только эти лица не состояли впоследствии на службе парламента и не представили доказательств своей преданности последнему. Участники ирландского восстания и католики лишаются избирательных прав навсегда»³.

Отметим содержащуюся в законодательстве норму, вводящую своеобразный «нравственный ценз» для кандидатов в члены парламента. Доктрина пуританизма придавала едва ли не первостепенное значение вопросам морали, соблюдения нравственных норм, протестантской этики. Депутаты парламента, безусловно, должны были обладать особо примечательными нравственными качествами, быть известными своей честностью, «богобоязненностью», отличаться «хорошим поведением». В законопроектах эпохи Английской революции мы находим перечень лиц, которых запрещалось избирать в члены парламента. Это «атеисты, богохульники, лица, вступившие в брак с католиками или воспитывающие своих детей в католической религии, лица, давшие согласие своим

¹ Законодательство Английской революции... – С. 178.

² Там же.

³ Там же. – С. 177-178.

детям на вступление в брак с католиками, лица, отрицающие христианскую религию, лица, употребляющие непристойные выражения, пьяницы»¹. Авторы законопроекта предлагали огромный денежный штраф за нарушение указанного порядка – 1000 фунтов стерлингов и тюремное заключение до его уплаты.

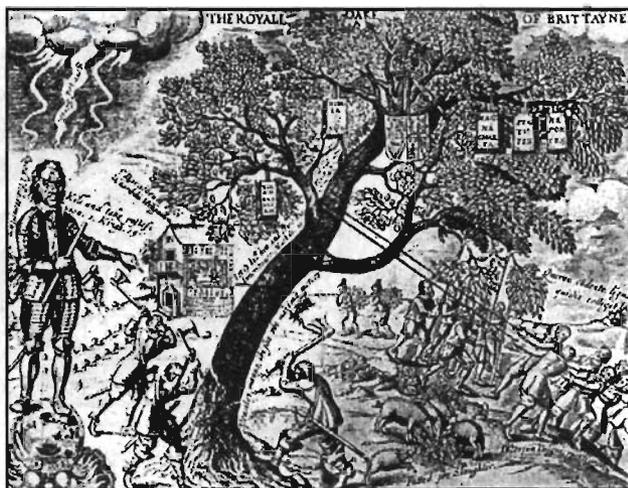
Избирательное законодательство эпохи Кромвеля просуществовало недолго. Первый парламент, избранный в соответствии с требованиями норм «Орудия управления» приступил к работе 3 сентября 1654 г.; 22 января 1655 г. он был распущен. Новые выборы, состоявшиеся в 1656 г., проходили в условиях жесткого правительственного давления. Государственный совет опротестовал избрание более 100 парламентариев.

Уже в 1658 г. – год смерти Кромвеля – парламентские выборы прошли не по нормам «Орудия управления», а в соответствии с традиционной практикой. Этот порядок сохранялся после реставрации монархии (1660 г.) и вплоть до 30-х гг. XIX в.

Таким образом, говоря о проблемах избирательного права, поставленных демократическим лагерем в годы Английской революции, необходимо учитывать, что появление многочисленных законопроектов, петиций, обращений, требующих либерализации избирательного права, не привело к принятию соответствующих законов, их применения в юридической практике. Демократический лагерь выработал программу реформирования институтов представительства населения в парламенте, но не сумел добиться ее реализации.

Тем не менее, особенности правотворчества революционной эпохи имеют непреходящий интерес для исследователей общественно-правовых институтов. Идею наследие прогрессивных мыслителей эпохи Английской революции отражает реалии политического процесса данного времени, настроения в обществе. Конституционные проекты левеллеров, армейских делегатов, групп населения представляют собой яркий пример народного правосознания, выраженного в юридических нормах.

Одним из аргументов, свидетельствующих о жизненности политико-правовых теорий раннего периода нового времени, является, на наш взгляд, их востребованность в ходе становления государственности Соединенных Штатов Америки. Не имея возможности реализовать проек-



*Кромвель рубит королевский дуб
(карикатура XVII в.)*

¹ Законодательство Английской революции... – С. 207.



Вестминстер (зал, в котором собирался парламент во времена Кромвеля)

ты нового общественно-государственного устройства у себя на родине, независимые религиозные общины стремились сделать это на неосвоенных территориях Нового Света – в Северной Америке. Уже в 30-40-е гг. XVII в. ряд американских колоний, основанных выходцами из Англии (Новая Англия), управлялся на основании принципов, близких к тем, что были провозглашены левеллерами.

Опыт законотворчества эпохи Английской революции XVII в., в частности, левеллеров и близких им политических течений, имел важное значение для последующего развития мирового электорального процесса. Английскими демократами было провозглашено право участия граждан в выборах, право, обусловленное не сословной или корпоративной принадлежностью, а неотъемлемым (естественным) правом личности как таковой. Активное применение доктрины естественного права в процессе законотворчества способствовало появлению прогрессивного новаторства в науке государственного и публичного права, заложило основы светской теории конституционализма и парламентаризма, развивавшихся на протяжении эпохи нового времени в трудах Дж. Локка, Ш. де Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и многих других авторов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

В конце октября – начале ноября 1647 г. в пригороде Лондона Пэтни (Putney) проходила конференция общеармейского совета, на которой присутствовали делегаты от воинских подразделений, воевавших на стороне парламента. Целью совета было обсуждение «Народного соглашения» – проекта английской конституции, подготовленного группой демократически настроенных общественных деятелей. На заседании 29 октября 1647 г. обсуждались проблемы, имеющие отношение к выборному представительству. Ход дискуссии отражен в публикуемых ниже отрывках из протокола прений.

Переводы извлечений из протокола прений на Пэтнейской конференции были опубликованы в разное время Н. П. Дмитриевским (издание 1946 г.) и В. М. Лавровским (издание 1973 г.). В качестве основного нами избран перевод Н. П. Дмитриевского. Текст, отсутствующий в издании 1946 г., дан по публикации 1973 г.; он отмечен квадратными скобками.

ДОКУМЕНТ № 1.

ИЗ ПРЕНИЙ НА ПЭТНЕЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (извлечения)

Вопрос об имущественном цензе, как основе избирательных (и политических) прав

Зачитывается первый параграф «Народного соглашения».

Петти. Мы полагаем, что все граждане, которые не утратили своих прав гражданства, должны пользоваться в Англии равным правом голоса.

Полковник Рейнсборо. ...Я думаю, что представляется очевидным, что каждый человек, живущий под властью правительства, должен прежде всего выразить свое согласие подчиниться этому правительству и я полагаю, что самый бедный человек в Англии вовсе не обязан подчиняться власти того правительства, в образовании которого он не участвовал...

Айртон. Позвольте сказать вам, что если вы создадите такое правило, то я думаю, что вы должны искать для него опоры в абсолютном естественном праве и вы должны прийти к отрицанию всякого положительного права; я уверен, что в конце концов к этому вы и придете... Я считаю, что ни одно лицо не имеет права на долю или участие в управлении или распоряжении делами королевства и в избрании тех лиц, которые будут

устанавливать, какие законы следует издать для Англии, если это лицо не имеет постоянного прочного интереса в королевстве. Совокупность таких лиц, собственно говоря, и представляет английское королевство и, в силу этого, они и должны пользоваться правом выбора его представителей, которые, собравшись вместе, должны определять, в чем заключается настоящий или постоянный интерес в государстве...

Но чтобы человек, в силу одного факта своего рождения в Англии, должен признаваться имеющим право на долю во власти распоряжаться землями, находящимися в Англии, или всеми здешними движимыми имуществами, то я не вижу для этого достаточных оснований...

Я уверен, что если мы зададим вопрос, что представляется наиболее исконным в устройстве конституции английского государства, если мы спросим, что в ней наиболее существенного и основного, без чего, если вы его отнимете, ни один человек не может иметь ни земли, ни движимого имущества, ни гражданских прав, то это следующее: лицами, избирающими представителей для издания законов, которыми управляется английское государство и королевство, могут быть лишь те, которые в своей совокупности представляют местные интересы английского королевства, т. е. те, в руках которых находится земля, а также те, кто, входя в состав корпораций, посвящает себя промышленной и торговой деятельности. Это и является наиболее важной основой конституции английского королевства и если вы это отнимете, от нее ничего не останется... Совершенно верно, как сказал человек, сидящий поблизости от меня, что и беднейший человек в Англии должен иметь право голоса в избрании правительства, под властью которого он живет, но я добавляю, что это можно допустить в том смысле, что те, кто имеют самый незначительный интерес, кто получает хотя сорок шиллингов ежегодного дохода, имеет такой же голос в выборах рыцарей от графства, как человек, который имеет десять тысяч фунтов стерлингов в год или более...

Если вы уничтожите эту основную часть нашей конституции, мы, несомненно, дойдем до полного упразднения собственности и имущественных прав, которые имеет человек или на недвижимость по праву наследования или по праву владения или на какую-либо иную вещь...

Рейнсборо. [...Закон, который запрещает человеку самого низкого звания в Англии пользоваться таким же избирательным правом, которое имеет самый большой человек, должен исходить либо от Бога, либо от людей. В законах Божьих я не нахожу ничего, что давало бы лорду право избирать 20 представителей, джентльмену – только двух, а бедняку – ни одного. Я не нахожу ничего такого также в законах природы или в законах страны... Причина этого лежит в законах человеческих, и они должны быть изменены. В каком несчастном униженном состоянии окажется человек, который сражался в этой борьбе за парламент... Я вынужден указать, что многие люди, горячая любовь и преданность которых к Богу и родине... побудили их ради этого дела израсходовать свое состояние, после его потери не будут иметь 40 шиллингов в год, т. е. дохода, достаточно для права голоса...]

Айртон. [Главное основание, во имя которого я отстаиваю свою точку зрения, – моя забота о собственности...]

...Я хотел бы, чтобы все могли знать, на основании чего вы требуете, чтобы все имели право голоса. Не на основании ли естественного права? Если вы будете основываться на нем, то я думаю, что вы должны упразднить право собственности. Таково мое мнение. Действительно, на основании того же самого естественного права, на какое вы ссылаетесь..., человек имеет одинаковое право на всякого рода имущество, которое он видит: пищу, питье, одежду, чтобы брать их и употреблять для поддержания своего существования. Он имеет право на землю, – завладевать ею, пользоваться, обрабатывать, он имеет такое же право и на всякую другую вещь...

Рейнсборо. [Из-за того, что человек защищает свое естественное право иметь голос при избрании представителей, ему приписывается, что он хочет все разрушить... Собственность установил Господь своей заповедью «не укради». Я не имею мысли ее разрушить; а что касается вас, я хотел бы, чтобы вы не побуждали свет верить тому, что мы стоим за анархию...]

Петти. [Здесь много говорилось об анархии. Со своей стороны я не могу ни в малейшей степени поверить тому, чтобы она вытекала из «Народного соглашения». Правда, что из него можно вывести заключение против власти короля и отчасти против власти лордов. Правда и то, что когда я увижу желание Господа уничтожить и короля, и лордов, и собственность, я буду доволен. Но я полагаю, что до уничтожения власти короля и лордов еще доживут такие люди, при жизни которых собственность сохранится. Что же касается способов выбора в парламент страны, то я полагал, что с тем, чтобы число избирателей сделать более полным, чем раньше, и чтобы выборы сделать более равными, мы согласны все. Иначе человек может иметь аренду за 100 фунтов стерлингов в год, может иметь аренду в течение трех поколений и не иметь права голоса...]

...Что касается до аргумента, будто бы то положение вещей, что каждый англичанин, проживающий в Англии, должен пользоваться и иметь право голоса в выборах представителей, поведет к полному упразднению собственности, то я думаю, что, наоборот, оно является единственным способом сохранения этой собственности. Я думаю, что каждый человек по природе свободен, и если люди пришли к мысли иметь представителей, то лишь ввиду невозможности подавать голоса лично, вследствие большой численности населения. Поэтому люди согласились образовать известную форму правления, чтобы те, кто был избран, мог охранять собственность.

Полковник Рич. Я думаю, что соображения генерал-комиссара (Айртона – Авт.) следует признать вескими, так как у вас в английском королевстве пять на одного, которые не имеют постоянного интереса... Может случиться, что большинство сумеет по закону, а вовсе не путем смуты, упразднить собственность, так как можно издать закон, устанавливающий равенство в движимом и недвижимом имуществе.

Уайльдмэн. ...Наше положение следует рассматривать так, как будто бы мы находимся в рабстве. Это признано всеми. Существующие у нас законы созданы завоевателями... Мы боремся в настоящее время за нашу свободу. Это и является целью парламента, а не законодательство, направленное к поддержанию того, что существует... Каждый, несомненно, имеет право избирать своих представителей на тех же основаниях, как и са-

мое могущественное лицо в Англии. Я считаю, что бесспорным правилом является то, что все правительства создаются свободным соглашением народа. Если так, то, в силу этого, никакое лицо не может признавать себя подвластным законному правительству или считать его законным, если оно не дало своего согласия подчиниться этому правительству..

[Сексби. Мы приняли участие в войне и подвергали риску жизнь нашу ради того, чтобы восстановить наши прирожденные права и привилегии, как англичане. А из рассуждений, которые были здесь, вытекает, что таких прав вовсе не существует. Многие тысячи нас, солдат, рисковали своими жизнями; мы не имеем в стране почти никакой собственности, но мы имеем прирожденные права. А здесь выходит так, что человек, который не имеет в стране недвижимой собственности, не имеет в ней и прав. Удивляюсь, как нас могли до такой степени обмануть. Если мы не имеем в королевстве прав, то мы всего лишь наемные солдаты... О своем решении я скажу вам коротко: я решил свое прирожденное право никому не отдавать; что бы вследствие этого ни произошло и что бы ни стали об этом думать, я его никому не отдам... Я считаю, что самыми бедными и самыми жалкими в королевстве являются те люди, которые были последними в деле защиты страны: их жизни были не дороги, чтобы купить ими благо королевства... Мы должны говорить прямо. Когда люди придут к пониманию этих вещей, они не потеряют того, к чему они стремились...

Рейнсборо. Я вижу, что невозможно получить прав иначе, как путем уничтожения собственности. Если это будет постановлено в качестве общего правила и если вы это говорите, это должно быть так. Я хотел бы знать, за что все это время сражался солдат? Он сражался за то, чтобы поработить самого себя, чтобы добиться власти для богатых, для людей с состоянием, для того, чтобы обратить себя в вечного раба?

Кромвель. Сознаюсь, что из всех произнесенных здесь речей всего больше меня не удовлетворила речь мистера Сексби, так как она была насыщена сlishком большой страстью. Я хотел бы, чтобы мы здесь от этого воздерживались и, поскольку мы сошлись здесь для того, чтобы прийти к соглашению ради безопасности королевства, то не следует тратить времени на такие дебаты, а нужно обратиться к решениям. Все соглашались с тем, что избирательный закон должен быть изменен и сделан лучше, чем он теперь... Чтобы договориться об определенности положений, нам пришлось бы здесь вести бесконечные дебаты... Было бы лучше, если бы мы могли передать это дело в комиссию.

Сексби. Я очень огорчен, что моя горячность в защите того, что я считаю хорошим, произвела такое плохое впечатление... Я сожалею, что сказанное мною не было понято... Вкратце оно сводится к следующему: не думаете ли вы, что если мы все это время сражались ни за что, то это весьма печально и достойно сожаления? Все здесь – и малые, и большие люди – думают, однако, что было что-то, за что мы сражались. Я сознаюсь, что многие из нас потом увидели, что цели оказались совсем не такими, за которые мы сражались и которые побуждали нас переносить все тяготы и лишения, участвуя в общем с вами деле. Было бы хорошо с вашей стороны, если бы вы поставили нас о них в известность раньше, и я полагаю, что вы тогда имели бы под своей командой много меньше людей. Но если дело будет

обстоять так, что лишь состояние будет давать людям право выбирать представителей – неважно, как они приобрели это состояние, – то я думаю, что есть много таких людей, у которых нет состояния, но которые по чести должны иметь столь же большое право на участие в выборах, как и люди, имеющие самые большие состояния... Нельзя решать другие вопросы, пока не решен этот... Он является той основой, из-за которой мы взяли за оружие, и на этой основе мы будем стоять. Что касается того, что я таким образом вызываю раскол и разделение..., я послан сюда полком, и если бы я не говорил, на мне лежала бы вина; я думаю, что я был бы нарушителем вашего Ковенанта... Мне крайне неприятно вызывать раскол и разделение, но если я не поставлю этих вопросов, я отчаиваюсь в том, что мы придем к каким-либо результатам...]

Айртон. ...Я полагаю, что если иностранец получил возможность жить среди нас, то этот человек должен считаться согласившимся подчиниться законам страны, т. е. законам, которые издаются лицами, обладающими собственностью, прочной собственностью, в земле. Я считаю, что если кто-либо получает защиту от английского народа, он должен повиноваться его законам и подчиняться им во все то время, пока он находится среди нас, хотя бы ни он, ни его предки, ни кто-либо между ним и Адамом, никогда не участвовали в создании английской конституции. Таково мое мнение. Человек должен подчиняться законам, на издание которых он не давал согласия, но с той оговоркой, что если этот человек не считает возможным подчиняться указанным выше законам, он может удалиться в другое королевство. И тот же самый принцип, по моему мнению, должен быть применен к лицу, которое не имеет постоянных интересов в королевстве. Если кто-либо располагает деньгами, то принадлежащие ему деньги являются таким же благом в другом месте, как и здесь. Он не имеет ничего, что привязывало бы его к какому-либо определенному месту в королевстве. Если такой человек желает жить в английском королевстве или вести в нем торговлю, он должен подчиняться законам, изданным народом, воплощающим в себе власть английского королевства., которая сосредотачивается в населении, обладающем постоянным интересом в земле...

[Я остаюсь при своем мнении, что избирательное право должно быть предоставлено людям оседлым и обеспеченным... Тем не менее в отношении к вопросу о предоставлении всеобщего права голоса всем жителям, как это предлагает «Народное соглашение», я должен заявить, что, хотя это меня не удовлетворяет, лично со своей стороны я с этим примирюсь. Раскола в армии по этому поводу я вызывать не стану... Если я увижу, что большинство тех людей, которых я имею основание



Заседание армейского Совета

считать людьми честными, сознательными и богобоязненными, пойдут по иной дороге., я противодействовать не стану, хотя и присоединиться к ним не соглашусь.]

Кромвель. ...Каждый из присутствующих желал бы, чтобы система представительства была усовершенствована, иными словами, чтобы она была лучше, чем существующая в настоящее время, но может быть, то, что предложено нам в этой бумаге («Народное соглашение» – Авт.), несколько хромает. Если говорят, что избирательная система носит слишком ограниченный характер, почему не предоставить право голоса весьма значительному числу наследственных копигольдеров...

Капитан Ральф. ...Я бы желал, чтобы соглашение или примирение было достигнуто в отношении [лишения права голоса] слуг или иностранцев или вообще лиц, как об этом удастся достигнуть соглашения...

Капитан Одли. ...Каждый свободный человек имеет право голоса, согласно правилу: «quod omnibus spectat, ab omnibus tractari debet», – «что всех касается, всеми должно быть обсуждаемо».

Кромвель. ...Слуги, пока они состоят в этом звании, не должны пользоваться правом голоса. Точно так же вы согласитесь, что лица, получающие пособие для бедных, также должны быть лишены права голоса.

Законодательство Английской революции 1640-1660 гг. – М.; Л., 1946. – С. 94-97.

Лавровский В. М. Сборник документов по истории Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1973. – С. 209-213.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какими факторами был вызван затяжной конфликт между королем и парламентом в предреволюционный период? Какие права парламента были нарушены королем? Почему эта проблема приобрела такое важное значение?

2. Назовите основные вопросы избирательного права и процесса, обсуждавшиеся в эпоху Английской революции. Покажите связь законодательных предложений, разработанных в целях изменения выборных традиций, и политико-правовых идей нового времени. Как соотносились идеологические концепции и реальные общественно-политические процессы в Англии в середине XVII в.?

3. Изучите материалы прений на Пэтнейской конференции (документ № 1). Обобщите аргументы сторонников и противников всеобщего избирательного права. Чьи аргументы кажутся Вам более убедительными? Выскажите свою точку зрения по этой проблеме.

4. Какие социальные группы Англии были заинтересованы в демократизации избирательного законодательства? Обоснуйте свое мнение.

5. Какие обстоятельства, на Ваш взгляд, препятствовали реформированию парламентской избирательной системы Англии в середине XVII в. Почему во время революции не удалось ввести новое, более демократичное выборное законодательство?

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Законодательство Английской революции 1640-1660 гг./ Сост. Н. П. Дмитриевский. – М.: Л., 1946.

Лавровский В. М. Сборник документов по истории Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1973.

Лильберн Д. Памфлеты. – М., 1937.

Уинстэнли Д. Избранные памфлеты. – М.: Л., [1950].

Адо А. В. Идеиный конфликт индепендентов и левеллеров в годы Английской буржуазной революции// Новая и новейшая история. – 1984. – № 3.

Айзенштат М. П. Шаги на пути к демократии. (Английский парламент XVII-XX вв. Парламент и правительство)// Британия и Россия. – М., 1997.

Александрова С. П. Форма правления в Англии в начальный период буржуазной революции XVII в.// Вестник ЛГУ. – 1981. – № 23: Экономика, философия, право. – Вып. 4.

Английская буржуазная революция XVII в./ Под ред. Е. А. Косминского и Я. А. Левинского. Тт. 1-2. – М., 1954.

Англия XVII века: Идеология, политика, культура. – СПб., 1992.

Барг М. А. Великая Английская революция в портретах ее деятелей. – М., 1991.

Барг М. А. Кромвель и его время. 2-е изд. – М., 1960.

Барг М. А. Народные низы в Английской буржуазной революции XVII в.: Движение и идеология истинных левеллеров. – М., 1967.

Бернштейн Э. Английская революция 17 века/ Пер. с нем. – Иваново-Вознесенск, 1924.

Бернштейн Э. Общественное движение в Англии XVII века/ Пер. с нем. – СПб., 1899.

Бернштейн Э. Социализм и демократия в Великой английской революции/ Пер. с нем. – М.; Пг., 1924.

Бромхед П. Эволюция британской конституции/ Пер. с англ. – М., 1978.

Вейнгартен Г. Народная реформация в Англии XVII в./ Пер. с англ. – М., 1901.

Вольский С. Кромвель. – М., 1934.

Гардинер С. Р. Первые Стюарты и пуританская революция 1603-1660 гг./ Пер. с англ. – СПб., 1896.

Гизо Ф. История Английской революции/ Пер. с франц. Тт. I-III. – СПб., 1859-1860.

Грин Дж. Р. История английского народа/ Пер. с англ. Т. III. – М., 1892.

Деборин А. М. Социально-политические учения нового и новейшего времени. Т. I. – М., 1967.

Зорькин В. Д. Политические взгляды Джона Лильберна// Вестник Московского университета. Серия XII: Право. – 1969. – № 3.

Исаенко А. В. О политических взглядах английских пуритан XVI в.// Вестник Московского университета. Серия IX: История. – 1975. – № 4.

Исаенко А. В. Пуританская реформация в Англии XVI века. – Орджоникидзе, 1982.

История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв. – М., 1983.

История государства и права зарубежных стран. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. В 2-х частях/ Под общей ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. Ч. 2. – М., 1998.

История Европы: В 8 тт. Т. 3: От средневековья к новому времени (конец XV – первая половина XVII в.). – М., 1993.

История Европы: В 8 тт. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994.

История политических и правовых учений: XVII-XVIII вв./ Отв. ред. В. С. Нерсесянц. – М., 1989.

История средних веков: В 2 тт. Т. 2: Раннее новое время: Учебник/ Под ред. С. П. Карпова. – М., 2001.

Кареев Н. И. Две английские революции XVII века. – Пг., 1924.

Кареев Н. И. История Западной Европы в новое время. Т. II. – СПб., 1915.

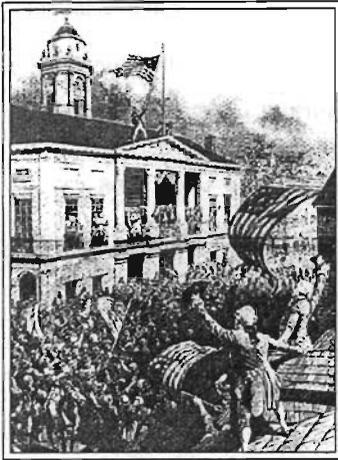
Карлейль Т. Герои, почитание героев и героическое в древности// Карлейль Т. Теперь и прежде/ Пер. с англ. – М., 1994.

Ковалевский М. М. Общественный строй Англии в конце средних веков. – М., 1880.

- Ковалевский М. М. От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Тт. II-III. – СПб., 1906.
- Кондратьев С. В. Юристы в предреволюционной Англии. – Шадринск, 1993.
- Кондратьев С. В. Идея права в предреволюционной Англии. – Тюмень, 1996.
- Конради А. История революций от Нидерландского восстания до кануна Французской революции/ Пер. с нем. Тт. I-II. – М.; Пг., [1924]-1925.
- Креленко Н. С. «Пуританская революция» и английская общественная мысль XVII-XIX вв. – Саратов, 1990.
- Кудрявцев. Великая английская революция. – Л., 1925.
- Кузнецов К. А. Английская палата общин при Тюдорах и Стюартах. – Одесса, 1915.
- Кузнецов К. А. Опыты по истории политических идей в Англии (XV-XVII вв.). – Владивосток, 1913.
- Лабутина Т. Л. У истоков современной демократии. Политическая мысль английского просвещения (1689-1714 гг.). – М., 1994.
- Левин Г. Р. Вопрос о всеобщем избирательном праве на Путнейской конференции// Ученые записки ЛГПИ. Т. 62. – Л., 1948.
- Левин Г. Р. Демократическое движение в Английской буржуазной революции. Курс лекций. – Л., 1973.
- Левин Г. Р. Памфлеты Лильберна, Овертона и Уолвина (1645-1647 гг.). – Вологда, 1942.
- Левин Г. Р. Путнейская конференция. Из истории борьбы за демократию в годы английской революции// Ученые записки Вологодского государственного педагогического института. Вып. 3. – Вологда, 1942.
- Левина М. И. Борьба за власть между парламентом и короной в Англии в XVII в.// Россия-Англия: историко-правовые исследования. – М., 1990.
- Левинский Я. А. Борьба левеллеров в Англии после провозглашения республики и до конца 1649 г.// Ученые записки МОПИ. Т. 22. – М., 1955.
- Маколей Т. История Англии до восшествия на престол Иакова II// Маколей Т. Полное собрание сочинений/ Пер. с англ. Тт. VI-XIII. – СПб., 1861-1865.
- Маколей Т. Б. Англия и Европа: Избранные эссе. – СПб., 2001.
- Монтегю. История Английской революции/ Пер. с англ. – М., 1919.
- Морлей Дж. Новое жизнеописание Оливера Кромвеля/ Пер. с англ. – СПб., 1901.
- Мортон А. Л. История Англии/ Пер. с англ. – М., 1950.
- Мортон А. Л. От Мэлори до Элиота/ Пер. с англ. – М., 1970.
- Новая история. Первый период: Учебное пособие для студентов вузов/ Под ред. Е. Е. Юровской и др. 2-е изд. – М., 1983.
- Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 2. – М., 1998.
- Павлова Т. А. Вторая английская республика (1659-1660). – М., 1974.
- Павлова Т. А. Кромвель. – М., 1980.
- Политическая система Великобритании/ Пер. с нем.; С предисл. и под общ. ред. Н. С. Крыловой. – М., 1984.
- Прозорова Н. С. Политические и правовые взгляды Джона Лильберна. – М., 1960.
- Попов-Ленский И. Л. Лильберн и левеллеры. – М., 1924.
- Поулсен Ч. Английские бунтари/ Пер. с англ. – М., 1987.
- Савин А. Н. Лекции по истории Английской революции. – М., 1937.
- Сапрыкин Ю. М. Политическое учение Гаррингтона: Из истории идейно-политической борьбы в годы Английской буржуазной революции XVII века. – М., 1975.
- Сатышев В. Е. Идеологические истоки Английской буржуазной революции XVII века (Политико-юридические аспекты)// Актуальные вопросы истории политических и правовых учений. – М., 1987.
- Сатышев В. Е. Политико-правовые учения в Англии в эпоху буржуазной революции XVII века: Учебное пособие. – М., 1985.
- Сатышев В. Е. Политическая и правовая идеология в Англии в период буржуазной революции XVII в.// Труды ВЮЗИ. Т. 44. – М., 1979.
- Семенов В. Ф. Великая английская революция// Пакуль Н. М., Семенов В. Ф. Ранние буржуазные революции. – М., 1931.
- Томсинов В. А. Юридические аспекты политической борьбы в Англии в первые десятилетия XVII в.// Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2001. – № 3.
- Тумаркина М. Ю. О конституционных проектах партии левеллеров в период Английской буржуазной революции// Вестник ЛГУ. Серия 6: История КПСС, научный коммунизм, философия, право. – 1987. Вып. 2.

- Тэн И. Развитие политической и гражданской свободы в Англии в связи с развитием литературы/ Пер. с франц. Тт. I-II. – СПб., 1871.
- Устинов В. М. Учение о народном представительстве. Т. I: Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX века. – М., 1912.
- Федоров С. Е. Пуританизм и общество в Стюартовской Англии. (Позднее индипенден-
тство). – СПб., 1993.
- Фортунагов С. Ф. Представитель индипендентов Генри Вэн. – М., 1875.
- Хилл К. Английская Библия и революция XVII века/ Пер. с англ. – М., 1998.
- Хилл Х. Английская революция/ Пер. с англ. – М., 1947.
- Холореншоу Г. Левеллеры и английская революция/ Пер. с англ. – М., 1947.
- Штокмар В. В. Особенности пуританского движения конца XVI – первой трети XVII в. и начало конфликта между пуританами и абсолютной монархией// Проблемы социальной структуры и идеологии средневекового общества. Вып. 3. – Л., 1980.





Очерк седьмой

Становление избирательной системы Соединенных Штатов Америки в XVIII в.

Основные вопросы:

1. *Представительство в системе местного управления американских колоний в XVII-XVIII вв.*
2. *Избирательное право Соединенных Штатов по конституции 1787 г.*

1. Представительство в системе местного управления американских колоний в XVII-XVIII вв.

Колониальный период

В конце XVI – начале XVII в. начался процесс освоения Северной Америки европейскими колонистами. Здесь создавались поселки, основанные торговыми компаниями или частными предпринимателями. Наибольшую активность в деле освоения заокеанских территорий проявляли Великобритания и Франция.

Население Америки быстро росло за счет вынужденной эмиграции протестантов, преследуемых на родине за идейно-религиозные убеждения. На новых землях они рассчитывали найти возможность жить и работать в соответствии с нормами своего вероучения, не опасаясь преследований со стороны властей. Большое число переселенцев прибыло из Англии (отсюда название территории на побережье Атлантического океана – *Новая Англия*), но наряду с выходцами с Британских островов, здесь обосновались ирландцы, немцы, французы, жители Нидерландов, скандинавских стран, представители многих других народов.

Политический строй колоний не мог быть единым в силу разнообразия причин, по которым они были основаны. Первая колония Северной Америки – Вирджиния была создана как база частной компании. Ряд поселений был основан беженцами-протестантами при участии торговых компаний: Массачусетс, Род-Айленд, Мэриленд, Пенсильвания. Город Нью-Йорк (первоначально – Новый Амстердам) и прилегающая к нему терри-

тория был отвоеван у голландцев. По инициативе британского правительства были основаны территории Нью-Гэмпшир, Каролина, Джорджия.

В середине XVIII в. большинство регионов принадлежало непосредственно метрополии («коронные колонии»): Джорджия, Нью-Гэмпшир, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Вирджиния. Ряд колоний имел корпоративный статус: Массачусетс, Коннектикут, Род-Айленд, Территории Мэриленд, Северная и Южная Каролина, Пенсильвания (включая отделившийся позднее Делавэр) находились в собственности частных лиц.

Все колонии имели систему органов местного управления, включавшую институты исполнительной, представительной и судебной власти. Исполнительная власть осуществлялась губернаторами. В «коронных колониях» они назначались Лондоном и подчинялись королевской администрации. В собственнических и корпоративных колониях порядок формирования администрации был зафиксирован в юридических документах (*хартиях*), определяющих основы взаимоотношений американских территорий и правительства Великобритании. В корпоративных колониях губернаторы, как правило, являлись местными гражданами и избирались «пайщиками» компании, т. е., фактически всеми свободными совершеннолетними мужчинами, «фрименами»¹.

Во всех регионах наряду со структурами исполнительной власти существовали и представительные учреждения: советы при губернаторах, законодательные собрания – *легислатуры*². В середине XVIII в. в большинстве штатов легислатуры состояли из двух палат. Депутаты нижней палаты избирались фрименами или фригольдерами, верхней – назначались короной или собственником колонии (в корпоративных избирались «пайщиками»).

Более активно принцип местного управления проводился там, где процесс освоения территорий возглавляли религиозные общины (Новая Англия, Пенсильвания). Представители диссидентских церквей стремились к политической автономии и вводили у себя самоуправление, основанное, как правило, на демократических принципах. Это были своеобразные «теократические республики», где безоговорочно признавался авторитет Священного Писания как основного руководства основ жизнедеятельности и общественного устройства.



Английские колонии в Америке

¹ От англ. «the freeman» – свободный человек.

² «The legislatures» (англ.).

Характерные черты американского протестантизма формировались под влиянием английского религиозно-освободительного движения начала XVII в. В Америке часто оказывались наиболее радикальные приверженцы пуританизма. Ими «отстаивалась более широкая социальная роль и назначение религиозной организации и предполагалось, в частности, что все основные вопросы религиозной жизни и общегосударственные вопросы должны решаться пасторами общины совместно с выборными лицами из мирян – пресвитерами»¹.

Предание Ветхого Завета (Второзаконие), повествующее об организации власти у древних иудеев, было воспринято протестантами в качестве руководства для широкого применения института выборности должностных лиц: «Изберите себе... мужей мудрых, разумных и испытанных, и я поставлю их начальниками вашими»². «Конституция» пуританской общины, как правило, предусматривала выборность ее руководителей: священников (пасторов), их помощников и старейшин (пресвитеров). Практиковались и элементы прямой, непосредственной демократии, когда на общем собрании коллектива рассматривались и решались наиболее важные аспекты внутренней жизни.

К первой трети XVII в. относятся относительно удачные попытки организации самоуправляющихся американских общин, основанных на протестантской доктрине. В 1620 г. группа пуритан, прибывшая из Нидерландов и Англии на корабле «Мэйфлауэр» основала поселение Новый Плимут. Развитие еще одной общины – Массачусетса началось в 1630 г.

В 1636 г. индипендент Роджер Уильямс создал в Америке христианскую республику, включавшую поселения в бухте Провиденция (Providence) и остров Род-Айленд. Здесь широко применялся принцип непосредственной демократии: большинство вопросов внутреннего управления – избрание должностных лиц (в том числе главы исполнительной власти – «губернатора»), принятие местных законов и других значимых решений происходило на основе голосования всех свободных мужчин. Этому способствовало и то обстоятельство, что колония занимала сравнительно небольшую территорию.

Демократическая практика Род-Айленда, Массачусетса, Пенсильвании, Коннектикута и других штатов позволила в XIX в. Алексису де Токвилю³ сравнить ее с древнеафинским народовластием. Французский писатель отмечал: «Общие принципы построения современных конституций, которые большинство европейцев XVII века понимало с трудом и которые лишь частично восторжествовали в тот период в Великобритании, были полностью признаны в Новой Англии и закреплены ее законами: участие народа в общественных делах, свободное голосование по вопросу о налогах, ответственность представителей власти перед народом, личная свобода и суд присяжных – все это было воспринято единодушно и реально введено в жизнь в Новой Англии»⁴.

Наблюдение Токвиля подчеркивает тенденцию распространения в американском обществе «колониального периода» идей равенства, спра-

¹ Институты самоуправления: Историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут. – М., 1995. – С. 194.

² Ветхий Завет. Второзаконие, 1, 13 (Синодальный перевод).

³ Алексис де Токвиль (1805-1859) – французский историк и политический деятель.

⁴ Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 2000. – С. 51.

ведливости, гражданственности и, как следствие этого, признания выборного представительства в качестве одного из важнейших политико-правовых институтов.

Необходимо, однако, отметить, что формы и методы организации представительной власти в колониях, во многом воспроизводили принципы, характерные для Великобритании. В политическом отношении религиозные эмигранты «не принесли с собою ничего, что не соответствовало бы английскому характеру»¹.

В североамериканских колониях была распространена английская выборная практика, и, в частности, правило, согласно которому для участия в парламентских выборах, потенциальный избиратель должен был обладать свободным земельным владением (фригольд), приносящим не менее 40 шиллингов годового дохода. В Америке это правило было широко распространено, но имущественный избирательный ценз мог варьировать: 40 шиллингов годового дохода или собственность, стоящая не менее 40 фунтов, владение земельным участком, площадью от 50 акров. Отметим, что в качестве лиц, наделенных правом голоса, здесь рассматривались т. н. «белые», – совершеннолетние мужчины, европейские переселенцы и их потомки. Женщины, индейцы, темнокожие жители штатов (даже не являющиеся рабами) безусловно исключались из числа потенциальных избирателей.

Исследователи по-разному оценивают степень вовлеченности населения колоний в избирательный процесс, так как сложно привести к единому показателю различные выборные цензы, существовавшие в отдельных штатах. Например, даже в Пенсильвании, штате с достаточно «демократичным» законодательством, не имела права голоса половина сельских жителей, а в ее столице – Филадельфии, до $\frac{1}{10}$ населения. Более либеральное законодательство практиковалось в Новой Англии (Массачусетс и др. территории). Американский историк Г. Аптекер полагал, что «по-видимому, закон лишал избирательных прав в предреволюционную пору меньшую долю мужского населения Массачусетса, чем это считалось до сих пор. Но даже для этого штата цифра... 80 процентов избирателей – может быть увеличена на какие-нибудь 4-5 процентов; что же касается остальной страны, то нет никаких сомнений, что до революции закон лишал избирательных прав гораздо больший процент – вероятно, свыше половины взрослого белого мужского населения»².

Борьба колоний за независимость

Первая половина XVIII в. была отмечена ростом противоречий между Великобританией и ее американскими владениями. Этот процесс усилился в середине столетия.

В основе хозяйственной политики, осуществляемой Лондоном, лежала идеология *меркантилизма* – экономического учения, согласно которому важнейшей задачей государства является накопление денежного богатства внутри страны, поддержка экспансии национального торгового капитала, поощрение отечественной промышленности. Британская бур-

¹ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. – М., 1905. – С. 391.

² Аптекер Г. История американского народа. Американская революция 1763-1783. – М., 1962. – С. 296.

жуазия добивалась от парламента принятия законов, создающих преимущества для английской торговли и промышленности. Америка же рассматривалась исключительно в качестве рынка сбыта товаров и поставщика дешевого сырья. Здесь поощрялось производство продукции, способной быстро окупить издержки и приносить прибыль. В частности, значительное количество судов британского торгового и военного флота было построено на верфях Северной Америки. Наличие железной руды привело к развитию черной металлургии, и в начале XVIII в. Америка стала одним из крупнейших в мире производителей чугуна. Существенным был объем экспортной сельскохозяйственной продукции (табак, зерновые).

Британское торговое законодательство этого периода лишало колониальных предпринимателей большей части прибыли и усиливало их экономическую зависимость от купцов метрополии.

Колонии могли торговать с любыми третьими странами лишь на английских кораблях и исключительно через английские порты, где с товаров взимались пошлины. Это правило распространялось и на торговые связи Америки со своими ближайшими торговыми партнерами – колониями Испании, Португалии и Франции. Коммерческие перевозки на судах иной юрисдикции считались серьезным правонарушением; власти имели право конфисковать корабль и половину находящихся на нем грузов. При этом британские купцы свободно закупали американские товары, например, табак, и торговали им по всему миру. Следует учесть, что британское судно лишь перевозило товар. Американский производитель табака нес все расходы, связанные с его транспортировкой: фрахт судна, пошлины, страховку, плату за хранение груза. В результате, сделка в лучшем случае приносила американцам минимальную прибыль, а часто не позволяла оплатить даже таможенные пошлины. Плантаторы были вынуждены брать у англичан кредит под будущий урожай, но погашение долга откладывалось, росли проценты, и в результате финансовая зависимость колоний от метрополии постоянно усиливалась: в некоторых семьях долг передавался из поколения в поколение. К 70-м гг. XVIII в. задолженность табачных плантаций штата Вирджиния английским купцам составляла 2 млн. фунтов стерлингов.

В северных штатах, в Новой Англии, где природные условия не благоприятствовали производству аграрной продукции, активно развивалась контрабандная торговля, прежде всего, с островами Карибского бассейна (Вест-Индия) и Африкой (так называемая «треугольная торговля»). Американцы закупали в Вест-Индии сахар и патоку – сырье для производства алкоголя – одного из своих основных экспортных товаров. Затем алкоголь направлялся в Африку, где обменивался на рабов. Рабы поставлялись на плантации Вест-Индии в обмен на сырье, и «торгово-промышленный» цикл продолжался.

В 1764 г. было учреждено новое таможенное законодательство Новой Англии. Все товары, поступающие на американские рынки, облагались высокой пошлиной и, в частности, сахар и патока. В результате таможенные сборы выросли в 15 раз. Одновременно усилилась борьба с контрабандой: морские порты контролировались британским военным флотом. Через три года произошло существенное повышение пошлин на товары, ввозимые в Америку: краски, бумагу, стекло, чай.

Все эти мероприятия существенно снижали рентабельность американской экономики, а, следовательно, сокращали доходы местной буржуазии. Меркантилистская политика Великобритании ощущалась всеми слоями американского общества, независимо от их социального статуса. Всеобщее недовольство вызвали попытки английских властей ввести в колониях прямой палоговый сбор (гербовый сбор), которым должны были облагаться не только хозяйственные и юридические документы (завещания, контракты, договоры, бухгалтерские балансы и пр.), но даже календари, газеты, рекламные объявления и многие другие виды популярной печатной продукции. Гербовый сбор был формально введен в штатах в 1765 г., но вскоре отменен под давлением протестующего населения.

Британия регулировала не только торгово-финансовую сферу штатов. Колониальное сельское хозяйство было экстенсивным: истощившиеся плантации сменялись новыми, основанными на залежных землях, и к 70-м гг. XVIII в. фонд свободных земель на юге был исчерпан. Аграрное производство распространялось с океанского побережья в глубь страны, на Запад, но британские власти, не имея возможности осуществлять контроль за удаленными районами, препятствовали расширению штатов. В качестве естественного барьера Лондон рассматривал Аллеганские горы: колонистам запрещалось селиться западнее этой границы.

Экономическое давление метрополии сопровождалось негативными явлениями в политико-правовой сфере. Британия проводила курс на централизацию управления своими многочисленными колониями. Более пристальное внимание было обращено на деятельность губернаторов: от них требовалась не только лояльность высшим властям, но и более энергичная защита интересов Лондона.

В период обострения политического и военного противостояния метрополии и американских колоний (конец 60-х – начало 70-х гг. XVIII в.) королевская власть приостанавливала деятельность представительных собраний штатов, оппозиционно настроенных по отношению к Лондону и наиболее активно отстаивающих права местного населения. В 1767 г. была распущена законодательная ассамблея штата Нью-Йорк; в 1774 г. – законодательное собрание штата Вирджиния.

Британские власти, особенно военные, демонстрировали свой приоритет над местными представительными и судебными учреждениями. Нередкими были случаи упразднения судов присяжных, нарушения норм акта 1679 г. о неприкосновенности личности («Habeas corpus act»). Англичане увеличивали свое военное присутствие в Америке, и при этом возлагали на колонистов значительную долю своих расходов, требовали предоставлять продовольствие и помещения для войск.

Один из лидеров борьбы за независимость – Томас Джефферсон¹ так отразил ситуацию в популярном памфлете: «Каждый день приносил какое-нибудь новое и не имеющее оправданий проявление власти над своими подданными по ту сторону океана»².

¹ Томас Джефферсон (1743-1826) – американский государственный деятель, философ. В 1779-1781 гг. губернатор Вирджинии, в 1784-1789 гг. посол США в Париже, в 1789-1793 гг. государственный секретарь США. В 1796-1801 гг. вице-президент, в 1801-1809 гг. – президент Соединенных Штатов.

² Джефферсон Т. Общий обзор прав Британской Америки // Американские просветители. Т. 2. – М., 1969. – С. 10.

Мероприятия британского правительства, противоречащие интересам американского общества, неизменно сопровождались акциями протеста. Следует отметить, что не менее $\frac{1}{3}$ европейцев, проживавших в Америке, являлось выходцами из Нидерландов и Ирландии или их потомками. Эти люди не были связаны с Британией даже этнически, и видели в англичанах лишь враждебно настроенных чужестранцев.

В 1764-1765 гг. в штатах развернулось движение ряда объединений, созданных активными сторонниками политической и экономической автономии колоний. Наиболее заметной среди них была организация «Сыны свободы». Участники антибританских выступлений стремились координировать свои действия в разных частях страны. В октябре 1765 г. в Нью-Йорке собрался конгресс делегатов штатов, принявший «Декларацию прав». В этом документе был выдвинут тезис, аналогичный тому, что сыграл заметную роль в идеологической борьбе эпохи Английской революции XVII в. Если английские левеллеры провозглашали: «Что всех касается, всеми должно быть обсуждаемо», то американские патриоты заявляли, что «нет прав без представительства».

Это означало отказ от подчинения распоряжениям британского парламента и правительства, которые, по мнению сторонников независимости, не имели права учреждать в Америке налоги и сборы, осуществлять иные значимые действия (особенно в финансовой сфере), так как не получили на это согласие местного населения. Колонисты признавали лишь власть местных законодательных ассамблей.

Процесс борьбы за автономию американских колоний сопровождался демократизацией выборного законодательства. Лидеры освободительного движения, как правило, являлись сторонниками либерализации местных избирательных законов. Как отмечает современный исследователь, в период, предшествовавший провозглашению независимости Соединенных Штатов, «в большинстве колоний произошло расширение контингента избирателей за счет предоставления права голоса тем, кто раньше его не имел, в результате снижения имущественного ценза»¹.

Тенденция к выходу штатов из-под юрисдикции Великобритании наиболее сильно проявилась в начале 70-х гг. XVIII в. Обострение противоречий между Британией и ее американскими владениями, традиционно связывается с инцидентом в г. Бостоне (Бостонское чаепитие – Boston Tea Party), произошедшем 16 декабря 1773 г. В мае этого года Ост-Индской компании была предоставлена монополия чайной торговли в Северной Америке, причем, цена на чай для американских потребителей, должна была снизиться, приблизительно, вдвое. Таким способом британское правительство стремилось подорвать позиции американских купцов-контрабандистов на колониальном «чайном» рынке. Но сам факт учреждения очередной монополии стал мощным катализатором антибританских настроений и привел к вооруженному конфликту сторон, сначала в Бостоне, а затем и во многих других частях Северной Америки. Этот процесс был образно очерчен американским автором: «Притеснения вызвали отпор; отпор повлек за собой кары; кары породили возмущение, ответом на возмущение явились репрессии, репрессии привели к революции»².

¹ История США. Т. 1. – М., 1983. – С. 138.

² Аптекер Г. История американского народа... – М., 1962. – С. 46.

Вскоре после инцидента в Бостоне начались военные действия между регулярными войсками Великобритании и отрядами колонистов – война за независимость Соединенных Штатов, длившаяся с 1775 по 1783 г.

Процесс консолидации борьбы за политическую автономию воплотился в «Единоголосной декларации тринадцати Соединенных Штатов Америки», принятой 4 июля 1776 г. в Филадельфии, столице штата Пенсильвания.

В этом документе представители тринадцати «призывая Всевышнего подтвердить честность... намерений», провозгласили «от имени и по уполномочию доброго народа», что «соединенные колонии являются и по праву должны быть свободными и независимыми штатами, что они освобождаются от всякой зависимости по отношению к британской короне и что все политические связи между ними и Британским государством должны быть полностью разорваны»¹.

Так было официально положено начало существования нового государства – Соединенных Штатов Америки, в это период – конфедерации суверенных и автономных штатов.

Обосновывая свое решение не подчиняться больше власти Георга III и основать суверенное государство, авторы «Декларации независимости» предъявили королю ряд обвинений, и, приведя «набор бесчисленных несправедливостей и насилий», отметили, что король «разрешил проводить... законы, важные для жизни населения обширных округов только при условии, что оно откажется от права на представительство в легислатуре, то есть от права, бесценного для него и опасного только для тиранов...»

Он неоднократно распускал палаты представителей... Он в течение длительного срока после такого роспуска отказывал в выборах других депутатов...»².

Принятие «Декларации независимости» стало одним из наиболее значимых событий нового времени. Был создан прецедент правовой самоидентификации народа, реализации его суверенитета, права самостоятельного выбора путей развития общества, принципов организации властных структур.

Кроме того, «Декларация» положила начало уникального эксперимента становления конституционализма в обществе, не обремененном многовековой государственной традицией: «Наша революция, – писал в 1824 г. Т. Джефферсон, подарила нам альбом, на котором мы вольны были



Комиссия по подготовке Декларации независимости

¹ Декларация независимости// Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 28.

² Там же. – С. 26.

сделать любую надпись. У нас не было возможности рыться в устарелых документах, отыскивать королевские рукописи... Мы обратились к тому, что было дано природой...»¹.

«Декларация независимости» сыграла важную роль в процессе демократического развития Западной цивилизации, становления «гражданского общества». Впервые в истории политическая, правовая и общественная системы государства были основаны на доктринах естественного права. Чрезвычайно важным стало декларирование приоритета прав и свобод личности как основного принципа организации социума. Именно в этом документе была провозглашена идея социального и политического равноправия всех членов общества: «Все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых»².

Необходимо отметить, что «Декларация» как своего рода «манифест естественного права», существенно способствовала развитию демократических процессов в странах Старого Света³.

Избирательное законодательство штатов

С провозглашением независимости, многие штаты-участники конфедерации разработали и приняли собственные конституционные акты, в которых были юридически закреплены основы внутреннего устройства этих новых государственных образований и, в том числе, важнейшие черты местных избирательных систем.

Формально, в штатах сохранялась старая, колониальная система организации власти. В нее входили, помимо судебных органов, губернаторы и законодательные собрания (легислатуры). Однако в новых условиях способ формирования властных структур изменился.

Во всех штатах, кроме Нью-Йорка, Род-Айленда, Коннектикута и Пенсильвании губернаторы избирались законодательными собраниями (как правило, на годичный срок). Эта практика объясняется негативным опытом колониального правления, при котором гражданские и военные губернаторы часто имели неограниченные полномочия. Избирая губернаторов, ассамблеи штатов стремились подчеркнуть приоритет законодательной власти над исполнительной и одновременно осуществляли более жесткий контроль за деятельностью региональных правительств.

Представительные органы одиннадцати штатов из тринадцати состояли из двух палат: верхней (чаще всего она называлась «сенат») и нижней. В штатах Пенсильвания и Джорджия законодательная ассамблея состояла из одной палаты.

¹ Джефферсон Т. [Происхождение самоуправления]// Американские просветители. Избранные произведения. Т. 2. – М., 1969. – С. 141-142.

² Декларация независимости// Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 25.

³ «С 1776 г. американцы неизменно сходились на том, что Соединенные Штаты должны быть маяком прав человека в этом погрязшем в грехах мире» (А. Шлезингер. Циклы американской истории. – М., 1992. – С. 133).

Полномочия представительных органов и выборных должностных лиц, как правило, были краткосрочными. Наиболее распространенным периодом, на который избирались губернаторы, судьи и шерифы, депутаты местных легислатур, коронеры и другие чиновники, был срок в один год. Такой порядок основывался на традиции, заложенной в эпоху создания первых поселений. В начале XVII в. глава колонии Новый Плимут так объяснял краткосрочный характер американских магистратур: «Если должности эти приносят почет или выгоды, надобно, чтобы и другие могли ими воспользоваться; если же являются бременем (как оно несомненно было), то справедливо, чтобы и другие помогали его нести»¹. Частая ротация должностных лиц была призвана облегчить контроль общины за их деятельностью, способствовать борьбе с коррупцией, привлекать граждан к участию в делах сообщества. Все эти факторы не утратили своей актуальности и в XIX-XX вв.

В конце 70-х гг. XVIII в. ни в одном штате полномочия нижних палат не превышали года, а в ряде территорий – шести месяцев. В большинстве регионов, где законодательная ассамблея состояла из двух палат, ее состав также переизбирался ежегодно, но в некоторых штатах законодательство устанавливало более длительный срок полномочий сенаторов: в штате Мэриленд – 5 лет, в Вирджинии и Нью-Йорке – 4 года (с ежегодной ротацией $\frac{1}{4}$ состава). При относительно длительном сроке полномочий сенатов применялся принцип ежегодной ротации части депутатского корпуса.

Интересный способ сочетания принципа ротации с принципом «подтверждения доверия» был заявлен в первой конституции штата Делавэр. Этот штат состоял из трех графств. По конституции 10 сентября 1776 г. каждое из них избирало в сенат штата по три депутата. По истечении первого года, в каждом графстве подлежал перевыборам сенатор, первоначально набравший наименьшее число голосов, по сравнению с двумя своими коллегами. В конце второго года – второй сенатор и, наконец, третьим переизбирался сенатор, первоначально получивший большинство голосов избирателей.

Депутаты законодательных собраний избирались населением, отвечавшим условиям, определенным местным законодательством (в первую очередь конституцией штата). В большинстве штатов эти выборы были прямыми: избиратели голосовали непосредственно за кандидатов в депутаты соответствующей палаты.

Необходимо отметить такой важный элемент избирательного процесса, как тайный способ подачи голосов с использованием записок – бюллетеней (ballots). Он был зафиксирован в конституциях штатов Делавэр, Джорджия, Северная и Южная Каролина, Пенсильвания и других.

Чаще всего эта процедура применялась при избрании в местной легислатуре губернаторов или сенаторов, когда последние выбирались из числа депутатов нижней палаты. Но в конституциях штатов Пенсильвания и Северная Каролина избрание членов нижней палаты также предписывалось производить с использованием записок.

В конституции штата Нью-Йорк, принятой 20 апреля 1777 г., говорилось, что «после завершения существующей войны между Соединенны-

¹ Брэдфорд У. История поселения в Плимуте. – М., 1987. – С. 132.

ми Штатами Америки и Великобританией, может быть принят акт или ряд актов, устанавливающих в этом штате порядок выборов сенаторов и представителей посредством избирательного бюллетеня»¹.

Местное законодательство уделяло внимание обеспечению безопасности избирательного процесса. В нем содержались нормы, предписывающие вооруженным подразделениям, милиции штатов находиться в день выборов на значительном расстоянии от мест подачи голосов. В помещениях для голосования могли находиться лишь невооруженные граждане.

Пассивное избирательное право в большинстве штатов было обусловлено имущественным цензом для кандидатов в депутаты законодательных ассамблей. В пяти штатах депутатом мог быть избран любой человек, имеющий право голоса². Для членов сената в большинстве случаев устанавливался больший ценз, по сравнению с цензом, необходимым для избрания в нижнюю палату. Это обусловило преобладание в сенатах штатов представителей наиболее состоятельных групп населения (плантаторы, крупные землевладельцы, владельцы мануфактур, финансисты, оптовые торговцы, юристы). Наиболее значительный ценз для сенаторов был установлен в штатах Нью-Джерси, Мэриленд, Южная Каролина.

Применительно к нижним палатам избирательное законодательство было более демократичным, но и здесь для участия в выборах, кандидат должен был обладать определенным имущественным достатком. В Северной Каролине требовалось наличие 100 акров земли, в Мэриленде и Нью-Джерси – собственности, оцененной не менее 500 фунтов стерлингов. Соответственно различия и социальный состав депутатов нижних палат. В штатах Нью-Йорк, Северная Каролина, Нью-Гэмпшир, Род-Айленд преобладали фермеры; в конгрессе Пенсильвании – штата с наиболее демократичной избирательной системой, большинство (80 %) принадлежало мелким фермерам и ремесленникам.

Статус избирателя также варьировал в различных штатах. В большинстве из них право голоса имели все взрослые мужчины, включенные в список налогоплательщиков. Однако в ряде штатов избирателями могли стать лишь состоятельные граждане (Вирджиния, Северная и Южная Каролина, Нью-Гэмпшир). В штате Коннектикут активное избирательное право приобретали лица, имеющие в собственности недвижимость, стоимостью от 134 долларов или уплачивающие налог не менее 7 долларов, в штате Массачусетс – недвижимость на сумму от 6 фунтов, в Южной Каролине – участок земли не менее 50 акров.

Некоторая либерализация выборного законодательства в конце 70-х гг. XVIII в. способствовала тому, что средние и отчасти низшие слои населения получили возможность делегировать большее число своих представителей в законодательные органы власти. Кроме того, война за

¹ «That as soon as may be after the termination of the present war between the United States of America and Great Britain, an act or acts be passed by the legislature of this State for causing all elections thereafter to be held in this State for senators and representatives in assembly to be by ballot, and directing the manner in which the same shall be conducted. And whereas it is possible that, after all the care of the legislature in framing the said act or acts, certain inconveniences and mischiefs, unforeseen at this day, may be found to attend the said mode of electing by ballot».

² Вирджиния, Пенсильвания, Нью-Йорк, Нью-Гэмпшир, Делавэр.

независимость привела к инфляции, обесценивавшей имущественные цензы, установленные в денежном выражении. Эти факторы способствовали демократизации законодательных ассамблей, более пропорциональному представительству в них жителей различных районов штатов. «В составе нижних палат законодательных ассамблей увеличилось число депутатов фермеров и ремесленников – людей среднего достатка»¹. Доля «среднего класса» в общем числе лиц, избранных в нижние палаты штатов после 1776-1777 гг. увеличилась, в среднем, с 20 до 40 %.

В отдельных случаях избирательное законодательство было сформулировано таким образом, что позволяло трактовать его в пользу максимального расширения круга избирателей. Конституция штата Нью-Джерси, принятая 2 июля 1776 г. (т. е. до провозглашения «Декларации независимости»), содержала статью, в которой к числу носителей активного избирательного права относились «все жители этой колонии» («That all inhabitants of this Colony»), в то время как в конституционных актах других колоний избиратели обозначались терминами – «мужчины», «белые мужчины», «фригольдеры». В четвертой статье конституции Нью-Джерси говорилось: «Все жители этой колонии, совершеннолетние, обладающие состоянием в 50 фунтов., прожившие 12 месяцев до момента выборов в том графстве, где они претендуют голосовать, должны иметь право голосовать за представителей в Совет и Ассамблею»². Буквальное толкование этого закона имело своим результатом то, что в период с 1790 по 1807 гг. правом голоса в Нью-Джерси пользовались белые женщины и темнокожие – как мужчины, так и женщины³.

Помимо возрастного, имущественного и ценза оседлости, во многих штатах существовали ограничения права избирать и быть избранными, связанные с религиозной принадлежностью граждан. Конституции штатов обуславливали право голоса принадлежностью лица к «традиционному», исторически сложившемуся в этом регионе вероисповеданию. В ряде законов содержались требования принесения религиозной присяги для допуска к участию в общественно-политической жизни штата.

В целом, значительная часть населения штатов не могла претендовать на участие в выборном процессе ни в качестве избираемых, ни в качестве избирателей, что способствовало росту эгалитарных настроений в обществе: «Многие ветераны, сражавшиеся за независимость, вернувшись домой, не получили права голоса, поскольку они обладали недостаточной собственностью или не имели ее вообще. Они считали себя вправе быть включенными в списки избирателей и принимать участие в решении послевоенных проблем»⁴.

¹ История США. Т. 1. – М., 1983. – С. 140.

² «That all inhabitants of this Colony, of full age, who are worth fifty pounds proclamation money, clear estate in the same, and have resided within the county in which they claim a vote for twelve months immediately preceding the election, shall be entitled to vote for Representatives in Council and Assembly».

³ Аптекер Г. История американского народа... – М., 1962. – С. 351.

⁴ Ширяев Б. А. Политическая борьба в США. 1783-1801. – Л., 1981. – С. 14.

Система имущественных цензов штатов в конце 70-х гг. XVIII в.¹

штат	ценз избирателя	ценз члена нижней палаты	ценз члена верхней палаты
Массачусетс	недвижимость, приносящая годовой доход от 3 £ ² или иное имущество, стоимостью от 6 £	недвижимость, приносящая годовой доход от 30 £ или иное имущество, стоимостью от 60 £	земельный участок стоимостью от 300 £ или недвижимость, стоимостью от 600 £ или то и другое на сумму от 600 £
Нью-Гэмпшир	фригольд	ценз избирателя	земельный участок стоимостью от 200 £
Нью-Йорк	фригольд стоимостью от 20 £ или 40 шиллингов годовой ренты, а также уплата налогов	ценз избирателя	фригольд стоимостью от 100 £, не находящийся в залоге
Род-Айленд	земельный участок стоимостью не менее 133 \$	ценз избирателя	ценз избирателя
Нью-Джерси	собственность стоимостью от 50 £	собственность стоимостью от 500 £	собственность стоимостью от 1 000 £
Пенсильвания	уплата любого налога на протяжении 1 года до дня выборов; сыновья фригольдеров могли голосовать и в том случае, если не платили налоги лично	ценз избирателя	нет верхней палаты
Делавэр	фригольд	ценз избирателя	ценз избирателя
Мэриленд	50 акров земли или собственность стоимостью от 30 £	собственность стоимостью от 500 £	собственность стоимостью от 1000 £
Вирджиния	100 акров необжитой земли или 25 акров с домом, или дом, или участок земли в городе	ценз избирателя	фактически ценз избирателя, т. к. сенаторы избирались нижней палатой из числа ее депутатов
Северная Каролина	фригольд от 50 акров (при выборах сенатора) и уплата налога (при выборах члена нижней палаты)	100 акров земли	300 акров земли
Южная Каролина	фригольд от 50 акров или уплата налога, эквивалентного налогу с 50 акров земли	ценз избирателя; для лиц, не проживающих в графстве, фригольд стоимостью от 350 £	фригольд стоимостью от 2 000 £ для жителей графства и стоимостью 7 000 £ для лиц, не проживающих в графстве
Джорджия	налогооблагаемая собственность стоимостью не менее 10 £ или любой постоянный доход от занятий ремеслом	250 акров земли или иная собственность на сумму от 250 £	нет верхней палаты

¹ При составлении таблицы использовались данные The Avalon Project at Yale Law School (<http://www.yale.edu>).

² Фунтов стерлингов.

2. Избирательное право Соединенных Штатов по конституции 1787 г.

После провозглашения независимости Соединенных Штатов усилилась актуальность разработки законодательных норм, регулирующих отношения между членами конфедерации, а также полномочия органов, обеспечивающих исполнение властных функций в интересах всех самоуправляющихся территорий (вооруженные силы, внешняя политика, финансы).

Первая попытка создания конституции нового американского государства была предпринята в 1777-1781 гг., когда были разработаны «Статьи конфедерации». Этот документ положил начало процессу формирования властных структур, чьи полномочия распространялись на всю территорию Соединенных Штатов.

В «Статьях...» было узаконено наличие верховного представительного органа власти конфедерации – *Конгресса* (Континентальный конгресс), члены которого «ежегодно должны быть избираемы (по установленному законодательным собранием каждого штата способу)»¹.

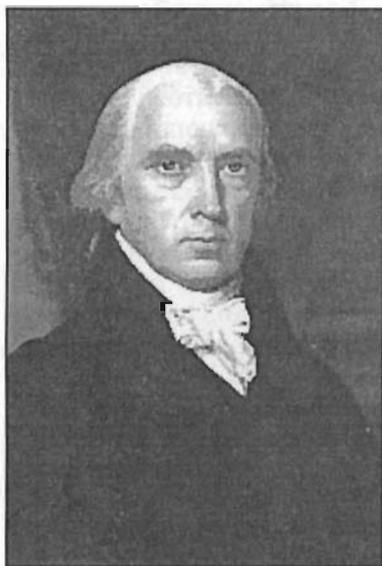
И хотя в это время Конгресс имел характер скорее совещательного, чем законодательного органа, государственное право переходного периода содержало нормы, обеспечивающие равное политико-правовое положение его депутатов и адекватное представительство штатов: «Ни один из штатов не должен иметь ни менее двух представителей в Конгрессе, ни более семи; никто не может быть делегатом более трех лет в течение одного шестилетия; кто состоит в звании делегата, тот не может занимать никакую должность в Соединенных Штатах, за которую он сам или кто-либо другой вместо него получает жалование, вознаграждение или денежные выгоды какого бы то ни было рода»².

В 80-х гг. XVIII в. Соединенные Штаты переживали один из наиболее сложных этапов своего развития. Война с Великобританией фактически завершилась в конце 1781 г. Новое государство смогло отстоять свою независимость в ходе вооруженного конфликта с метрополией, но во время войны колонии были вынуждены максимально использовать свои финансовые, материальные, людские ресурсы. Отдельные штаты и конфедерация в целом имели огромную внешнюю и внутреннюю задолженность, инфляция обесценивала бумажные деньги и займы. Торговцы отказывались принимать к оплате бумажные деньги. В штате Род-Айленд был даже принят закон, согласно которому лицо, претендующее на занятие выборного поста, должно было присягать, что, вступив в должность, не будет действовать против обращения банкнот. Кроме того, период военных действий крайне негативно сказался на внешней торговле Соединенных Штатов.

В стране происходили волнения, вызванные, главным образом, экономическими факторами: восставали солдаты, не получившие жалования; сельское население, наиболее пострадавшее в результате финансовой политики государства, также нередко выражало протест с оружием в руках. В этой ситуации остро чувствовался дефицит центральной власти, наделенной большими полномочиями для того, чтобы устранить не-

¹ Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. – М., 1996. – С. 57.

² Там же.



Дж. Мэдисон

гативные последствия войны и согласовать интересы регионов.

Политических лидеров нового государства беспокоила проблема стихийного демократизма, носителем которого выступали городские и сельские низы. В 80-х гг. XVIII в. среди представителей интеллектуальной, военной и финансово-предпринимательской элиты Соединенных Штатов было распространено мнение о необходимости противодействия эгалитаристским настроениям масс, их стремлению к уравниванию прав всех граждан конфедерации. Выразителем идеологии некоего «среднего», сбалансированного пути развития страны, равно избегающего как концентрации власти в руках одного лица, так и демократической анархии, стал Джеймс Мэдисон¹. Мэдисон и его единомышленники (как в Вирджинии, так и в других штатах) считали не-

обходимым изменить «Статьи конфедерации» в целях создания сильной центральной власти, способной, прежде всего, исполнить обязательства, взятые предыдущим правительством (в частности, погасить многочисленные займы, поддерживать ценность бумажных денег и т. п.), а в дальнейшем – обеспечить суверенитет и процветание нового государства.

По инициативе штата Вирджиния в сентябре 1787 г. в городе Аннаполисе состоялось совещание представителей штатов, целью которого было обсуждение возможных изменений в конфедеративном законодательстве. Поскольку совещание оказалось малочисленным (12 человек от 5 штатов), был обнародован призыв ко всем штатам: прислать своих делегатов на новое совещание. Против данной инициативы не возражал и Конгресс конфедерации. Новый съезд делегатов был назначен на «второй понедельник мая» 1787 г. в городе Филадельфия – столице штата Пенсильвания.

Подчеркнем, что хотя инициаторы мероприятия (в первую очередь вирджинские политики во главе с Мэдисоном) предполагали обсудить на нем варианты реформирования государственного устройства, конвент в Филадельфии не имел статуса конституционной ассамблеи. Никто не давал его участникам полномочий разработать и принять американскую конституцию; делегаты (за исключением ряда политиков) не готовились специально к серьезной дискуссии по конституционным вопросам. Основной закон американского государства постепенно вырабатывался в ходе заседаний конвента, лишь позднее получившего название «конституционного». Представители штатов олицетворяли высшие слои американского общества (плантаторы, коммерсанты, банкиры, юристы, военные).

С самого начала конвент в Филадельфии носил чрезвычайно закрытый характер: запрещалось фиксировать выступления ораторов, сооб-

¹ Джеймс Мэдисон (1751-1836) – американский государственный деятель. Член Контиентального конгресса, Конгресса Соединенных Штатов. В 1801-1809 гг. государственный секретарь США. В 1809-1817 гг. президент США.

щать прессе о содержании прений. Подобная таинственность вызывала беспокойство общественности; распространялись слухи о том, что за закрытыми дверями обсуждается идея об учреждении в Америке монархии по образцу бывшей метрополии – Великобритании.

В действительности участникам собрания был представлен проект государственного устройства, разработанный Мэдисоном. В его основу был положен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Предполагалось создание сильного федерального центра с большим объемом полномочий, двухпалатного парламента, независимых судебных органов. Высшим органом исполнительной власти должен был стать *президент*¹. Проект Мэдисона позднее фигурировал под названием «Вирджинский план».



А. Гамильтон

Ему противостояла концепция представителей малых штатов – так называемый «план Нью-Джерси». В этом варианте Конгресс состоял из одной палаты, состав которой формировали legislatures штатов, а верховный орган исполнительной власти представлял собой коллегия уполномоченных от штатов.

В Филадельфии со своим планом выступил еще один политик – Александр Гамильтон² – сторонник максимального сужения области применения демократических институтов в государственном строительстве. Гамильтон также использовал схему разделения властей, но в его варианте практически не предусматривались элементы выборности, электорального представительства. По плану Гамильтона президент Соединенных Штатов имел большой объем прав, избирался немногочисленной коллегией выборщиков и сохранял этот пост пожизненно. Сенаторы – члены верхней палаты Конгресса, также исполняли свои обязанности пожизненно после первоначально избранья выборщиками. Лишь члены нижней палаты выбирались населением при условии высокого имущественного ценза активного и пассивного избирательного права. Несложно увидеть в прототипе этого проекта (как, впрочем, и в варианте Мэдисона) британскую политическую модель с конституционным монархом, палатами лордов и общин.

Выступление Гамильтона было воспринято с большим сочувствием, но политики, собравшиеся в Филадельфии, прекрасно сознавали, что принятие данного плана вызовет недовольство населения, может стать причиной вооруженной борьбы за демократические права под руковод-

¹ От латинского «*praesideo*» – восседать впереди, председательствовать.

² Александр Гамильтон (1757-1804) – американский государственный деятель. Член Континентального конгресса. В 1789-1795 гг. – министр финансов США. 10 июля 1804 г. убит на дуэли А. Бэрром.

ством «нового Цезаря или Кромвеля». В качестве основы для дальнейшей дискуссии был выбран «Вирджинский план» Мэдисона.

Статус президента, его компетенция, а также конструкция Конгресса подверглись пристальному рассмотрению. Взгляды участников конвента часто не совпадали, многие стремились отстоять свою точку зрения.

Большинство членов конвента было согласно с тем, что президент (по крайней мере, первый) должен быть *избран*; это диктовалось необходимостью легитимации статуса главы исполнительной власти. Но такое решение вызывало новые споры, – о том, каким способом должен быть избран президент. Кроме того, следовало принять решение о сроке его полномочий.

Проект конституции не предусматривал ограничения количества сроков, на которые мог избираться президент Соединенных Штатов. Большинство склонялось к мнению, что время исполнения президентом своих обязанностей должно быть достаточно продолжительным, но при этом ограничиваться определенным сроком. Джефферсон писал в своих мемуарах: «Я совершенно не одобрял возможности пожизненного переизбрания президента... Я... видел, как легко пожизненные должности превращались в наследственные. Поэтому я хотел, чтобы президент избирался на семь лет и не мог быть переизбран снова»¹.

Вначале конвент принял решение, что президент будет избираться на семь лет, но в процессе согласования мнений был выработан следующий порядок. Президент избирался на четыре года; по истечении этого срока следовало произвести выборы – своеобразный экзамен для высшего должностного лица государства, на котором избиратели могли выразить ему недоверие, и тем самым, передать президентские полномочия другому лицу. В будущем, президент, не переизбранный на очередное четырехлетие, мог вновь выставить свою кандидатуру и завоевать доверие избирателей. Делегат от штата Нью-Йорк предложил исключить возможность избрания президента на третий срок. Штаты Вирджиния и Северная Каролина внесли поправку, согласно которой «никто не может быть президентом более восьми лет на протяжении любых шестнадцати лет»². Эта поправка не была принята, но в действительности установился порядок, при котором максимальная продолжительность пребывания президента у власти составляет именно восемь лет. Четыре первых президента Соединенных Штатов, завершив восьмилетний период своего пребывания на этом посту, считали недопустимым выдвигать свои кандидатуры на новый срок. Так было положено начало прочной политической традиции, впоследствии строго соблюдавшейся и узаконенной в XXII Поправке к конституции США³.

¹ Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Вирджиния. – Л., 1990. – С. 76-77.

² Там же. – С. 77.

³ В 1880 г. была предпринята попытка выдвинуть на третий президентский срок Гранта, но это намерение не было осуществлено. XXII Поправка к конституции США (предложена в 1947 г., ратификация завершена 27 февраля 1951 г.) гласит: «Раздел 1. Ни одно лицо не может быть избрано на должность Президента более чем два раза, и ни одно лицо, если оно занимало должность Президента либо исполняло обязанности Президента в течение более двух лет, замещаая лицо, избранное Президентом, не может быть избрано на должность Президента более одного раза» (Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 47).

Более сложной задачей оказалось определение *способа* избрания президента.

Предлагались следующие варианты: всенародное избрание, выборы в коллегии губернаторов штатов или непосредственно в законодательных собраниях штатов, избрание специально делегированными лицами – выборщиками, избрание конгрессменами по жребию. Конвент потратил немало времени для выработки решения, которое стало бы приемлемым для всех, и этот вопрос был передан на рассмотрение «Комитета по отложенным делам».

Каждый способ имел свои достоинства и недостатки. Всеобщее избрание президента соответствовало передовым политико-правовым доктринам нового времени, отвечало интересам широких народных масс, могло сплотить население молодого государства. Однако техническая сторона подобного избирательного процесса признавалась многими неосуществимой.

Казалось маловероятным, что один кандидат сразу получит абсолютное большинство голосов во всей стране. Как быть в случае, если разрыв между числом голосов, поданных за нескольких кандидатов, окажется минимальным? Будет ли президент пользоваться должным авторитетом, если какая-либо часть общества выразит сомнение в законности его статуса? Отметим, что в этот период нигде в мире не существовало практики общенациональных выборов главы государства. Кроме того, при всенародном избрании президента небольшие штаты могли считать свои интересы ущемленными, так как в каждом штате большинство получил бы местный кандидат. Следствием этого мог стать рост регионального сепаратизма, что угрожало независимости Союза в целом.

Избрание президента губернаторами штатов, напротив, не представляло никаких технических проблем, но этот способ был отвергнут как по причине его недемократичности, так и по более веским основаниям. Президент, избранный коллегией губернаторов (глав исполнительной власти в регионах), неизбежно попадал в зависимое положение, в то время как пост главы исполнительной власти предполагал значительную степень независимости, позволяющей оперативно принимать ответственные решения.

Избрание президента в Конгрессе противоречило принципу «разделения властей». В таком случае законодательная власть получала приоритет над властью исполнительной, что могло привести к дисбалансу политической системы. Кроме того, противники такого способа избрания указывали на возможность подкупа конгрессменов какой-либо влиятельной стороной, заинтересованной в продвижении своего кандидата на президентский пост. При сравнительно небольшом числе конгрессменов могла сложиться и ситуация, когда ни один кандидат не получал необходимого большинства голосов, процесс выборов затягивался, что, в свою очередь, могло обострить политическую борьбу и вызвать волнения в обществе (отметим, что данные опасения полностью подтвердились в 1800 г., когда избрание президента США было поручено Конгрессу).

«Комитет одиннадцати», созданный конвентом для согласования спорных вопросов, остановился на варианте избрания президента кол-

легией выборщиков. Такой способ позволял частично реализовать в ходе выборов принцип народного суверенитета, обеспечить независимость нового органа исполнительной власти и устранить основания для регионального сепаратизма, так как в данном случае ни один штат не получал безусловного преимущества. Предполагалось, что в штатах будут выбраны наиболее подготовленные, информированные представители, способные принимать решение, руководствуясь, в первую очередь, интересами страны в целом, а не отдельных регионов.

Идея применения коллегии выборщиков, ряд ее существенных черт были заимствованы из практики Римской республики, где существовали *центуриатные комиции* – народные собрания, представлявшие совокупность римских граждан, но не прямо, а опосредованно. В древнем Риме каждая социальная группа, в зависимости от уровня богатства, имела право делегировать определенное число своих представителей для участия в народном собрании. Этот принцип было решено использовать в избирательной практике Соединенных Штатов. Но здесь институт выборщиков президента представлял интересы не социальных групп, а территорий. Данный порядок организации выборов, безусловно, не являлся идеальным и уже в ходе борьбы за ратификацию конституции подвергся критике как справа, так и слева. Однако практика показала жизнеспособность именно этой, искусственно сконструированной модели согласования интересов различных регионов при избрании главы государства.

Помимо проблем, связанных с организацией ветвей власти, на Конституционном конвенте активно обсуждался вопрос об избирательных правах населения. Большинство участников дискуссии высказывалось за ограничение участия населения в электоральном процессе. При этом речь шла о той части населения, которая традиционно воспринималась в качестве собственно «общества», о взрослых мужчинах, не относящихся к этническим группам (т. н. «белое» население). Женщины, коренные жители Америки, темнокожие – априори не воспринимались в качестве носителей политических прав.

Поскольку требования, предъявляемые к избирателям в разных штатах, существенно варьировали, было внесено предложение о необходимости создания конституционной нормы, устанавливающей единые условия права избирать и быть избранным, размер имущественного ценза.

В качестве последнего предлагалось наличие у потенциального избирателя свободной земельной собственности – «фригольда». В Америке, подчеркивал участник конвента Д. Дикинсон¹, широко распространена земельная собственность и земельный ценз должен стать «необходимой защитой от опасного влияния неимущих и беспринципных масс»². Г. Моррис³ предостерегал собрание: «Предоставьте право голоса неимущим, и они продадут его богачам»⁴. На Конституционном конвенте преобладали антидемократические настроения. Вот несколько характерных высказываний, сделанных его участниками: «Народ должен как можно

¹ Джон Дикинсон (1732-1808) – американский политический деятель.

² Цит. по: Шпотов Б. М. Создание конституции США и проблема демократии (1787 г.) // Американский ежегодник. – М., 1977. – С. 116.

³ Губернер Моррис (1752-1816) – американский политический деятель, дипломат.

⁴ Цит. по: Шпотов Б. М. Ук. соч. – С. 117.

меньше касаться дел правительства» (Р. Шерман, делегат от Коннектикута), «Бедствия, которые мы сейчас испытываем, проистекают от излишеств демократии» (Э. Джерри, делегат от Массачусетса), «Говорят, что глас народа – глас Божий. Но сколько бы это ни повторяли, сколько бы в это ни верили, на самом деле положение обстоит иначе. Народ возбудим и непостоянен, редко способен трезво рассуждать и верно решать» (А. Гамильтон)¹.

Наиболее активным защитником демократических принципов на конвенте был Бенджамин Франклин². Ряд влиятельных политиков также склонялся к тому, чтобы конституция Соединенных Штатов содержала нормы, дающие право голоса большинству населения. В своей позиции они руководствовались не идейными убеждениями, а политическим расчетом. «Избирательное право – это деликатный вопрос, оно строго охраняется большинством конституций штатов. Народ не захочет поддержать конституцию страны, если она лишит его избирательных прав», – предостерегал участников конвента делегат Элсворт³. Сходного мнения придерживался и Мэдисон, полагавший, что для правительства более целесообразно опираться на поддержку населения, а не дистанцироваться от него. Народное представительство должно было стабилизировать политический процесс, повысить авторитет центральных властей, препятствовать расколу в рядах складывающейся федерации.

На практике участие населения в электоральном формировании федеральных органов власти выглядело достаточно скромно. Избиратели голосовали за членов нижней палаты Конгресса и за выборщиков президента: «Право голоса по новой конституции было предоставлено ничтожной прослойке – 125 тыс. человек, или 3, 5 процента всего белого населения страны»⁴.

Работа над проектом конституции завершилась осенью 1787 г. 17 сентября он был направлен в Конгресс. Начался процесс ратификации конституции. Для этого в штатах созывались специальные коллегии депутатов, избранных населением (в штате Род-Айленд проект был вынесен на референдум). По отношению к конституции американское общество разделилось на две, приблизительно равные части: сторонников проекта (их называли «федералистами») и его противников. На протяжении 1787-1788 гг. федералистам с большим трудом удалось провести ратификацию в девяти штатах, и 2 июля 1788 г. было объявлено о том, что конституция



Принятие присяги президента

¹ Цит. по: История США. Т. 1. – М., 1983. – С. 188.

² Бенджамин Франклин (1706-1790) – выдающийся американский государственный деятель, ученый-естествоиспытатель, мыслитель, дипломат. В 1778-1785 гг. – посланник США во Франции. В 1785-1788 гг. президент Исполнительного совета Пенсильвании.

³ Цит. по: История США. Т. 1. – М., 1983. – С. 189.

⁴ Ширяев Б. А. Политическая борьба в США. 1783-1801. – Л., 1981. – С. 85.

вступила в действие. Отдельные штаты упорно отказывались ратифицировать конституцию: Род-Айленд сделал это лишь в 1790 г. под угрозой исключения из федерации и вооруженной блокады.

13 сентября 1788 г. был издан ордонанс, назначавший сроки проведения выборов членов Конгресса и президента США; в октябре перестал существовать Континентальный конгресс. Высший законодательный орган США открылся 4 марта 1789 г., а 4 февраля того же года был избран и 30 апреля вступил в должность первый президент Соединенных Штатов – Джордж Вашингтон¹.

Выборы президентов Соединенных Штатов в XVIII в.

Согласно конституции Соединенных Штатов исполнительную власть этой страны возглавляет президент совместно с вице-президентом. Должности президента и вице-президента являются выборными. Продолжительность срока полномочий главы государства составляет 4 года, по истечении которых происходят новые выборы.

Как говорилось в предыдущем разделе очерка, избрание президента входило в компетенцию специальной коллегии выборщиков. Каждый штат имел право сформировать группу выборщиков, численно равную количеству сенаторов и членов палаты представителей, представляющих данный штат в Конгрессе США. Особо оговаривалось, что «ни один сенатор или представитель либо лицо, занимающее почетную либо приносящую доход должность, учрежденную Соединенными Штатами, не могут быть назначены выборщиками»².

Порядок избрания выборщиков в штатах регламентировался местными конституциями и был тесно связан с региональными избирательными системами.

Конгресс имел право определить дату избрания выборщиков, а также день, в который они подают голоса, так как «этот день должен быть единым на всей территории Соединенных Штатов»³.

Можно выделить три принципа, по которым создавались коллегии выборщиков в штатах: избрание законодательным собранием, избрание всеобщим голосованием избирателей, выборы по избирательным округам внутри штатов⁴. В 1796 г. восемь штатов избирали выборщиков всеобщим голосованием. В 1800 г. избрание выборщиков в легислатурах штатов стало применяться в Массачусетсе, Пенсильвании, Нью-Гэмпшире. В штате Вирджиния выборщики избирались всеобщим голосованием по единому списку. Штат Нью-Йорк предоставил право формировать группу выборщиков законодательному собранию. В Пенсильвании это также являлось правом легислатуры, но не в целом, а раз-

¹ Джордж Вашингтон (1732-1799) – выдающийся американский государственный деятель, военачальник, первый президент США. В 1775-1783 гг. – главнокомандующий Континентальной армией. В 1787 г. президент Конституционного конвента. В 1789-1797 гг. президент США.

² Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 35.

³ Там же. – С. 36.

⁴ Как правило, это были местные административно-территориальные единицы, например, графства, дистрикты.

дельно, по палатам (в конце XVIII в. Пенсильвания ввела двухпалатную легислатуру).

Передав право избрания выборщиков штатам, федеральное правительство предупредило возможные обвинения в воздействии на выборный процесс. Собрания выборщиков проходили исключительно на территории своего штата.

Была предусмотрена ситуация, когда выборщики будут голосовать лишь за представителя своего региона. Для ее предупреждения вводилось правило, при котором каждый выборщик должен был подать два голоса, причем второй голос обязательно за кандидата от другого штата: «Выборщики собираются в своих штатах и голосуют посредством бюллетеней за двух лиц, которые не должны быть жителями одного штата»¹.

По окончании процедуры голосования составлялся протокол, в котором указывались все кандидаты, названные выборщиками и количество голосов, поданных за каждого из них. Протоколы решений собраний выборщиков в запечатанных конвертах направлялись председателю сената Конгресса. Они распечатывались и оглашались на совместном заседании палат.

Для победы на выборах кандидат в президенты должен был получить простое большинство голосов выборщиков. Лицо, занявшее второе место по итогам голосования, становилось вице-президентом.

Авторы конституционного законодательства сознавали, что данная схема голосования могла привести к результату, когда равное большинство получит несколько кандидатов. В таком случае право избрания президента передавалось нижней палате Конгресса США. Конституция США предписывала следующее: «Если... более чем одно лицо получило... большинство и равное число голосов, тогда незамедлительно Палата представителей, голосуя посредством бюллетеней, избирает одного из них Президентом; если ни одно лицо не получит большинства голосов, тогда указанная Палата в том же порядке избирает Президента из числа пяти лиц, получивших наибольшее число голосов среди всех кандидатов по списку»².

При голосовании в палате представителей каждый штат имел только один голос, следовательно, группа конгрессменов должна была прийти к единому мнению о том, кого она рекомендует избрать на пост президента. Палата была правомочна осуществлять выборы, если на ее заседании присутствовало не менее $\frac{2}{3}$ представителей от всех штатов.

В конституции США было указано, что при избрании президента в Палате «необходимо большинство голосов всех штатов... После того, как Президент будет избран, лицо, получившее наибольшее число голосов выборщиков, становится Вице-президентом. Но если окажется так, что двое либо большее число лиц получают равное число голосов, тогда Сенат, голосуя посредством бюллетеней, избирает из них Вице-президента»³.

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 35.

² Там же.

³ Там же. – С. 36.

Конституция содержала ряд требований, предъявляемых к лицу, выдвинутому для избрания на пост президента Соединенных Штатов. Прежде всего, он должен был являться гражданином этой страны: либо по праву рождения, либо принять гражданство до издания конституции 1787 г. Более того, кандидат должен был проживать на территории Штатов не менее 14 лет. Выступать соискателями поста президента могли лишь граждане, достигшие 35 лет.

Конституция не предписывала для кандидатов в президенты никаких иных цензов, кроме возрастного и оседлости, хотя на стадии разработки основного закона, вносились предложения установить для них высокий имущественный ценз: наличие собственности, стоимостью не менее 100 000 долларов. Не было установлено ограничений, связанных с его вероисповеданием, а также каких-либо иных дополнительных требований. «Отцы-основатели» справедливо полагали, что «цензором» в данном случае будет выступать коллегия выборщиков.

Итак, формально президент Соединенных Штатов избирался коллегией выборщиков, но необходимо отметить, что уже на ранних этапах американской истории сложился порядок, при котором выборщики не могли голосовать, руководствуясь своими собственными убеждениями. Выборщики должны были реализовать волю своих избирателей. Таким образом, как отмечают исследователи политической системы США, «установленный конституцией способ избрания президента республики, по видимому, сводится к избранию президента народом через посредство выборщиков»¹.

В 1789 г. был выдвинут лишь один кандидат в президенты Соединенных Штатов – герой войны за независимость, вирджинец Джордж Вашингтон. 4 февраля 1789 г. он (единственный раз в американской истории) был *единогласно* избран коллегией выборщиков, численностью 81 человек. В 1792 г. Вашингтон был переизбран на очередное четырехлетие, не имея соперников.

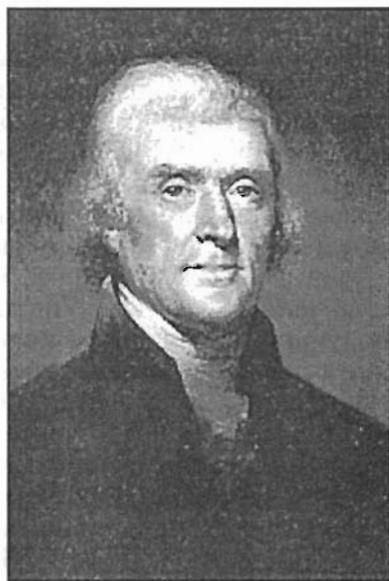
В 1796 г. Вашингтон отказался выставлять свою кандидатуру на пост президента, создав, тем самым, условия для конкурентной борьбы политиков за высшую административную должность в стране. На выборах 1796 г. кандидатами являлись вице-президент Джон Адамс² (федералист) и популярный представитель демократического лагеря (демократическо-республиканская партия), автор Декларации независимости, бывший посол США в Париже – Томас Джефферсон. Результат голосования выборщиков показал наличие реальной политической конкуренции: за Адамса был подан 71 голос, за Джефферсона – 68. Таким образом «два главных государственных поста были заняты деятелями, принадлежащими к различным политическим партиям. Такое совпадение никак не могло соответствовать намерениям «отцов-основателей» и, конечно, не гарантировало слаженности ра-

¹ Брайс Дж. Американская республика, Ч. I: Национальное правительство, – М., 1889. – С. 42.

² Джон Адамс (1735-1826) – американский государственный деятель, дипломат. Член Континентального конгресса, Конгресса Соединенных Штатов. В 1801-1809 гг. государственный секретарь США. В 1785-1788 гг. посланник США в Лондоне. В 1789-1796 гг. вице-президент, в 1797-1802 гг. президент США.

боты двух высших должностных лиц государства»¹.

Президентские выборы 1789, 1792 и 1796 гг. не вызывали правовых коллизий и эта процедура, казалось, стала достаточно формальной. Но в 1800 г. при избрании президента впервые возникла серьезная проблема. Заметно изменились методы ведения предвыборной агитации. Кандидаты стали более активно взаимодействовать с населением. Они проводили митинги, где обращались непосредственно к избирателям. Современники констатировали непривычные политические новшества: «Кандидаты обеих партий разъезжают по своим округам, пытаясь расположить к себе людей... Люди высокого положения снисходят до того, что созывают толпы распутных и невежественных, перед которыми они произносят длинные речи на открытом воздухе»².



Т. Джефферсон

В день голосования два кандидата от демократическо-республиканской партии, – Томас Джефферсон и Аарон Бэрр³ получили равное большинство голосов выборщиков – 73:73. В соответствии с конституцией выборы президента были перенесены в палату представителей Конгресса. Процедура началась 11 февраля 1801 г., но результаты первого голосования не принесли победу ни одному из кандидатов. 8 голосов получил Джефферсон, 6 – Бэрр. Депутаты от штатов Вермонт и Мэриленд не могли прийти к согласованному мнению относительно поддерживаемого кандидата и не голосовали.

11 февраля 1801 г. палата представителей голосовала в общей сложности 19 раз, но с тем же результатом. Попытки избрать президента продолжались на протяжении шести дней, практически круглосуточно, с короткими перерывами. Лишь 17 февраля 1801 г. 36-е по счету голосование принесло победу Джефферсону: он получил 10 голосов из 16. Это стало возможным благодаря влиянию одного из лидеров партии федералистов – Александра Гамильтона. Он сумел убедить своих единомышленников – депутатов от Вермонта и Мэриленда подать голоса за Джефферсона – своего политического противника, так как считал, что приход к власти Бэрра может создать угрозу для политической системы Штатов: «Если у нас в Соединенных Штатах есть Цезарь в зародыше, – говорил Гамильтон, то это Бэрр»⁴.

После преодоления первого в истории США конституционного кризиса было принято решение внести поправку в основной закон. Она была

¹ Конституция США: история и современность/ Под ред. А. А. Мишина и Е. Ф. Язькова. – М., 1988. – С. 284.

² Цит. по: Ширияев Б. А. Политическая борьба в США. 1783-1801. – Л., 1981. – С. 192.

³ Аарон Бэрр (1756-1836) – американский политический деятель. В 1801-1805 гг. – вице-президент США. В 1807 г. был предан суду по обвинению в государственной измене за организацию заговора с целью отделения от федерации западных штатов. Оправдан в ходе судебного разбирательства.

⁴ Цит. по: Шлезингер-младший А. Циклы американской истории. – М., 1992. – С. 20.

одобрена Конгрессом 9 декабря 1803 г. и вступила в силу 15 июня 1804 г. Суть XII Поправки заключается в следующем. По первоначальной конституционной норме каждый выборщик президента должен был подать два голоса (второй голос обязательно за кандидата, выдвинутого в любом другом штате). Лицо, получившее наибольшее число голосов, становилось президентом, следующее за ним – вице-президентом. По новым правилам выборщик также имел два голоса, но теперь один из них подавался за кандидата в президенты, другой – за вице-президента.

Согласно XII Поправке, «если... ни одно лицо не получает... большинства голосов, тогда из числа лиц по списку кандидатов в Президенты, получивших наибольшее число голосов, но не более чем из трех, Палата представителей незамедлительно избирает Президента, голосуя посредством бюллетеней. Но при выборах Президента голосование проводится по штатам и представительство от каждого штата имеет один голос... Если Палата представителей, когда право выбора переходит к ней, не изберет Президента до четвертого дня следующего марта, тогда Вице-Президент будет исполнять обязанности Президента...»¹.

Нормы, заложенные в XII Поправке, были применены в 1824 г., при избрании палатой представителей шестого президента США – Д. К. Адамса² и в 1876 г.

Кризис 1800 г. обратил внимание законодателей на проблемы функционирования исполнительной власти в условиях отсутствия избранного президента. В XII Поправке к конституции устанавливался порядок, согласно которому в случае смерти или иной конституционной неспособности президента осуществлять свои полномочия, а также в условиях, когда президент не был избран, обязанности президента США начинает исполнять вице-президент. Здесь же было указано, что кандидат на пост вице-президента должен соответствовать тем же требованиям (квалификации), что предъявлялись к кандидату в президенты Соединенных Штатов.

Однако даже после кризиса 1800 г., идея прямого избрания президента США не была востребована политической элитой этой страны.

Порядок избрания депутатов Конгресса США

Основные черты правового статуса высшего органа законодательной власти Соединенных Штатов обсуждались на Конституционном конвенте 1787 г. и затем были узаконены в нормах конституции.

Большинство влиятельных политиков высказывалось за двухпалатную (*бикамеральную*) модель американского парламента. Представляет интерес мнение Франклина, который выступал за однопалатный Конгресс, избирающийся населением. Но затем и он согласился с необходимостью учреждения верхней и нижней палат с разной компетенцией и разными принципами формирования депутатского корпуса.

Каждый штат имел свою квоту в обеих палатах Конгресса.

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 42-43.

² Джон Кунсин Адамс (1764-1848) – президент США в 1825-1829 гг., сын второго президента США – Джона Адамса.

Члены верхней палаты избирались на сессиях законодательных собраний штатов, нижней – в ходе специально организуемых выборов.

Конституцией был установлен порядок, по которому каждые два года происходила ротация обеих палат.

Избрание депутатов палаты представителей Конгресса США

Определение порядка выборов членов нижней палаты Конгресса США относилось к прерогативе штатов. Конституция установила самые общие, но существенно важные правила. Избрание представителей должно было осуществляться «народом отдельных штатов», причем «избиратели в каждом из штатов должны отвечать требованиям, предъявляемым к избирателям наиболее многочисленной палаты легислатуры штата»¹. Эта норма ориентировала избирательное законодательство штатов на развитие демократических принципов, так как требования, предъявляемые к гражданам, голосующим на выборах нижних палат местных легислатур, традиционно являлись наименьшими по сравнению с цензами сенаторов, губернаторов и других должностных лиц.

Но на практике конгрессмены далеко не всегда избирались «народом штатов»: «Длительное время в пяти штатах Новой Англии сохранялась система, при которой кандидат должен был быть избран абсолютным большинством голосов, а если никто не набрал требуемого перевеса, выборы переносились в легислатуру штата»².

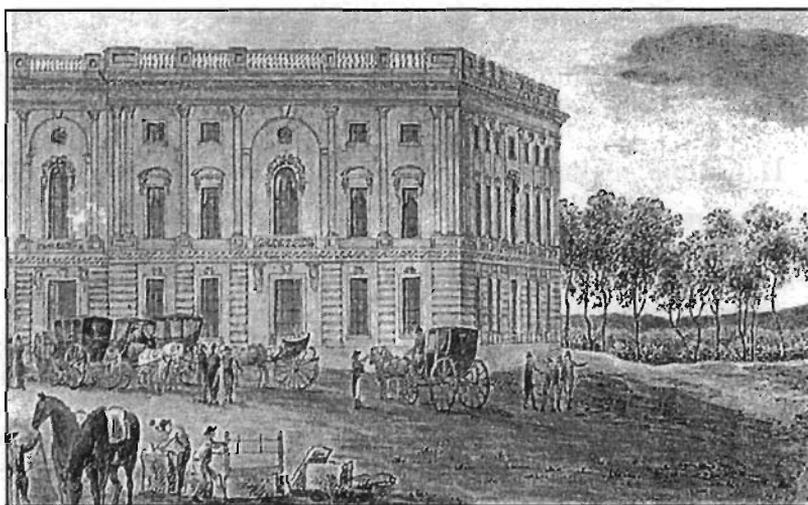
Вопрос о квотах отдельных штатов в Конгрессе был предметом споров, возникавших в обществе в период разработки и ратификации конституции. Проблема справедливого представительства территорий в высшем законодательном органе США имела черты сходства с той, что была поставлена левеллерами в эпоху Английской революции. Законодателям следовало определить критерии, на основании которых будет основано представительство населения штатов в нижней палате Конгресса.

Часть штатов высказывалась за принцип численности населения, часть – предлагала положить в основу квот объем налогов, вносимых штатами в федеральную казну. Малые штаты, например Род-Айленд, сознавая, что их возможности несопоставимо малы по сравнению с крупными территориями (например, Вирджинией), принципиально отказывались признавать конституцию США. Актуальность вопроса усиливалась и тем, что палате представителей, помимо прочих законодательных прав, принадлежало право устанавливать федеральные налоги.

В тексте конституции законодатели зафиксировали следующий порядок представительства территорий в нижней палате Конгресса США: «Места представителей и прямые налоги распределяются между отдельными штатами... согласно численности их населения, которая определяется посредством прибавления к общему числу свободных лиц – включая в это число тех, кто поступил в услужение на определенный срок, и

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 29.

² Васенин В. Г. Методические проблемы источниковедческого анализа электоральной статистики США в первой половине XIX в. (По материалам мичиганского «электронного архива»)// Компьютер открывает Америку. – М., 1989. – С. 54.



Вашингтон, здание Конгресса США (1800 г.)

исключая не облагаемых налогом индейцев – трех пятых всех прочих лиц... Число представителей устанавливается из расчета один представитель не более чем от каждых тридцати тысяч жителей при том условии, что каждый штат будет иметь по крайней мере одного представителя; и до тех пор, пока такое исчисление не будет произведено, штат Нью-Гемпшир имеет право избирать трех представителей, Массачусетс – восемь, Род-Айленд и плантации в бухте Провиденция – одного, Коннектикут – пять, Нью-Йорк – шесть, Нью-Джерси – четырех, Пенсильвания – восемь, Делавэр – одного, Мэриленд – шесть, Вирджиния – десять, Северная Каролина – пять, Южная Каролина – пять и Джорджия – трех»¹.

В дальнейшем число членов палаты представителей от каждого штата определялось на основании результатов национальных переписей населения.

Исчисление норм представительства при выборах в палату представителей в XVIII в.²

Год переписи	Созывы Конгресса	Население, учитываемое при определении норм (тыс. чел)	Число штатов	Число членов палаты представителей	Норма представительства на одного члена палаты
-	1-2	-	13	65	30 000
1790	3-7	3 616	15	105	84 436
1800	8-12	4 880	16	141	34 609

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 29-30.

² Конституция США: история и современность/ Под ред. А. А. Мишина и Е. Ф. Язькова. – М., 1988. – С. 292.

Обратим внимание на следующую норму, записанную в конституции. Для определения электорально значимой численности населения, к количеству «свободных людей» следовало прибавить три пятых «всех прочих лиц». Под «прочими лицами» подразумевались рабы. На основании этой статьи конституции получали дополнительные голоса южные штаты, где было наиболее распространено рабовладение. Следовательно, эти территории получали несколько дополнительных мест в Конгрессе.

Для членов палаты представителей устанавливался возрастной ценз в 25 лет, наличие американского гражданства сроком не менее 7 лет. Вводилось правило, по которому в момент избрания кандидат должен проживать в том штате, от которого он баллотировался в Конгресс.

Перевыборы состава палаты представителей происходили каждые два года, но при этом не было ограничено количество сроков, в течение которых одно лицо могло исполнять обязанности конгрессмена.

Первые выборы в нижнюю палату федерального Конгресса состоялись в 1788 г., а 4 марта 1789 г. палата представителей приступила к работе. Первая сессия проходила в Нью-Йорке.

В штатах сформировалась так называемая полиномиальная (многоименная) мажоритарная избирательная система, при которой каждый штат представлял собой один избирательный округ. Лишь в конце первой половины XIX в., в 1842 г. был издан федеральный закон, установивший в штатах униномиальную (одноименную) систему. Территория каждого штата разбивалась на ряд избирательных округов, число которых равнялось квоте членов палаты представителей, приходящейся на данный штат.

Формирование сената Конгресса США

Право избирать членов верхней палаты Конгресса США – сенаторов получили legislatures штатов, они же устанавливали соответствующую выборную процедуру. При этом в конституции содержалась норма, согласно которой «Конгресс в любое время может посредством принятия закона установить либо изменить эти правила, за исключением тех, которые касаются места проведения выборов сенаторов»¹.

С тех пор и до настоящего времени каждый штат имеет равное представительство в сенате – два места, независимо от численности населения, размеров территории и иных факторов.

Срок полномочий сенаторов был определен в 6 лет с возможностью неограниченного переизбрания в дальнейшем. Для верхней палаты Конгресса, так же как и для нижней, был предусмотрен принцип ротации: «Как только сенаторы соберутся после первых выборов, они должны быть разделены на три, по возможности численно равные, группы. Места сенаторов первой группы становятся вакантными по истечении второго года, второй группы – по истечении четвертого года и третьей группы – по истечении шестого года, так чтобы Сенат мог переизбираться на одну треть каждые два года...»².

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 31.

² Там же. – С. 30.

Для того чтобы избежать сосредоточения ряда ответственных полномочий в руках ограниченного круга лиц, авторы конституции США установили правило, по которому «Ни сенатор, ни представитель в течение срока, на который они избраны, не могут быть назначены на какую-либо гражданскую должность, учрежденную Соединенными Штатами... и ни одно лицо, состоящее в должности, учрежденной Соединенными Штатами, не может быть членом любой из палат, пока пребывает в этой должности»¹.

Кандидат, претендующий на пост сенатора, должен был не менее 9 лет состоять в американском гражданстве, проживать в том штате, от которого он избирается, и достичь тридцатилетнего возраста.

Резюме

Избирательная система США является одной из древнейших среди реально действующих систем народного представительства. Ее основные черты были сформированы в конце XVIII в., и, несмотря на то, что в дальнейшем подвергались усовершенствованиям и изменениям, не испытывали в процессе своего развития кардинальных преобразований.

Принципы, положенные в основу конституционного права Соединенных Штатов при основании этого государства, сохраняют свое значение и в наши дни. На протяжении значительного исторического периода они обеспечивали политическую стабильность американского государства, эффективность работы институтов власти, способствовали успешному развитию гражданского общества.

Электоральное представительство всегда являлось важнейшим элементом организации системы управления в Соединенных Штатах: от учреждений местного самоуправления до высших представительных и законодательных органов.

Разумеется, это вовсе не означает, что уже в XVIII-XIX вв. граждане Соединенных Штатов в полной мере могли реализовать право избирать и быть избранными на различные выборные должности. В этот период в Штатах, как и в европейских государствах, избирательное право строилось на цензовой основе. В Америке оно было более демократичным по сравнению с западноевропейским, но и здесь долгое время существовали ограничения по расовому, половому, социальному и многим иным признакам. Процесс демократизации избирательного права США продолжался и в новейшее время: в 1971 г. была принята XXVI Поправка к конституции, направленная на борьбу с возрастной дискриминацией².

Уже в конце XVIII в. в Штатах наметилась тенденция к либерализации норм законодательства, регламентирующих основы участия населения в формировании выборных властных структур. Постепенное расширение круга лиц, наделенных избирательным правом, происходило в Соединенных Штатах мирным, революционным путем.

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 32.

² «Раздел 1. Право граждан Соединенных Штатов в возрасте восемнадцати лет и старше участвовать в голосовании не должно оспариваться либо ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом в зависимости от возраста» (Там же. – С. 49).



Торжества в честь избрания Дж. Вашингтона президентом

Органичное включение электоральных институтов в систему американской государственности, на наш взгляд, во многом объясняется тем, что основы выборного представительства были здесь тщательно согласованы с другими элементами государственного устройства. Не последнюю роль сыграло стремление политических элит Нового Света использовать при создании национальных политико-правовых институтов передовые философские и политические доктрины¹.

В частности, ими была востребована теория «разделения властей», при которой каждая область государственного управления находилась в ведении соответствующего учреждения.

Система разделения властей была дополнена принципом федерализма, оптимально разграничившим властные полномочия штатов и федерального центра, а также удачно найденным соотношением «сдержек и противовесов» внутри властных структур, в частности, между палатами Конгресса, между Конгрессом и президентом.

Нельзя не отметить и то обстоятельство, что процесс законотворчества в Америке испытывал мощное воздействие демократической общественности. В 1816 г. Томас Джефферсон восклицал: «Где... следует искать республиканизм? Конечно, не в нашей конституции, а только в духе нашего народа. Это обяжет даже деспота управлять нами по-республикански»². По мнению американского политолога Л. Харца, «отцы-основатели разработали программу разрешения конфликтов, которая могла выдержать испытание временем лишь в стране, где царил атмосфера взаимной солидарности»³.

Очевидно, правильнее было бы говорить о тенденции к взаимной солидарности, так как американское общество никогда не было ни бесклассовым, ни бесконфликтным. Важно, что в нем, действительно, неизмен-

¹ Одним из наиболее значимых авторов нового времени стал для американцев английский мыслитель Джон Локк. Еще в 1669 г. им была составлена конституция колонии Каролина. Положения, содержащиеся в «Декларации независимости» были во многом продиктованы идеями политической философии Локка.

² Джефферсон Т. [Народное правительство] // Американские просветители. Избранные произведения. Т. 2. – М., 1969. – С. 116.

³ Харц Л. Либеральная традиция в Америке. – М., 1993. – С. 86.

но доминировало стремление к неконфронтационному разрешению противоречий, и в этом процессе большую роль играл принцип выборного представительства.

Таким образом, американская избирательная система представляет собой удачный пример совмещения двух аспектов государственно-правового строительства – рационально-бюрократического и социально-политического.

В эпоху становления и совершенствования системы публичной власти Соединенных Штатов были созданы условия для поддержания режима стабильности, непрерывности и преемственности в ее деятельности, а также последовательного и целенаправленного освоения разносторонних подходов и решений в практике государственно-правового развития и функционирования.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Серия статей под общим заголовком «Федералист» были опубликована в 1787-1788 гг. в газетах штата Нью-Йорк под псевдонимом «Публий». Их авторами были влиятельные американские политики конца XVIII – начала XIX в.: А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Д. Джей¹. Первый выпуск «Федералиста» появился 27 октября 1787 г. в газете «Индепендент джорнэл»; всего было опубликовано 85 статей. Они преследовали цель убедить общественность штата Нью-Йорк и других штатов в необходимости поддержать проект конституции в процессе ратификации.

ДОКУМЕНТ № 1.

ДЖЕЙМС МЭДИСОН при участии АЛЕКСАНДРА ГАМИЛЬТОНА

ФЕДЕРАЛИСТ № 52

февраля 8, 1788 г.
(извлечение)

К народу штата Нью-Йорк

...Обратимся же первым делом к той части правления страной, которая относится к цензам для избирателей и избираемых. Цензы для избирателей в палату представителей должны быть такими же, какие установлены штатами для избирателей в самые многочисленные палаты их законодательных собраний. Статья, определяющая право голоса, справедливо считается важнейшей при республиканской форме правления. А потому первой обязанностью конвента было определить это право и внести в конституцию. И по только что указанной причине оставить этот вопрос открытым, передав на случайное рассмотрение Конгрессом, было бы непозволительно. По той же причине было бы непозволительно ввернуть его решение законодательному благоразумию

¹ Джон Джей (1745-1829) – американский государственный деятель, дипломат. В 1784-1790 гг. секретарь Конгресса по иностранным делам. Первый Верховный Судья США (1789-1794 гг.). В 1795-1800 гг. губернатор штата Нью-Йорк.

штатов; и еще по той дополнительной причине, что в этом случае тот орган федерального правительства, который должен целиком зависеть только от народа, оказался бы в чрезмерной зависимости от правительств штатов. С другой стороны, свести различные цензы, принятые в различных штатах, к единым по всей стране оказалось бы, наверно, неприемлемым для многих штатов, а для конвента – чересчур сложным. Поэтому определение, принятое конвентом, представляется нам наилучшим из всех доступных его выбору. Оно должно удовлетворить все штаты, поскольку соответствует уже установленному самим штатом – или могущему быть установленным – образцу. Оно безопасно для федерации в целом, поскольку, будучи уже внесенным в конституции штатов, не может быть изменено правительствами штатов, и вряд ли придется опасаться, что население этих штатов посягнет на эту часть уже принятых ими конституций с тем, чтобы урезать себя в правах, обеспечиваемых федеральной конституцией.

В конституциях штатов цензы для избираемых были менее тщательно и основательно определены и потому легче поддавались приведению к единому образцу. Конвент внимательно их рассмотрел и упорядочил. Представитель в Конгресс Соединенных Штатов должен удовлетворять следующим требованиям: ему должно быть полных двадцать пять лет; он должен быть гражданином Соединенных Штатов и к моменту выборов проживать в том штате, который будет представлять; он не должен в течение всего срока представительства занимать какие-либо должности в Соединенных Штатах. При таких разумных ограничениях двери палаты представителей открыты людям любого звания – потомственным американцам и ставшим таковыми, молодым и старым, независимо от того, бедны они или богаты, чем занимаются и какую религию исповедуют.

*Федералист. Политические эссе А. Гамильтона,
Дж. Мэдисона и Дж. Джея/Пер. с англ.*

Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева. – М., 1994. – С. 351-352.

ДОКУМЕНТ № 2.

АЛЕКСАНДР ГАМИЛЬТОН

ФЕДЕРАЛИСТ № 68

марта 12, 1788 г.

(извлечение)

К народу штата Нью-Йорк

Порядок назначения высшего должностного лица Соединенных Штатов – почти единственная существенная часть системы, которая избежала сурового осуждения или получила слабенькое одобрение со стороны ее оппонентов. В самой убедительной печатной публикации соизволили признать, что выборы президента довольно хорошо защищены. Дерзну пойти дальше и без колебаний заявляю: если их порядок и не совершенен, то по крайней мере великолепен. В высочайшей сте-

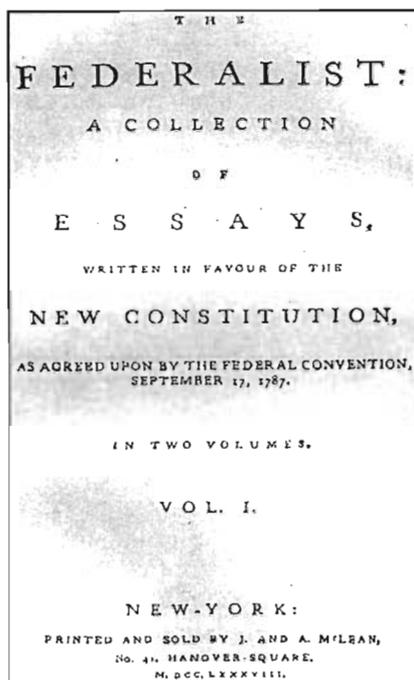
пени объединены все преимущества, что так желательно.

Желательно, чтобы настроения народа проявлялись в выборе лица, которому оказывается высочайшее доверие. Эта цель достигается тем, что право его вверяется не заранее сформированному органу, а лицам, избранным народом в конкретной связи и для особой цели.

В равной степени желательно, чтобы непосредственные выборы проводились теми, кто способен проанализировать приспособление качеств к обстановке, действующими в условиях, благоприятных для обсуждений и здравого учета всех причин и побудительных мотивов, потребных для руководства их выбором. Небольшая группа лиц, избранная своими согражданами из большой массы, лучше всего информирована и обладает должной проницательностью для этого сложнейшего исследования.

Особенно желательно максимально сузить возможности для буйства и беспорядков. Это зло отнюдь не последнее, которого следует опасаться при выборах должностного лица, которому надлежит играть столь важную роль в правительстве, как президент Соединенных Штатов. Однако меры предосторожности, к счастью включенные в рассматриваемую систему, обещают эффективную защиту против этой беды. Выбор *нескольких* для создания промежуточной коллегии выборщиков потрясет куда меньше сообщество необычными или бурными конвульсиями, чем выбор *одного*, который сам по себе будет объектом общественных желаний. А когда избранные в каждом штате соберутся и проведут голосование в выбранном их штате, находясь далеко и порознь друг от друга, на них окажут значительно меньшее влияние чувства и страсти, которые могли бы передаваться от них народу, чем если бы они собирались одновременно в одном месте.

Самое главное, чего следует желать, — нужно возвести все практически возможные препятствия против заговоров, интриг и коррупции. Можно, естественно, ожидать, что эти самые смертельные враги республиканского образа правления проявятся более чем с одной стороны, но их главный источник — желание иностранных держав достичь ничем не оправданного влияния в нашем руководстве. Разве не наилучший для этого путь протолкнуть своего собственного ставленника на пост высшего должностного лица Союза? Конвент озаботился принять меры предосторожности против всех опасностей такого рода, проявив высшую предусмотрительность и рассудительность. Назначение президента не поставлено в зависимость от существовавших до этого групп, голоса ко-



Титульный лист первого издания сборника «Федералист»

торых могли быть куплены. Конвент отнес выборы прежде всего к непосредственному волеизъявлению народа Америки при отборе лиц для выполнения временной и единственной задачи. И конвент исключил как не подходящих для этого доверия всех тех, кого по обстоятельствам можно заподозрить в слишком большой преданности президенту при исполнении им своих обязанностей. Ни один сенатор, член палаты представителей или любой другой, занимающий ответственный или выгодный пост в системе правительства Соединенных Штатов, не может входить в число выборщиков. Так, не коррумпируя народ, непосредственные участники выборов приступят к выполнению своей задачи, по крайней мере свободные от всех зловещих пристрастий. Их преходящее пребывание в составе выборщиков и отдаленность, о которой уже говорилось, открывают удовлетворительную перспективу сохранения ими этого положения при завершении процедуры. Осуществление коррупции значительного количества лиц требует времени и средств. Отнюдь не легкое дело внезапно втянуть их, рассеянных по тринадцати штатам, в любые комбинации, исходящие из мотивов, которые хотя и нет оснований квалифицировать как коррупцию, но тем не менее по своему характеру способных увести людей от выполнения своего долга.

Другой, не менее важный пробел, подлежащий заполнению, — президент независим на своем посту от всех, за исключением народа. В противном случае он может соблазниться принести в жертву свой долг, дабы услужить тем, чье расположение необходимо для продолжения его пребывания в должности. Это преимущество также обеспечит зависимость его переизбрания от особой коллегии представителей, делегированных обществом с единственной целью сделать этот важный выбор.

Все эти преимущества счастливым образом сочетаются в плане, разработанном конвентом, заключающемся в том, что народ каждого штата изберет ряд выборщиков в количестве, равном числу сенаторов и членов палаты представителей от этого штата в национальном правительстве. Выборщики соберутся в пределах штата и отдадут свои голоса за человека, достойного быть президентом. Бюллетени их голосования направят в местопребывание национального правительства, и собравший большинство голосов станет президентом. Но поскольку человек не всегда получит большинство голосов и небезопасно допускать, чтобы не большинство решало исход, предусматривается: в таком случае палата представителей выберет из пятерых кандидатов, собравших наибольшее число голосов, человека, по ее мнению, наилучшим образом подходящего для этой должности.

Этот процесс выборов обеспечивает моральную уверенность в том, что пост президента в редчайшем случае займет человек, не наделенный в высшей степени необходимыми качествами. Талант к низкому интриганству и махинациям с целью добиться популярности может оказаться достаточным для вознесения человека в первые ряды почета в одном штате, но потребуются другие таланты и другие достоинства для того, чтобы он пользовался уважением и доверием всего Союза или значительной его части, необходимыми для обеспечения успеха в качестве кандидата на виднейший пост президента Соединенных Штатов. Отнюдь не преувеличение сказать, что, по всей вероятности, на этом посту мы

будем всегда видеть людей выдающихся способностей и добродетелей. И это в значительной степени отнесут на счет рекомендаций конституции те, кто в состоянии оценить долю, по необходимости вносимую президентом в хорошее или плохое правление каждого правительства.

Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея/ Пер. с англ.

Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева. – М., 1994. – С. 446-449.

ДОКУМЕНТ № 3.

АЛЕКСИС де ТОКВИЛЬ

ДЕМОКРАТИЯ В АМЕРИКЕ (извлечение)

Процедура выборов

Независимо от проблем, неразрывно связанных с самим принципом выборности главы исполнительной власти, существует также немало других опасностей, вытекающих из различных форм проведения выборов; однако благодаря усилиям законодателей их все же можно избежать.

Когда массы народа собираются в публичном месте для избрания главы своего государства, они подвергаются не только опасностям, таящимся в самой системе выборности, но и угрозе гражданской войны, которую могут спровоцировать подобные выборы.

Поставив изгнание короля в зависимость от *вето* одного человека, польские законы обрекали этого человека на смерть или же пред-
решали воцарение анархии.

По мере изучения различных институтов в Америке и более внимательного анализа общественно-политического положения в этой стране начинаешь замечать удивительное совпадение счастливых обстоятельств с человеческими усилиями. Америка была страной новой; однако люди, населявшие ее, уже в течение длительного времени привыкли пользоваться свободой в тех местах, где они жили раньше: таковы две основные причины внутреннего порядка. Кроме того, Америка не опасалась, что ее кто-то соберется завоевывать. Американские законодатели, воспользовавшись этими благоприятными обстоятельствами, смогли без труда создать слабую и зависимую исполнительную власть, а затем уже безо всяких опасений сделать ее выборной.

После этого им оставалось лишь найти среди различных избирательных систем ту, которая представляла бы наименьшую опасность. Уста-



А. де Токвиль

новленные ими на данный счет правила прекрасно дополняют те гарантии, которые обеспечивало географическое положение и политическое устройство Соединенных Штатов.

Задача, которую предстояло решить, заключалась в том, чтобы найти такой способ избрания президента, при котором, с одной стороны, отражалась бы истинная воля народа, а с другой – не возбуждались бы слишком сильно народные страсти и люди как можно меньше пребывали бы в неизвестности. Сначала было решено, что президент будет избираться *простым* большинством голосов. Однако получить это большинство без долгих проволочек оказалось чрезвычайно трудно, а этого-то как раз и намеревались избежать.

В самом деле, редко случается так, что какой-то один человек сразу же получает большинство голосов в стране со столь многочисленным населением. Еще труднее добиться этого в федеративной республике, состоящей из штатов, в которых очень сильно развиты местные влияния.

Для устранения этого второго препятствия было одно средство, а именно делегирование избирательных прав населения некоему органу, который бы его представлял.

Данный порядок выборов лучше обеспечивал достижение большинства голосов, ибо, чем меньше лиц участвовало в выборах, тем легче им было прийти к согласию. Этот способ давал также и большие гарантии в отношении правильности выбора.

Но следовало ли давать право избирать президента самому законодательному органу, обычно представляющему народ, или же нужно было сформировать избирательную комиссию, единственной функцией которой было бы избрание президента?

Американцы предпочли второй вариант. Они пришли к выводу, что люди, которых выбрали для того, чтобы они принимали обычные законы, не смогут адекватно выразить волю народа в том, что касается избрания главы государства. Кроме этого, будучи избранными на срок больше года, они могут выражать взгляды, которые за истекшее время уже изменились. Американцы также рассудили, что если на законодательный орган будет возложена обязанность избирать главу исполнительной власти, то еще задолго до начала выборов законодатели сделаются объектом подкупа и игрушкой в руках интриганов, тогда как специальные выборщики, подобно присяжным заседателям, останутся неизвестными толпе вплоть до того самого дня, когда им придет время действовать, причем они появятся лишь для того, чтобы отдать свои голоса.

Поэтому было установлено, что каждый штат выбирает определенное количество выборщиков, которые в свою очередь будут избирать президента. А так как было замечено, что ассамблеи, которым поручалось избирать главу государства в тех странах, где применялся принцип выборности, неизбежно превращались в средоточие всяческих страстей и интриг, и так как эти ассамблеи в отдельных случаях присваивали себе власть, им не принадлежащую, и так как нередко процедура, в которой они участвовали, продолжалась слишком долго, вследствие чего создавалась какая-то неопределенность, ставившая под угрозу функционирование государственной машины, – то вследствие всех этих причин было установлено, что выборщики будут участво-

вать в голосовании все вместе, в течение одного дня, но не собираясь в одном месте.

При подобной модели выборов, состоящих из двух туров, достижение большинства голосов становилось вполне вероятным, но вместе с тем полной гарантии все-таки не было, так как вполне могло случиться, что выборщики так же разойдутся во мнениях, как могли бы разойтись во мнениях те, кто доверил им право выбора.

В этом случае необходимо было прибегнуть к одной из трех мер: или назначить новых выборщиков, или вновь обратиться к уже отобраннным выборщикам, или же, наконец, передать право избрания главы государства другому органу.

Первые два способа, помимо того, что не гарантировали нужного результата, сопровождались бы еще и проволочками и порождали бы всегда опасные в таком случае волнения.

Поэтому было принято решение остановиться на третьем способе, причем согласились на том, что результаты голосования выборщиков в опечатанном виде будут передаваться председателю сената и что в назначенный день в присутствии членов обеих палат он вскроет опечатанные списки и произведет подсчет. Если же ни один из кандидатов не соберет большинства голосов, то палата представителей незамедлительно приступит к избранию президента, однако это ее право избрания было строго ограничено: палата представителей могла избрать лишь одного из трех кандидатов, за которых было подано наибольшее количество голосов.

Таким образом, оказывается, что выборы возлагаются на обычных представителей народа лишь в очень редких и трудно предсказуемых заранее случаях, причем даже в этой ситуации они могут избрать лишь того, кого уже поддержали специальные выборщики, число которых весьма невелико. Это довольно удачное сочетание позволяет, с одной стороны, соблюсти уважение к народу, а с другой – быстро и с должным порядком провести выборы, что отвечает интересам государства. Впрочем, предоставление палате представителей права избрания президента в случае разделения голосов выборщиков далеко еще не было полным разрешением всех трудностей, поскольку не было уверенности, что и там кандидат соберет необходимое большинство голосов, а в этом случае конституция уже не предлагала никакого реального выхода. Однако, установив обязательные кандидатуры и ограничив их число тремя, а также полагаясь на разумность выбора, сделанного группой просвещенных людей, конституция сумела сгладить все те препятствия, на которые она была в состоянии воздействовать непосредственно, ибо оставшиеся проблемы были присущи самой системе выборности президента как таковой.

Федеральная конституция существует уже сорок четыре года, и Соединенные Штаты вот уже двенадцать раз избирали своего президента.

Десять раз выборы прошли практически мгновенно, путем единовременного голосования специальных выборщиков, находившихся в это время в самых различных частях Соединенных Штатов.

Что же касается палаты представителей, то она пока всего лишь дважды использовала то исключительное право, которым была наделена на

случай разделения голосов выборщиков. Первый раз это произошло в 1801 году при избрании Джефферсона, а второй – в 1825 году, когда президентом был избран Квинси Адамс.

Алексис де Токвиль. Демократия в Америке/
Пер. с франц. – М., 2000. – С. 115-117.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Прочитайте документ № 3 – отрывок из книги французского писателя А. де Токвиля «Демократия в Америке». В чем автор видит основные цели, преследуемые американскими политиками при разработке федерального избирательного законодательства?

2. На основании данных, содержащихся в таблице «Система имущественных цензов штатов в конце 70-х гг. XVIII в.» (стр. 256), попытайтесь найти связь между факторами экономической географии штатов и их выборным законодательством. Во всех ли случаях вы можете четко согласовать эти факторы с правовыми нормами избирательного законодательства штатов?

3. Какие внутривнутриполитические факторы повлияли на ход разработки конституции США 1787 г.

4. Автор очерка придерживается мнения, что избирательная система США способствовала консолидации общества и укрепляла основы федерализма. Согласны ли вы с этим мнением. Приведите свои аргументы «за» или «против».

5. Американский политолог Л. Харц отметил, что политическая система США, сложившаяся в XVIII в. и тесно связанная с ней избирательная система, при всей их разумности и устойчивости, заключали в себе черты, несущие опасность для демократического государства. Попытайтесь опровергнуть эти черты.

6. Порядок избрания президента США коллегией выборщиков в своих основных чертах остался неизменным с XVIII в. (принимая во внимание и XII Поправку к конституции). Вам, очевидно, известно, с какими проблемами столкнулись власть и общество США в процессе подведения итогов президентских выборов 2000 г. Считаете ли вы необходимым изменить основные черты избирательного законодательства США применительно к выборам президента? Обоснуйте свое мнение.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Американские просветители. Избранные произведения. В 2-х томах/ Под общ. ред. Б. Э. Быховского. Тт. 1-2. – М., 1968-1969.

Брэдфорд У. История поселения в Плимуте; Франклин Б. Автобиография. Pamфлеты; Кревекьер Сент Джон де. Письма американского фермера/ Пер. с англ. Вступ. ст. А. Старцева. – М., 1987.

Бэррес Р. Документы Американской революции. – Тверь-Москва, 1994.

Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Вирджиния/ Пер. с англ. Под ред. А. А. Фурсенко. – Л., 1990.

Инаугурационные речи американских президентов. – М., 2001.

Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. в Англии, США, Франции, Италии, Германии. Сб. документов. – М., 1957.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты/ Пер. с англ.

- Сост. В. И. Лафитский; Под ред. и со вступит. ст. О. А. Жидкова. – М., 1993.
- Томас Джефферсон о демократии/ Пер. с англ. Сост.: Сол К. Падовер. – СПб., 1992.
- Пейн Т. Избранные произведения/ Под ред. М. П. Баскина. – М., 1959.
- Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея/ Пер. с англ. Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева. – М., 1994.
- Хрестоматия по всеобщей истории государства и права/ Под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарпова. Т. 2. – М., 1996.
- Аптекер Г. История американского народа. Американская революция 1763-1783/ Пер. с англ. – М., 1962.
- Аптекер Г. История американского народа. Колониальная эра/ Пер. с англ. – М., 1961.
- Бабин А. В. История Северо-Американских Соединенных Штатов. Т. 1 (1607-1828); Т. 2 (1829-1910). – СПб., 1912.
- Бельсон Я. М., Ливанцев К. Е. История государства и права США. – Л., 1982.
- Боржо Ш. Учреждения и пересмотр конституций в Европе и Америке/ Пер. с франц. Вып. 1-2. – СПб., [1906].
- Брайс Дж. Американская республика: в трех частях/ Пер. с англ. Ч. I: Национальное правительство. – М., 1889.
- Брайс Дж. Американская республика: в трех частях/ Пер. с англ. Ч. II: Правительства штатов. – Политические партии. – М., 1890.
- Бурстин Д. Американцы: Демократический опыт/ Пер. с англ. – М., 1993.
- Бурстин Д. Американцы: Колониальный опыт/ Пер. с англ. – М., 1993.
- Бурстин Д. Американцы: Национальный опыт/ Пер. с англ. – М., 1993.
- Васенин В. Г. Методические проблемы источниковедческого анализа электоральной статистики США в первой половине XIX в. (По материалам мичиганского «электронного архива»)// Компьютер открывает Америку. Сб. ст./ Отв. ред. В. Л. Мальков. – М., 1989.
- Вильсон В. Государственный строй Соединенных Штатов/ Пер. с англ. под ред. П. П. Гронского и Ф. И. Корсакова; Предисл. М. М. Ковалевского. – СПб., 1909.
- Война за независимость и образование США/ Под ред. Г. Н. Севостьянова. – М., 1976.
- Государственный строй США/ Под ред. А. С. Никифорова. – М., 1976.
- Гаджиев К. С. США: эволюция буржуазного сознания. – М., 1981.
- Грин Д. П. Происхождение американского конституционализма/ Пер. с англ.// Американский ежегодник. 1991 г. – М., 1992.
- Дай Т. Р., Зиглер Л. Х. Демократия для элиты: Введение в американскую политику/ Пер. с англ. – М., 1984.
- Дубовицкий Г. А. Шесть портретов. Из истории США первой половины XIX века. – Самара, 1994.
- Институты самоуправления: Историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут. – М., 1995.
- История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв. – М., 1983.
- История государства и права зарубежных стран. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. В 2-х частях/ Под общей ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. Ч. 2. – М., 1998.
- История США. Т. 1: 1607-1877/ Отв. ред. Н. Н. Болховитинов. – М., 1983.
- Каленский В. Г. Мэдисон. – М., 1981.
- Каленский В. Г. Мэдисон против Джона Адамса// Политико-правовые идеи и институты в их историческом развитии. – М., 1980.
- Конституция США: история и современность/ Под ред. А. А. Мишина и Е. Ф. Язькова. – М., 1988.
- Лайтфут К. Права человека по-американски: От колониальных времен до «нового курса» включительно/ Пер. с англ. – М., 1983.
- Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. – М., 1998.
- Либеральная традиция в США и ее творцы. – М., 1997.
- Ливанцев Е. К., Бельсон Я. М. История государства и права США. – М., 1983.
- Мишин А. А. Государственное право США. – М., 1976.
- Новая история. Первый период: Учебное пособие для студентов вузов/ Под ред. Е. Е. Юровской и др. 2-е изд. – М., 1983.
- Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 2. – М., 1998.
- Острогорский М. Я. Демократия и политические партии/ Пер. с франц. – М., 1997.

- Паррингтон В. Л. Основные течения американской мысли: В 3-х тт./ Пер. с англ. Т. 1. – М., 1962.
- Печатнов В. О. Гамильтон и Джефферсон. – М., 1984.
- Политические институты США. История и современность/ Под ред. В. И. Борисюка. – М., 1988.
- Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции. Ч. 1: Конец XVIII в. – 1917 г./ Под ред. Е. Ф. Язькова. – М., 1988.
- Самойло А. С. Американские колонии в Северной Америке в XVII в. Начальный период истории США. – М., 1963.
- Севостьянов Г. Н., Уткин А. И. Томас Джефферсон. – М., 1976.
- Слезкин Л. Ю. Легенда, утопия, быль в ранней американской истории. – М., 1987.
- Слезкин Л. Ю. У истоков американской истории: Вирджиния и Мэриленд в годы Английской революции, 1642-1660. – М., 1987.
- Слезкин Л. Ю. У истоков американской истории: Вирджиния и Новый Плимут, 1606-1642. – М., 1978.
- Слезкин Л. Ю. У истоков американской истории: Массачусетс. Мэриленд, 1630-1642. – М., 1980.
- Слезкин Л. Ю. У истоков американской истории: Роджер Уильямс, 1603-1683. – М., 1993.
- Словарь американской истории/ Под ред. А. А. Фурсенко. – СПб., 1998.
- Согрин В. В. Джефферсон. Человек, мыслитель, политик. – М., 1989.
- Согрин В. В. Идеиные течения в Американской революции XVIII века. – М., 1980.
- Согрин В. В. Идеология в американской истории: от отцов-основателей до конца XX века. – М., 1995.
- Согрин В. В. Политическая история США. – М., 2001.
- Согрин В. В. Президенты и демократия: Американский опыт. – М., 1998.
- Согрин В. В. Принятие конституции США: мифы и реальность// Новая и новейшая история. – 1987. – № 7.
- Становление американского государства/ Отв. ред. А. А. Фурсенко. – СПб., 1992.
- Токвиль А. де. Демократия в Америке/ Пер. с франц. – М., 2000.
- Уилсон Дж. Американское правительство/ Пер. с англ. – М., 1995.
- Ушаков В. А. Америка при Вашингтоне: (Политические и социально-экономические проблемы США в 1789-1797 гг.). – Л., 1983.
- Фурсенко А. А. Американская революция и образование США. – Л., 1978.
- Харц Л. Либеральная традиция в Америке/ Пер. с англ. – М., 1993.
- Шелдон Г. У. Политическая философия Томаса Джефферсона/ Пер. с англ. – М., 1996.
- Ширяев Б. А. Политическая борьба в США. 1783-1801. – Л., 1981.
- Шлезингер-младший А. Циклы американской истории/ Пер. с англ. – М., 1992.
- Шпотов Б. М. Создание конституции США и проблема демократии (1787 г.)// Американский ежегодник. 1977 г. – М., 1977.
- Яковлев Н. Вашингтон. – М., 1976.





Очерк восьмой

Избирательное законодательство эпохи Великой французской революции

Основные вопросы:

1. *Выборы в Генеральные штаты в 1789 г.*
2. *Избирательное право по конституции 1791 г.*
3. *Избирательные процедуры в законодательстве периода якобинской диктатуры.*
4. *Избирательное законодательство Франции после переворота 9 термидора.*
5. *Значение законодательства Великой французской революции для формирования избирательных систем нового времени.*

1. Выборы в Генеральные штаты в 1789 г.

В конце XVIII в. Франция переживала один из важнейших этапов своей истории. Реформы, способствующие развитию прогрессивных тенденций в экономике, общественной жизни, управлении государством были в это время жизненно важной необходимостью.

На протяжении второй половины XVII – начала XVIII в. здесь сложилась классическая «абсолютная монархия» с присущими ей жестким централизмом королевской власти, масштабным бюрократическим аппаратом, регулярной армией и флотом.

Французский абсолютизм, в основе которого лежали феодальные властно-правовые отношения и институты, обеспечивал условия для развития раннекапиталистического производства. Более того, – глубинной экономической причиной относительной устойчивости социально-политического строя Франции была возможность сравнительно длительного экономического сосуществования господствующего феодального и растущего капиталистического укладов¹.

¹ История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 469.

Существование абсолютистского государства в параметрах, заданных Людовиком XIV¹, требовало огромных финансовых ресурсов. Государственный бюджет с трудом обеспечивал потребности привилегированного дворянства, содержание армии, королевского двора – самого роскошного в Европе. Доходы королевства во многом зависели от состояния раннекапиталистического уклада экономики. Несмотря на внешнее укрепление абсолютизма, с неотвратимостью наступало время его нисходящей стадии, когда он во все большей мере зависел от поддержки со стороны влиятельных слоев буржуазии².

Внешнее усиление королевской власти вызывало в обществе ответную реакцию – негативное восприятие политического строя. За величественным фасадом режима скрывался целый комплекс противоречий: «В последние века своего существования французская монархия, стремясь завершить создание единого государства, укрепляла и утяжеляла свой политический и административный аппарат. Однако сколько трудностей, сколько препятствий встретила она на этом пути, сколько раз натолкнулась на пассивное сопротивление и деятельный протест! Монархия... получила в наследство от многих поколений предков смуту, неорганизованность, беспорядок, многообразие установлений, административную непоследовательность, а иной раз и беспомощность. Французское общество при старом порядке подчинялось государству отнюдь не безоговорочно. Никто не мог бы назвать его слугою, «глядящим в рот своему хозяину»³. Наличие глубинных внутренних противоречий, определявших характер развития французского общества и государства в XVIII в. отмечали русские историки начала XX столетия: «В продолжение всего XVIII века мы находим во французской истории столкновение тех же самых противоположных течений, которые произвели такой хаос во время революции 1789 года: стремление к усовершенствованию государственного и социального быта посредством централизации и усиления власти и стремление к свободе»⁴.

В 70-80-х гг. XVIII в. администрации короля Людовика XVI⁵ пришлось решать целый комплекс проблем. В результате частых неурожаев выросли цены на сельскохозяйственную продукцию, – понизился и без того невысокий жизненный уровень рядовых жителей Франции. Ряд регионов охватили голод и вызванные им народные волнения. Другой важнейшей проблемой стал дефицит государственного бюджета. В 1788 г. он достиг 4, 5 млрд. ливров⁶, в то время как денежная масса, находящаяся

¹ Людовик XIV Солнце (1638-1715) – французский король (с 1643 г.). Стал править самостоятельно после смерти первого министра Дж. Мазарини (1661 г.). Людовик XIV явился олицетворением французского абсолютизма. В экономической сфере проводил политику меркантилизма. Им были созданы крупный военный флот, сильная армия, заложены основы колониальной империи. Вел многочисленные войны.

² История Европы. Т. 4: Европа нового времени (XVII-XVIII века). – М., 1994. – С. 470.

³ Бродель Ф. Что такое Франция? Кн. 1: Пространство и история. – М., 1994. – С. 52-53.

⁴ Герье В. И. Идея народовластия и Французская революция 1789 года. – М., 1904. – С. 133.

⁵ Людовик XVI (1754-1793) – французский король (с 1774 г.). Свергнут в 1792 г., казнен в 1793 г.

⁶ Ливр – счетно-денежная единица Франции с IX в. по 1799 г. От латинского libra – фунт. 1 ливр = 20 су.

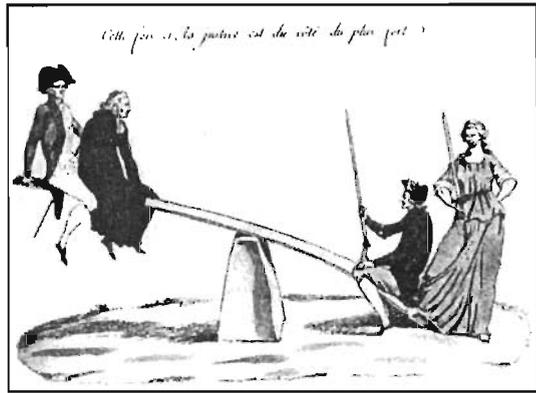
яся в обращении, составляла 2, 5 млрд. ливров¹.

Людовик XVI и его министры оказались не способны решать вопросы, затрагивающие интересы большинства подданных, что усиливало недовольство населения. Внутриполитический кризис, достигший во Франции наивысшей остроты во второй половине XVIII в., требовал не просто решительных мер в рамках «старого порядка», но кардинальной смены основ государственного строя, новых форм управления страной.

Первым шагом на пути реформ стал созыв в 1789 г. Генеральных штатов. Это решение было продиктовано чрезвычайной ситуацией, практически не оставлявшей у короля возможности выбора. Объявляя о возрождении этого сословно-представительного органа после «перерыва», длившегося 175 лет, король объективно становился на путь диалога с обществом. Но если Людовик XVI в первую очередь стремился решить финансовые проблемы королевства (консультации по поводу размеров налогов, пошлин, а также введения новых денежных сборов были основным предназначением Генеральных штатов), то лидеры непривилегированного населения Франции – третьего сословия, преследовали более существенные цели. Повсеместно раздавались голоса, требующие политических свобод, по примеру Великобритании и Соединенных Штатов².

Этап подготовки к выборам депутатов Генеральных штатов позволил наиболее активным представителям третьего сословия заявить о своих правах. Темой одной из дискуссий 1788 г. стал вопрос о количестве представителей отдельных сословий.

Традиционно дворянство, духовенство и третье сословие делегировали в Штаты по 300 представителей. В конце XVIII в. эта норма уже не могла удовлетворять представителей буржуазии, интеллектуальных кругов общества, либеральной части дворянства. По их мнению третье со-



«На этот раз правосудие на стороне более сильного» (карикатура эпохи Французской революции, отражающая борьбу третьего сословия за свои права)

¹ Карлейль Т. Французская революция. История. – М., 1991. – С. 569.

² Шамфор – один из прогрессивных литераторов этой эпохи, писал, сравнивая жизнь рядовых граждан Америки и Франции: «Гражданин Виргинии, обладатель пятидесяти акров плодородной земли, платит сорок два су в наших деньгах за право мирно жить под эгидой гуманных и справедливых законов, находится под защитой правительства, не опасаться за свое достоинство и свою собственность, пользоваться свободой личности и совести, голосовать на выборах, быть избранным в конгресс и, следовательно, стать законодателем и т. д. Французский крестьянин... изнывает под бременем податей, двадцатин, всяческих повинностей, и все для того, чтобы, пока он жив, любой помощник интенданта мог оскорбить его, безвинно посадить в тюрьму и т. д., а когда он умрет – его обездоленной семье досталось в наследство нищета и унижения» (Шамфор. Максимум и мысли. – М., 1993. – С. 89).

словие должно было не просто получить возможность сообщить о своих нуждах перед лицом короля (при дворе существовал проект регламента заседаний Штатов, по которому нетитулованные депутаты должны были обращаться к королю, стоя на коленях), но доминировать в этом собрании, добиваться принятия решений в интересах страны. В связи с этим, демократически ориентированные дворяне, публицисты, – иными словами, формирующееся сообщество общественных деятелей, выражавшее интересы третьего сословия, предлагало увеличить квоту его депутатов до 600 человек, что отразило бы существенно возросшее значение буржуазии, а также установить не «пословное», а поименное голосование при принятии постановлений.

Последнее требование также было крайне важным. Депутаты от оппозиции могли получить большинство лишь при поименном голосовании. Старый регламент Генеральных штатов предполагал, что сословия голосуют отдельно. Две палаты всегда имели большинство, следовательно, представители третьего сословия могли остаться в меньшинстве. Это обстоятельство вызывало в обществе справедливое возражение, тем более, что в провинциальных собраниях уже практиковалась поименная подача голосов. Королевская администрация стремилась найти компромиссное решение проблемы. Ответственная миссия – согласовать интересы всех сторон была поручена Людовиком XVI Жаку Неккеру¹. Ему предстояло разработать процедуру созыва и работы Генеральных штатов.

Консервативные силы французского общества (главным образом, высшая знать и часть королевской семьи) стремились сохранить прежний порядок избрания депутатов и принятия решений. Парижский парламент (высшая судебная инстанция страны) внес предложение о сохранении в предстоящих Штатах сословной структуры в том виде, какой она была на последней сессии этого органа в 1614 г. В ноябре 1788 г. Неккер обсудил спорные вопросы выборов на совещании представителей высших слоев французского дворянства (нотаблей). Это собрание категорически высказалось за «форму 1614 г.». 12 декабря 1788 г. королю был вручен «Адрес принцев» – петиция консервативных аристократов, где содержались требования не менять старый порядок сословного представительства и сохранить феодальные права дворянства: «Сможет ли Ваше величество решиться принести в жертву, унижить свое честное, древнее и почтенное дворянство?»².

Неккер не разделял мнений консервативной партии, но до конца 1788 г. собрание нотаблей вторично отклонило его проект увеличения квоты для третьего сословия. После этого Неккер обратился за решением вопроса непосредственно к королю.

Доклад состоялся 27 декабря 1788 г. Людовик XVI согласился с увеличением представительства третьего сословия в Генеральных штатах с 300 до 600 человек, но по поводу способа подсчета голосов на заседаниях

¹ Жак Неккер (1732-1804) – французский ученый-экономист и государственный деятель швейцарского происхождения. В 1776-1781 гг., 1788-1790 гг. генеральный директор финансов (будучи протестантом не мог занять пост министра финансов (генерального контролера).

² Цит. по: Жорес Ж. Социалистическая история Французской революции. Т. I. Ч. 1. – М., 1976. – С. 217.

Штатов решение не было принято. Докладчик предложил королю определить, каким образом – поименно или посословно следует считать голоса депутатов. Король медлил с ответом, и этот вопрос был решен впоследствии самими народными представителями: в ходе заседаний они выработали регламент, предусматривающий поименный подсчет голосов.

Королевский указ о созыве общенационального представительного собрания и его регламент были опубликованы 24 января 1789 г. Руководить выборами было поручено «хранителю печати» Барантену¹. Спорные вопросы обсуждались на заседаниях Государственного совета.

Избирательными округами считались не административные, военные или судебные единицы, а особые округа – *бальяжи* и *сенешальства*, происхождение которых относится к периоду средних веков. Первые были распространены на севере Франции (кроме Нормандии), вторые – в южных районах. Бальи и сенешали осуществляли власть сеньора на его землях. К концу XVIII в. эти округа представляли собой яркий пережиток феодальной эпохи, но выборы депутатов последних Генеральных штатов в 1614 г. проводились по бальяжам и сенешальствам и королевская администрация сочла необходимым сохранить традицию.

Бальяжи и сенешальства, в свою очередь, подразделялись на главные, имеющие право непосредственно делегировать депутатов в Штаты, и второстепенные. Группировки «главных» и «второстепенных» округов создавали сложные территориальные «избирательные конструкции».

Некоторые коррективы были внесены с учетом нового социально-экономического положения городов. Промышленные центры получили право избрать значительное количество выборщиков: Париж – 600 человек, Лион – 150, Марсель – 90, Руан – 80 и т. д.

В конце февраля – начале марта 1789 г. избирательная кампания охватила всю Францию: от столицы до самых глухих деревень в провинции, и сразу же оказалась в центре внимания населения. На протяжении апреля все сословия на отдельных собраниях избирали либо выборщиков, либо непосредственно депутатов Штатов.

Дворяне, владевшие поместьями, могли голосовать с помощью доверенных лиц во всех местностях, где находились их земли. Безземельные дворяне подавали свой голос лишь один раз. Для этого сословия выборы были прямыми (за исключением Парижа).

Духовенство также избирало своих представителей в Штаты. Для высших иерархов церкви выборы были прямыми. Каждый монастырь или духовный орден делегировал одного депутата. Прочие священники сначала избирали выборщиков, а выборщики – депутатов. При этом определенные преимущества получали приходские священники, тесно связанные с повседневной жизнью общины и поддерживавшие реформы. Таких депутатов было избрано более двухсот.

Что касается третьего сословия, то ему предстояло пройти наиболее сложную избирательную процедуру. Предусматривались три, а в ряде местностей и четыре ступени выборов. Такой порядок объяснялся наличием системы главных и второстепенных бальяжей. Как

¹ Шарль Луи Франсуа де Поль Барантен (1738-1819) – «хранитель печати» (министр юстиции) в 1788-1789 гг. В 1789 г. подал в отставку и эмигрировал в Англию. Вернулся во Францию в 1814 г.

правило, главный бальяж блокировался с одним или несколькими второстепенными.

В начале избирательной кампании во всех бальяжах и сенешальствах под председательством местных судей (или уполномоченных ими лиц) проводились первичные собрания приходов (*assemblée primaire*). Такое собрание имели право провести любые населенные пункты, насчитывающие до 200 «очагов», т. е. жилых домов. Для того, чтобы приступить к выборам, местные власти должны были получить из Парижа печатные тексты королевского распоряжения и регламента Генеральных штатов. После получения этих документов мэр города или сельский староста должен был в ближайшее воскресенье провести первичное собрание. Королевское воззвание оглашалось священником после церковной службы; затем по звону колокола жители собирались и избирали двух выборщиков. Эти собрания проходили в помещениях судов, церквях, корчмах, а иногда и под открытым небом.

В городах выборщики избирались на собраниях членов профессиональных корпораций (ремесленников, торговцев и др.). Жители, не входившие в корпорации, собирались в городской ратуше и также выбирали своих представителей. Затем проводилось «собрание третьего сословия города», где в результате нового отбора, формировалась группа выборщиков, представлявшая город на собрании третьего сословия бальяжа. На этом собрании к выборщикам-горожанам присоединялись выборщики, избранные в сельской местности; совместно они избирали депутата Генеральных штатов. Но указанный порядок был применим в только в главных бальяжах и сенешальствах.

В том случае, если к главному бальяжу (сенешальству) приписывались второстепенные, то и в первых, и во вторых первичные собрания делегировали представителей соответственно на предварительное собрание главного бальяжа (сенешальства) и предварительное собрание второстепенного бальяжа (сенешальства). Затем эти собрания избирали выборщиков, направляющихся на общее, – главное собрание округа.

Такая сложная избирательная процедура вполне могла дезорганизовать третье сословие, не позволить ему выступить в Штатах сплоченной группой, отстаивающей свои права и требования (наказы) избирателей. Но благодаря корпоративной сплоченности, осознанию своих целей и задач, деятели третьего сословия сумели с честью пройти испытание выборами и избрать своих лучших представителей в состав Штатов.

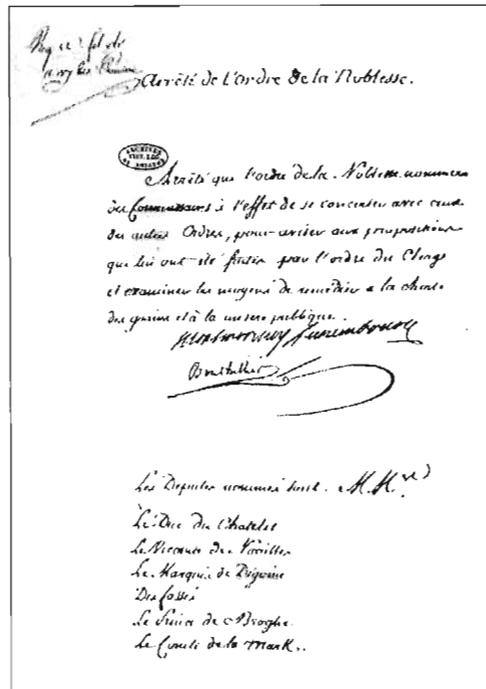
Вероятно, этому способствовало и то, что центральные власти как на словах, так и в действительности (насколько можно судить по трудам исследователей электорального процесса), стремились к тому, чтобы отградить выборы от незаконного влияния заинтересованных лиц. Так, министр юстиции издал циркуляры, адресованные интендантам и лейтенантам – чиновникам, в чьих руках была сосредоточена административная и судебная власть в регионах. Министр указывал, что «на выборах должна царить полная свобода, без тени стеснения или воздействия»¹.

¹ Цит. по: Ону А. Выборы 1789 года во Франции и указы третьего сословия... – СПб., 1908. – С. 30-31.

46 статья «Регламента о созыве Генеральных штатов» предписывала, что все выборы, кроме окончательного собрания главного баляжа (сенешальства), должны проводиться открытым голосованием. Такой порядок должен был, по мнению законодателя, устранить возможность подкупа неграмотных избирателей: «Так как многие члены сельских обществ не умеют ни писать, ни читать, то введение закрытой подачи голосов открыло бы тысячу путей всякого рода уловкам и злоупотреблениям» (резолюция второго собрания нотаблей, 1788 г.)¹. Когда жители г. Бове произвольно ввели у себя на первичном собрании тайное голосование записками, результат выборов был опротестован.

Необходимо подробнее сказать о том, как проводились выборы в Париже. Столица имела свой собственный регламент (обнародован 15 апреля 1789 г.) и порядок выборов здесь существенно отличался от того, который действовал на остальной территории страны. Парижский регламент предписывал всем без исключения сословиям сначала избрать выборщиков (по 150 от дворянства и духовенства и 300 от третьего сословия), а выборщикам на общем собрании избрать 40 депутатов Штатов: по 10 человек от дворянства и духовенства и 20 человек от третьего сословия. Избирательные нормы были здесь более рациональными и прогрессивными. Применительно к выборам все сословия находились в одинаковом правовом положении. Устранялись социальные различия, связанные с членством в той или иной корпорации. Регламент о выборах в Париже гласил: «Чтобы быть допущенным на собрание своего квартала, надлежит представить свидетельство о занимаемой государственной должности или об ученой степени какого-либо факультета., или о постоянном занятии, или патент на звание мастера, или, наконец, квитанцию об уплате подушного налога в размере не менее 6 ливров»².

В провинции выборами депутатов от третьего сословия руководили «лейтенанты» – главные судьи округов, а в городах – мэры. Согласно 25 статье «Регламента о созыве Генеральных штатов», повсеместно проводились приходские собрания, на которые допускались «все жители, при-



Решение дворянского сословия
(документ периода выборов
депутатов Генеральных штатов)

¹ Цит. по: Ону А. Выборы 1789 года во Франции и наказы третьего сословия... – СПб., 1908. – С. 150.

² Цит. по: Жорес Ж. Социалистическая история Французской революции. Т. I. Ч. 1. – М., 1976. – С. 170.

надлежащие к третьему сословию, прирожденные или натурализованные французы, достигшие 25-летнего возраста, имеющие законное местожительство и включенные в список платящих налоги». Им надлежало «участвовать в составлении наказов и назначении депутатов»¹. Таким образом, законодательство этого периода не выдвигало ни для избирателей, ни для избираемых никаких дополнительных ограничений. В выборах могли участвовать все совершеннолетние мужчины Франции, платящие налоги, в том числе зависимые крестьяне (а среди дворян даже женщины, единолично владевшие поместьями).

Отметим, что указанный регламент (ст. 24) *обязывал* жителей страны принимать участие в подготовке созыва Генеральных штатов: «Не позже как через неделю после обнародования приказов о созыве, все жители, принадлежащие к третьему сословию городов, а также бургов, приходов и сельских общин, имеющих свой отдельный список податного обложения, обязаны составить собрание... с тем, чтобы редактировать свои жалобы и ходатайства и назначить депутатов для предъявления этих наказов...»².

Генеральные штаты приступили к работе 5 мая 1789 г. В Париж съехалось немногим менее 1 200 депутатов. Здесь были посланцы городов и отдельных местностей, чиновники, знатные дворяне, священники, юристы, интеллектуалы, владельцы мануфактур. Дворянство представляли 285 депутатов, духовенство – 291 человек, третье сословие – 578 депутатов (из них 314 юристов). Большинство членов Штатов было настроено активно действовать ради выполнения наказов, данных им избирателями. Важным фактором, осложнявшим работу этого высокого собрания, было отсутствие как у королевской администрации, так и у депутатов, продуманной программы реформирования французского государства. Депутаты не имели опыта парламентской деятельности. Многие важнейшие вопросы законотворчества приходилось решать в условиях нарастающего народного возмущения.

Законотворчество, направленное на изменение статуса самого собрания и его членов, стала важной частью революционного процесса. 17 июня 1789 г. большая группа депутатов Генеральных штатов (представители третьего сословия и их союзники из числа духовенства и дворянства, – около 600 человек) провозгласила себя *Национальным собранием*, т. е. учреждением, представляющем интересы не отдельных социальных групп, а всей нации. Попытки короля и его окружения вернуть ассамблею к традиционному порядку заседаний, лишь катализировали оппозиционные настроения. 24 июня к Национальному собранию присоединились депутаты от духовенства, а 25-го – большая группа дворян. Наконец, 27 июня 1789 г. король был вынужден согласиться с преобразованием Генеральных штатов в Национальное собрание. Это была первая политическая победа революционной оппозиции над монархией. Собрание признало за собой право вынесения решений по вопросам организации власти, принятия законов и постановлений.

Революционный процесс вызвал к жизни проблему конституирования субъективных прав и свобод. Многие из них предстояло ввести впер-

¹ Цит. по: Олар А. Политическая история Французской революции. – Пг., 1918. – С. 21.

² Там же. – С. 22.

вые. В связи с необходимостью юридической регламентации множества новых факторов политической, экономической, социокультурной жизни страны, Собранием было принято решение о создании основного закона французского государства – Конституции. 7 июля 1789 г. был образован Конституционный комитет Национального собрания, а само собрание получило название *Учредительного*. Процесс революционного правотворчества был непростым, в дискуссиях принимали участие сотни депутатов, а кроме них, многочисленные представители общественности Парижа и провинции.

Исследователи неоднозначно оценивают значение последних Генеральных штатов в истории Франции и Западной Европы нового времени. Однако, бесспорным является то, что деятельность этой ассамблеи стала отправной точкой сложного и противоречивого процесса становления нового типа государства, приходящего на смену феодальным институтам власти. Борьба Штатов с королем за влияние на развитие страны показала обществу значение представительного органа власти, формирующегося в результате национальных выборов. В этих условиях и сами избирательные процедуры приобретали все большую значимость в глазах населения.

Выборы депутатов Генеральных штатов весной 1789 г. открыли целый ряд кампаний, во время которых жители Франции путем голосования избирали мэров городов, членов органов местного управления, депутатов высших законодательных структур. Значительная часть населения смогла непосредственно использовать свое право избирать или быть избранным.

Созыв Генеральных штатов в 1789 г. оказал огромное воздействие на рост народного самосознания, способствовал распространению в обществе идей равенства, свободы, гражданской ответственности за судьбу страны. Лица, участвовавшие в выборах или просто наблюдавшие за ходом политического процесса, приобретали важный социальный опыт.

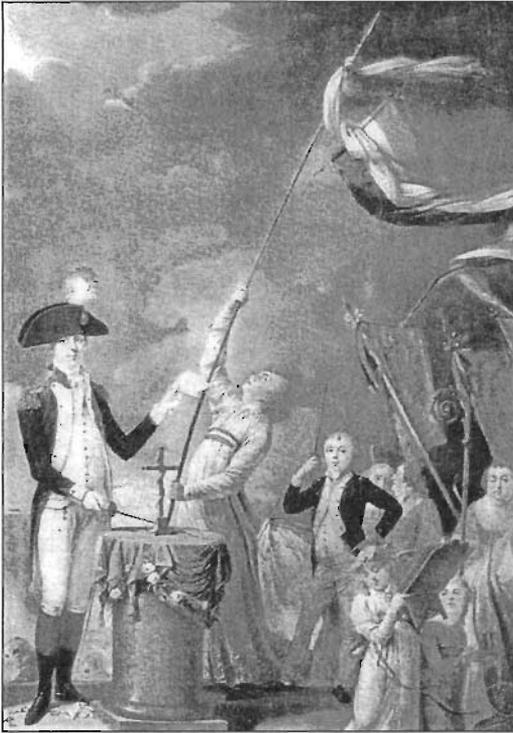
2. Избирательное право по Конституции 1791 г.

Статус избирателя и избираемого

Законодательство Французской революции ввело в повседневный правовой обиход понятие *«активный гражданин»*. Эта юридическая и вместе с тем политическая категория, предписывала ряд требований, которым должен был соответствовать житель Франции для того, чтобы обладать всей полнотой гражданских прав, а в интересующем нас случае – активным и пассивным избирательными правами.

Для передовой политической и правовой мысли Франции XVIII в. было характерно признание целесообразности предоставления избирательного права большинству населения. Ш. де Монтескье¹ полагал, что

¹ Шарль Луи де Монтескье (1689-1755) – французский политик, писатель, историк. Ранний представитель французской просветительской философии. С 1716 г. председатель парламента в г. Бордо. Путешествовал по странам Европы, изучая их общественно-политическую жизнь. Один из основоположников географической школы в социологии. Главные сочинения: «Персидские письма» (1721 г.), «Рассуждения о причинах величия и упадка римлян» (1743 г.), «О духе законов» (1748 г.).



Принесение гражданской присяги

«право подавать голос в своем округе для выбора представителей должны иметь все граждане, исключая тех, положение которых так низко, что на них смотрят как на людей, неспособных иметь свою собственную волю»¹. Ж.-Ж. Руссо² придерживался мнения, что подлинное народовластие возможно лишь там, где условия позволяют организовать непосредственное участие народа в управлении государством, и при этом «для того чтобы воля была общему, не всегда необходимо, чтобы она была единодушна; но необходимо, чтобы были подсчитаны все голоса; любое изъятие нарушает общий характер воли»³.

Идеи мыслителей эпохи Просвещения были по-разному восприняты и интерпретированы идеологами «третьего сословия» в процессе разработки конституционных норм. 20 и 21 июля

1789 г. один из лидеров Учредительного собрания – аббат Сийес⁴ прочел в Конституционном комитете доклад «Вступление к конституции, признание и мотивированное изложение прав человека и гражданина». В нем говорилось о двух типах прав, присущих гражданину, – естественных или пассивных (в терминологии Сийеса) и политических (активных).

26 августа 1789 г., после длительных прений была принята «Декларация прав человека и гражданина». Первая статья этого важнейшего правового документа эпохи нового времени гласила: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные отличия могут основываться лишь на соображениях общей пользы.

¹ Монтескье Ш. О духе законов// Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 293.

² Жан-Жак Руссо (1712-1778) – французский писатель и философ. Выступал против социального неравенства, деспотизма королевской власти, религиозной нетерпимости. Автор теории общественного договора. Идеи Руссо (культ природы и естественности, критика городской культуры и цивилизации) оказали влияние на общественную мысль и литературу многих стран. Главные сочинения: «Рассуждения о начале и основаниях неравенства...» (1755 г.), «Об общественном договоре» (1762 г.), «Исповедь».

³ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре// Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М., 1969. – С. 168.

⁴ Эмманюэль Жозеф Сийес (1748-1836) – деятель Французской революции. Аббат. Депутат Генеральных штатов, инициатор их преобразования в Национальное собрание, председатель Национального собрания. Депутат Конвента. В период Директории председатель Совета пятисот. Член Директории, консул, сенатор. Являлся активным сторонником Наполеона Бонапарта.

Шестая статья «Декларации» провозглашала избирательное право граждан: «Закон есть выражение общей воли. Все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании»¹. Впервые в европейской истории государство законодательно гарантировало наличие у индивида (не у сословия, территории, населенного пункта и т. п.) избирательного права как одного из важнейших и неотчуждаемых политических прав. Но вместе с тем, фраза об «общественных отличиях» граждан свидетельствовала, на наш взгляд, о том, что идея политического равноправия не была в это время доминирующей среди депутатов Собрания.

31 августа депутат Т.-Ж. Лалли-Толландаль от имени Конституционного комитета представил проект образования двухпалатного собрания представителей. Депутатом нижней палаты мог быть избран совершеннолетний француз, обладавший любой недвижимой собственностью, а верхней – человек, обладающий собственностью определенной стоимости. В тот же день депутат Ж. Ж. Мунье² познакомил Собрание с проектом введения имущественного ценза для избирателей.

Таким цензом должна была стать уплата потенциальным избирателем годового налога, равного стоимости «трех рабочих дней». Следовательно, требовалось наличие у избирателя налогооблагаемого имущества, определенного материального достатка. Это предложение вызвало дискуссию в Учредительном собрании. Ее участники соглашались с тем, что вопрос носит принципиальный характер. Фактически, впервые в истории французского государства следовало установить критерии персонального участия в избирательном процессе, притом, что в этот период колоссально возросли роль и значение представительных органов власти.

29 сентября 1789 г. депутат Туре внес законопроект, развивающий предложения Мунье. Избирателем, или «активным гражданином» должен был стать человек, уплачивающий годовой налог, равный стоимости трехдневной заработной платы. Для депутатов представительных органов местного самоуправления этот ценз должен был составить налог, эквивалентный десятидневной заработной плате, а для депутатов Национального собрания – прямой поземельный налог в размере одной марки серебра³.

Данный законопроект, в особенности ценз «марки серебра» для членов высшего законодательного собрания Франции вывал оживленную полемику среди депутатов и активистов революционных общественных организаций. Прения по проекту Туре начались 20 октября. Идею всеобщего избирательного права поддержали лишь 5 депутатов Учредительного собрания, в том числе Максимилиан Робеспьер⁴, один из

¹ Документы истории Великой французской революции. Т. 1. – М., 1990. – С. 112.

² Жан Жозеф Мунье (1758-1806) – судья, председатель Учредительного собрания. Принадлежал к умеренным монархистам. В 1790 г. эмигрировал, вернулся во Францию при Наполеоне. Занимал пост префекта и члена Государственного совета.

³ Марка серебра – мера веса золота и серебра, равная 8 унциям. В рассматриваемый период около 50 ливров.

⁴ Максимилиан Мари Изидор Робеспьер (1758-1794) – выдающийся деятель Великой французской революции. Адвокат. Фактически возглавил в 1793 г. революционное правительство. Способствовал казни короля Людовика XVI в 1793 г., созданию революционного трибунала, массовым казням и репрессиям. В 1793-1794 гг. в руках Робеспьера сосредоточилась неограниченная власть. Казнен в 1794 г.



Карикатура времен Французской революции, направленная против закона «О марке серебра»

лидеров лево-радикального течения революции.

Итогом обсуждения этого вопроса стал декрет «касающийся учреждения собраний представителей и административных собраний» от 22 декабря 1789 г. В нем содержались условия приобретения «активного гражданства»: французское подданство, возрастной ценз от 25 лет и имущественный – уплата обычных налогов в размере трехдневной заработной платы. Вводился также ценз оседлости: проживание в *кантоне*¹ не менее одного года. При этом избирателю запрещалось «быть у кого-либо в услужении». Выборных прав не имели иностранцы, женщины и, в зависимости от прочих обстоятельств, – банкроты и несостоятельные должники.

Декрет вызвал вопросы, касающиеся его применения. Главный из них – каким образом будет ус-

тановлен конкретный размер имущественного ценза. В разных регионах Франции были приняты различные нормы оплаты труда; все это давало дополнительные аргументы в пользу противников цензового избирательного права.

Правительство уточнило, что размер ценза избирателей будет определяться местными властями (сначала муниципальными, затем – административными округов и департаментов). 15 января 1790 г. был издан декрет, разъясняющий, что при определении ценза «активного гражданина», стоимость заработной платы не должна превышать 20 су в день. Таким образом, при всех прочих условиях, избирателем признавалось лицо, уплатившее в течение года налог 60 су (верхняя планка налогового минимума). Сама по себе сумма в 60 су не была значительной. Но проблема заключалась, в том, что для того, чтобы платить 60 су годового налога, необходимо было обладать определенной налогооблагаемой собственностью. После издания декрета о цензе были случаи, когда отдельные лица, не имевшие имущества, облагаемого налогом в этом размере, выражали желание добровольно внести 60 су в доход государства и, тем самым, получить право голоса. Но эти инициативы не были поддержаны Учредительным собранием. Им делались лишь отдельные исключения для некоторых категорий населения: священников, военнослужащих. Например, по декрету от 28 февраля 1790 г. имущественный ценз не требовался для военных, прослуживших не менее 16 лет.

¹ Кантон – небольшая административно-территориальная единица во Франции.

Проблема ценза «активного гражданина» являлась достаточно важной для общественно-политической жизни Франции этого периода. «Активные граждане» избирали не только высший законодательный орган власти, но и региональные властные структуры – мэров населенных пунктов, представительные собрания в городах, округах и департаментах.

Статус *избираемых* также во многом определялся имущественными критериями. Правом быть избранным в собрание округа, департамента, муниципалитета могли воспользоваться французы, уплачивающие годовой налог в сумме, равной стоимости 10 рабочих дней (т. е. до 600 су). Но наибольшим был ценз для кандидатов в депутаты Национального собрания – поземельный налог в сумме 54 ливра (согласно закону от 3 ноября 1789 г. «О марке серебра»).

Через несколько дней после издания этого закона один из лидеров *якобинцев*¹ Камиль Демулен² напечатал в газете «Революции Франции и Брабанта» статью, в которой гневно восклицал: «В столице все единодушно осуждают декрет о марке серебра; вскоре то же самое будет и в провинциях. Он устанавливает во Франции аристократическое правление, и это наиболее крупная победа, одержанная в Национальном собрании дурными гражданами. Чтобы понять всю нелепость этого декрета, достаточно сказать, что Жан-Жак Руссо, Корнель³, Мабли⁴ не могли бы быть избраны...

А вы, презренные попы? Лукавые и тупые бонзы, как не понимаете вы, что ваш Бог не имел бы права быть избранным? Иисуса Христа, которого вы с кафедр и с трибун величаете Богом, вы только что отшвырнули в толпу сброда. И вы хотите, чтобы я уважал вас, вас – священнослужителей Бога-*пролетария*, который не был бы даже *активным гражданином*! Уважайте же бедность, которую Он облагородил...»⁵. Как и в случае с избирателями, вносились предложения разрешить гражданам добровольно платить требуемый налог для приобретения пассивного избирательного права, освободить от его уплаты лиц, получивших на выборах не менее $\frac{3}{4}$ голосов.

25 января 1790 г. Робеспьер вновь произнес в Национальном собрании речь, направленную против избирательного ценза. Теперь он мотивировал свое мнение тем, что в ряде провинций Франции существуют объективные условия, не позволяющие их жителям реализовать избирательное право (например, отсутствие прямого налогообложения). Под влиянием аргументов Робеспьера Национальное собрание постановило, что в местах, где не взималось никакого прямого налога, право быть «ак-

¹ Якобинцы – в период Великой французской революции члены и сторонники Якобинского клуба в Париже, политической организации, объединявшей приверженцев революционных преобразований. Объединение радикально настроенных революционеров после выхода из клуба жирондистов в 1792 г. Якобинский клуб был закрыт в ноябре 1794 г.

² Камиль Демулен (1760-1794) – журналист и видный деятель Великой французской революции. Один из инициаторов штурма Бастилии в 1789 г. Депутат Национального конвента. Казнен в 1794 г.

³ Пьер Корнель (1606-1684) – драматург.

⁴ Габриель Мабли (1709-1785) – публицист, аббат. Сторонник теории естественного права.

⁵ Цит. по: Жорес Ж. Социалистическая история Французской революции. Т. I. Ч. 1. – М., 1976. – С. 482-483.

тивным гражданином» и быть избранным не обуславливается никаким цензом до новой организации налогообложения. Данная норма не распространялась на лиц, не имеющих никакой собственности, не занимающихся ремеслом, не имеющих профессии, а в деревнях – на лиц, не имеющих земельной собственности или аренды стоимостью от 30 ливров¹.

На протяжении 1790-1791 г. Робеспьер неоднократно обращался к проблеме высокого имущественного избирательного ценза, выступая в Национальном собрании. Вопрос приобретал все большую остроту: в течение 1791 г. произошло несколько народных выступлений против ограничения избирательных прав. В феврале беднота Сент-Антуанского предместья Парижа, а в июне Центральный комитет якобинских клубов – потребовали отмены деления граждан на «активных» и «пассивных».

27 августа 1791 г. под давлением общественности Учредительное собрание отменило положение «о марке серебра» для кандидатов в представители, но одновременно был установлен достаточно высокий ценз для выборщиков.

Впрочем, ряд косвенных ограничений пассивного избирательного права продолжал существовать. Доступ в Национальное собрание был закрыт для чиновников: министров и других представителей исполнительной власти, лиц, находящихся на службе у короля (независимо от их ранга), а также комиссаров национального казначейства и иных служащих фискального ведомства. В случае избрания они были «обязаны произвести выбор между занимаемой должностью и депутатским полномочием». Не возбранялось избирать в Собрание судей, но на время исполнения депутатских обязанностей их судебная практика прекращалась. Переизбрание депутата на второй срок допускалось лишь после промежутка в один созыв Национального собрания.

3 сентября 1791 г. была принята первая конституция Франции. В ней был реализован принцип «разделения властей», предложенный в свое время Монтескье. Законодательную власть представляло однопалатное Национальное собрание, избиравшееся населением в два этапа – с использованием института выборщиков. Исполнительную власть осуществлял король (его полномочия были существенно ограничены по сравнению с «дореволюционным» периодом). Были определены функции и компетенция третьей ветви власти – судебной.

По нормам конституции несколько изменились требования, предъявляемые к избирателям: «Активными гражданами являются французы по рождению или лица, вступившие во французское гражданство, которым исполнилось 25 лет от роду, имеющие местожительство в городе или кантоне в течение установленного законом времени, уплачивающие в любом месте королевства прямой налог в размере не менее стоимости трех рабочих дней и представившие расписку о его уплате, не находящиеся в услужении, то есть не состоящие домашними слугами, внесенные в список национальной гвардии муниципалитета по месту жительства и принесшие гражданскую присягу»². Отметим, что право «активного гражданина» нельзя было передавать другим лицам.

¹ Олар А. Политическая история Французской революции. – Пг., 1918. – С. 49.

² Документы истории Великой французской революции... – С. 118.

Таким образом был уточнен статус «активного гражданина». По сравнению с законодательством 1789 г. добавилось требование о принесении гражданской присяги и регистрации избирателя в военном ополчении. Все эти изменения были обусловлены рядом причин. Как и другие положения конституции 1791 г., они стали результатом борьбы различных лагерей революционного движения. С одной стороны, вводился имущественный избирательный ценз, с другой – появились дополнительные «революционные» требования. Тем самым «идеальный» избиратель представлял, по мнению большинства законодателей, прогрессивно настроенного республиканца, обладающего определенным имущественным достатком, но чуждого как консервативных взглядов, так и крайних требований *санкюлотов*¹.

Новое выборное законодательство сократило количество избирателей и затруднило доступ в органы власти для лиц, критически настроенных по отношению к «новым порядкам». По оценкам исследователей, в 1791 г. население Франции составляло приблизительно 26 миллионов человек (из них 8-9 миллионов взрослых мужчин). Из этого числа до 4, 3 млн. человек могли быть включены в категорию «активных граждан»².

Французские законодатели создали правовую норму, взаимообуславливающую избирательное право жителей страны и их имущественно-юридический статус. Это означало кардинальную смену основных принципов выборности. На протяжении средних веков лишь территориальные образования и отдельные сословия выступали своеобразными коллективными «избирателями», делегирующими своих депутатов в представительные ассамблеи. Новое время персонифицирует избирателя. Участие в выборах становится правом личности, а не сословия или территории страны. В этих исторических условиях имущественный ценз для лиц, обладающих активным избирательным правом, был прогрессивным явлением по сравнению с предшествующей эпохой.

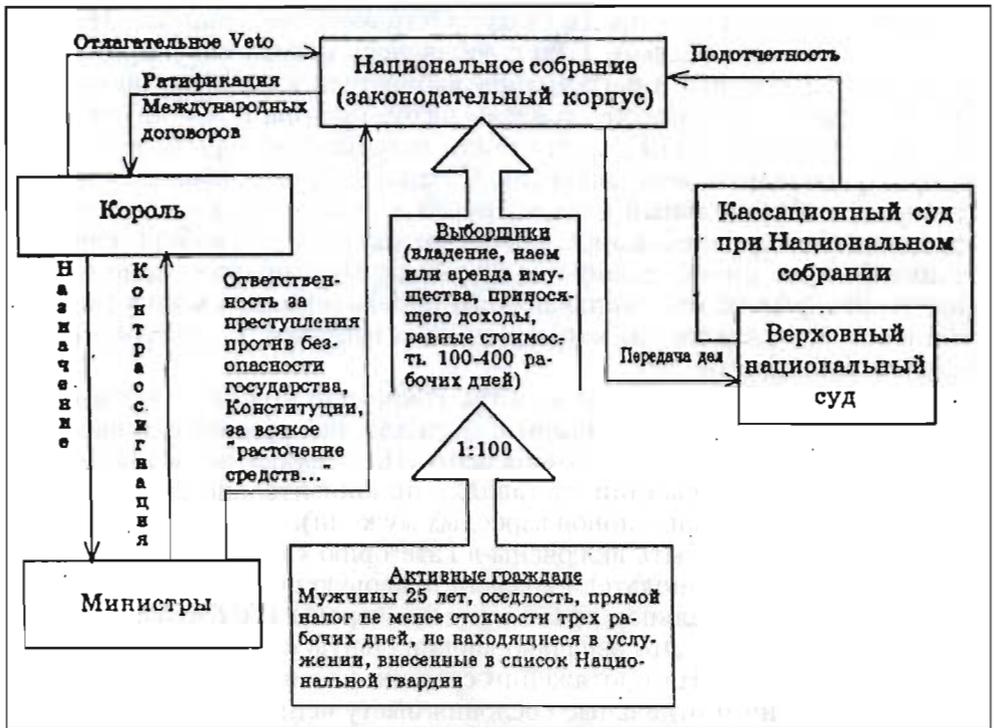
Органы власти, формируемые на основе голосования

В 1789 г. во Франции началось переустройство всей политической системы страны и, в частности, произошла реформа органов власти. Первоначально было объявлено об изменениях принципов формирования органов местного управления. Согласно «Декларации намерений короля...» от 23 июня 1789 г., устаревшие и неэффективные провинциальные собрания заменялись Провинциальными штатами. Новые структуры должны были формироваться в результате выборов: «Члены этих Провинциальных штатов будут свободно избираться соответствующими сословиями...»; «две десятых (штатов – Авт.) будут состоять из лиц духовного сословия – в одной своей части обязательно епископского сана, три десятых из членов дворянства и пять десятых из членов третьего сословия»³.

¹ Санкюлот – в эпоху Великой французской революции аристократы уничижительно называли «санкюлотами» городскую бедноту, носившую длинные штаны, а не короткие (кюлот). Самоназвание революционеров.

² Олар А. Политическая история Французской революции. – Пг., 1918. – С. 46. Карлейль Т. Французская революция. История. – М., 1991. – С. 572.

³ Документы истории Великой французской революции... – С. 35-36.



Система органов государственной власти Франции по конституции 1791 г.

Затем новый документ – «Декрет об организации муниципальной власти в провинции» (от 14 декабря 1789 г.) упразднил все действовавшие до этого местные органы управления и ввел новые – *муниципалитеты* в количестве 44 828, что было узаконено конституцией 1791 г. Декрет от 22 декабря 1789 г., в свою очередь, образовал «администрации департаментов» (83 по числу департаментов) и «администрации дистриктов» (около 500), также сформированных на выборной основе. Но самое главное – в нем был заложен принцип организации высшего органа представительной власти – Национального собрания, состоящего из 745 депутатов: «Избрание представителей в Национальное собрание будет осуществляться департаментом (т. е. самой крупной административно-территориальной единицей королевства – Авт.)»¹.

Окончательно его правовой статус был сформулирован в третьем разделе конституции 1791 г. (статья 3): «Законодательная власть вверяется Национальному собранию, в состав которого входят представители, свободно избранные народом на определенный срок...»².

На этапе подготовки конституции обсуждался вопрос о конструкции высшего законодательного органа Франции. Ряд депутатов высказывался за двухпалатное Собрание (очевидно, имея в виду английский парламент и американский Конгресс), но большинство сочло более целесооб-

¹ Документы истории Великой французской революции... – С. 68.

² Там же. – С. 117.

разным сохранить однопалатную структуру Национального собрания¹ – такой тип представительного органа власти считался более демократичным и эффективным.

Система делегирования депутатов претерпела существенные изменения по сравнению с правилами представительства в Генеральных штатах. Было отменено деление страны на бальяжи и сенешальства. Конституция предписывала избрание в департаментах всех 745 представителей, но основания для их выдвижения были различными.

247 депутатов должны были избираться по территориальному принципу: каждый департамент выбирал по три представителя и одного имел право делегировать город Париж.

249 депутатов избирались в соответствии с численностью населения. Общее количество «активных граждан» делилось на 249 частей, и в каждом департаменте определялась соответствующая квота представителей.

249 человек подлежали избранию на основании квот, соответствующих вкладу регионов в государственный бюджет. Вся сумма прямых налогов государства делилась на 249; частное давало сумму налоговых поступлений, предоставляющую право избрать одного депутата. Затем сумма налогов, собранных в департаменте, делилась на это частное. В результате определялось число депутатов от конкретной административно-территориальной единицы. Эта мера отвечала интересам экономически развитых регионов.

Таким образом, в конце 80-х – начале 90-х гг. XVIII в. во Франции сложилась разветвленная структура новых представительных органов власти. Ее неотъемлемым элементом стала выборность должностных лиц, что давало жителям Франции реальную возможность избирать и быть избранными в различные учреждения местного и центрального управления. Новый порядок предполагал достаточно широкое применение принципа народного представительства.

Избирательный процесс

Начальной ступенью избирательной системы революционной Франции являлись *первичные собрания*. Мы рассмотрим их функции на примере избрания депутатов Законодательного собрания.

Конституция 1791 г. возлагала обязанности по организации выборного процесса на должностных лиц органов местного управления. В том случае, если местные власти бездействовали, граждане имели право самостоятельно собраться во второе воскресенье марта для проведения выборов. Особо подчеркивался запрет иметь при себе оружие. Основным предназначением таких собраний было избрание *выборщиков*, каждый из которых делегировался от ста «активных граждан».

В результате борьбы вокруг избирательного ценза было принято компромиссное решение. Ценз участников первичных собраний – «активных граждан» составлял не более 60 су ежегодного налога, полностью упразднился ценз депутатов Законодательного собрания, но при

¹ В исторической литературе высший представительный орган Франции, созданный на основе норм конституции 1791 г. (Национальное Законодательное собрание), как правило, именуется Законодательным собранием. Далее будет использовано это название.



Выдержка из решения собрания выборщиков, делегирующих Дантона в Законодательное собрание

В сельской местности от выборщика требовалось «владение на праве собственности или пожизненное пользование имуществом, приносящим... доход, равный по местной стоимости 150 рабочим дням, или наем либо аренда имущества, ценность которого по налоговым спискам равна стоимости 400 рабочих дней»¹.

Итак, в каждом кантоне проводилось одно или несколько первичных собраний «активных граждан», численностью не более 650 человек в каждом собрании. На них избирали выборщиков из расчета: один выборщик на 100 «активных граждан».

Выборщики собирались в главном городе департамента и избирали депутатов национальных и региональных представительных органов власти, других должностных лиц, например, мэров городов.

Выборы должны были состояться не позднее последнего воскресенья марта.

Норма, содержащаяся в конституции 1791 г., подчеркивала отсутствие какого-либо дополнительного ценза, применительно к субъектам пассивного избирательного права: «Все активные граждане, независимо от их общественного положения, профессии или размера уплачиваемых налогов, могут быть избраны представителями нации»². При этом следует учитывать, что в подавляющем большинстве случаев логика избирательного процесса диктовала порядок, при котором депутаты Законодательного собрания избирались именно из числа выборщиков, т. е. из состоятельных граждан, имеющих определенный достаток.

Еще одной специфической чертой выборов в Законодательное собрание (они состоялись летом 1791 г.) стало требование внеконституционного порядка – никто из членов Учредительного собрания не мог быть избран в первый состав Законодательного собрания.

этом вводился достаточно высокий ценз для выборщиков.

В городах с численностью более 6 000 человек выборщик должен был владеть имуществом, приносящим доход, равный стоимости 200 рабочих дней «по местным условиям», или нанимать жилое помещение, приносящее «доход, равный стоимости 150 рабочих дней». Размер ценза снижался с уменьшением численности жителей населенного пункта. В небольших городах от выборщика требовался доход, эквивалентный стоимости 150 рабочих дней (или аренда дома с доходом, стоимостью в 100 «рабочих дней»).

¹ Документы истории Великой французской революции... – С. 119.

² Там же.

3. Избирательные процедуры в законодательстве периода якобинской диктатуры

Законодательное собрание, открывшееся 1 октября 1791 г., просуществовало всего несколько месяцев. Та же судьба постигла и недавно созданную конституцию. Этому способствовало множество факторов. Французское общество стремительно политизировалось. Преобразования, начавшиеся во второй половине 1789 г., стали причиной обострения противоречий между отдельными элементами общества. Причем формирование «лагерей», своеобразных «партий» эпохи революции происходило, преимущественно, по принципу поддержки/неприятия идей, лозунгов, конкретных мероприятий. Аристократы и крестьяне, интеллектуалы и священники, юристы и предприниматели находились в рядах как яростных сторонников монархии, так и непримиримых борцов за идеалы революции.

Центральные власти, созданные в результате компромисса, достигнутого между королевским окружением и «умеренными» лидерами «третьего сословия» оказались не способны осуществлять политику, направленную на оптимизацию социальных процессов, и были вынуждены уступить власть радикальным лидерам и политическим группировкам.

В столице и провинции быстро шел процесс самоидентификации социальных низов, стремящихся участвовать в политическом процессе на равных с традиционными «игроками». Среди видных деятелей революции появились политики, осознавшие возможность манипулирования массами. На смену периоду «конституционной демократии» пришел период «демократии толпы».

Летом 1792 г. развитие революционного процесса получило новый мощный импульс – Франция вступала в вооруженный конфликт с Австрийской империей и ее союзниками, стремившимися путем вооруженной интервенции восстановить власть Людовика XVI. Правительство призвало народ выступить на защиту отечества, им был провозглашен лозунг «Отечество в опасности!».

Радикализация общественно-политической жизни способствовала пересмотру многих важных положений государственного права и, в частности, избирательного права. 26 июля 1792 г. демократические секции в Париже, других городах и территориях Франции ликвидировали деление граждан на «активных» и «пассивных». Это была лишь одна из инициатив якобинцев. Основным стало требование упразднить монархию, беспощадно подавить внутренние и внешние выступления контрреволюционеров, судить Людовика XVI, номинально все еще являвшегося главой исполнительной власти.

В ночь на 10 августа восставшие парижане захватили королевский дворец. Законодательное собрание санкционировало «прямое действие» народных масс и издало декрет, временно отстраняющий короля от власти. 10 августа было принято решение созвать новый верховный представительный и законодательный орган – *Национальный конвент*. Одновременно были объявлены основные принципы, регламен-



*Декрет о временном отрешении
короля от власти и созыве
Национального конвента
от 11 августа 1792 г.*

тирующие предстоящие выборы его депутатов (декрет «О созыве Национального конвента» от 11 августа 1792 г.). Фактически, они означали введение во Франции всеобщего избирательного права для совершеннолетних мужчин.

Наиболее существенные изменения, произошедшие в избирательном законодательстве, касались статуса избирателя. Деление граждан на «активных» и «пассивных», как того неоднократно требовали якобинцы, было отменено. Закон устанавливал, что «для того чтобы быть допущенным к выборам, достаточно быть французом, иметь от роду 21 год, иметь оседлость в данной местности в течение одного года, жить на доходы или трудовой заработок и не являться прислугой; что касается тех граждан, которые, удовлетворяя всем условиям активности, были обязаны законом принести гражданскую присягу, то они должны будут, для того чтобы быть допущенными

к выборам, доказывать факт принесения присяги»¹.

Разумеется, такие выборы трудно назвать всеобщими, но следует заметить, что в 1792 г. был сделан значительный шаг на пути их демократизации. Фактически упразднялся имущественный ценз для всех участников избирательного процесса. Это уравнивало права лиц, имевших разный социальный статус (особенно в крупных городах). Интересам масс отвечало и снижение возраста, дающего право голосовать: с 25 лет до 21 года. Возрастной ценз кандидатов в депутаты равнялся двадцати пяти годам.

Для кандидатов отменялись «должностные ограничения», связанные со службой в органах исполнительной власти и ранее занимаемыми выборными должностями.

Количество выборщиков, депутатов, а также способ проведения двухступенчатых выборов, порядок голосования остались без изменения – такими, какими они были по нормам 1791 г.

Внутриполитическая ситуация не благоприятствовала нормальному электоральному процессу. В стране царил ужасающий разброд. Революция смела с политической сцены сторонников конституционной монархии. Но они не собирались складывать оружие – и, разбегавшись по всей Франции, возбуждали страсти против революционного Парижа. Победившие якобинцы, словно забыв обо всем на свете, вступили в яростную

¹ Документы истории Великой французской революции... – С. 154.

схватку между собой. В столице сложилось двоевластие: Законодательное собрание соперничало с Коммуной Парижа¹.

Выборы были проведены очень быстро: первый тур (первичные собрания избирателей) состоялся уже 26 августа, второй – непосредственное избрание представителей – 2 сентября 1792 г. Несмотря на демократизацию выборного законодательства, население неоднозначно отнеслось к избранию новой представительной структуры. В голосовании приняла участие лишь пятая часть всех избирателей².

20 сентября 1792 г. завершилась деятельность Законодательного собрания и приступили к работе депутаты Конвента. В нем образовались две крупные фракции – *жирондистов* (от названия департамента Жиронда, где были избраны лидеры фракции) и *монтаньяров* (т. е. «горцев» – занимавших верхние места в зале заседаний). Жирондисты насчитывали до 165 сторонников, монтаньяры – более 100. Большинство депутатов («болото») не обозначило своих политических симпатий; их голосование во многом определялось конкретной ситуацией³.

Законодательная деятельность Конвента началась с юридического упразднения монархии и провозглашения Франции республикой (декрет от 21 сентября 1792 г.). Одновременно упразднялась действующая конституция. Разработка нового основного закона продолжалась во второй половине 1792 – начале 1793 г.

Новые идеи в области государственно-правовых отношений отразились и на нормах избирательного законодательства. Большинство якобинцев выступало за принцип выборного представительства, но они акцентировали внимание на политической составляющей этого института. Правовые нормы воспринимались ими в качестве инструмента реализации революционной идеологии, прежде всего эгалитаризма, – социального равенства. Выборы депутатов представлялись не самостоятельным явлением, а одним из эпизодов (достаточно важным) процесса борьбы, начатой за преобразование общества и государства.

В качестве примера укажем проблему, обсуждавшуюся в связи с подготовкой проекта якобинской конституции, – следует ли включить в текст основного закона норму, дающую избирателям право прекращать полномочия избранного ими депутата.

Ряд политиков, участвовавших в обсуждении вопроса, предлагал ввести порядок отзыва депутатов, мотивируя свое мнение принципиальной необходимостью защиты завоеваний революции от действий властей. Якобинец Варле писал в 1792 г.: «Отныне все облеченные властью люди будут возбуждать... самое пристальное наблюдение... Не может быть

¹ Молчанов Н. Н. Монтаньяры. – М., 1989. – С. 287-288.

² Жорес Ж. Социалистическая история Французской революции. Т. I. Ч. 1. – М., 1976. – С. 491.

³ «Первоначально политические и социальные различия между обеими крупными партиями были невелики. Но жирондисты стремились сохранить облик respectable правящей партии, уважающей законность (в том числе и права собственности) и нормы парламентаризма... Напротив, монтаньяры-якобинцы... опирались не столько на закон, сколько на поддержку (если надо – вооруженную) уличных толп и народных движений» (Ревякин А. В. Французская революция XVIII в. и парламентаризм// Из истории европейского парламентаризма: Франция. – М., 1999. – С. 35-36).

депутатов без полномочий и мандатов – только этот принцип защитит нас от тирании законодателей»¹.

Оформление этого предложения в виде нормы реального права во многом зависело от мнения лидера монтаньяров – Робеспьера. Последний долго не мог принять решения, менял свои взгляды. Политически это предложение вполне соответствовало идеологии левого течения революции, но с юридической точки зрения депутаты Конвента являлись представителями нации в целом, а не отдельных избирательных округов; деление Франции на избирательные округа было чисто технической мерой.

Сначала Робеспьер выступил против идеи отзыва депутатов. 27 февраля 1793 г. он заявил следующее: «Вместо требования об отзыве депутатов-изменников, мы считаем необходимым подвергнуть их общественному порицанию, заклеить их позором и лишить возможности причинять вред»². Но затем, в мае, – поддержал отвергнутый ранее принцип отзыва.

Очевидно, летом 1793 г. этот вопрос был согласован в среде влиятельных якобинцев. В проекте основного закона, подготовленном Эро де Сошелем³ появился раздел «О праве отвода народом его депутатов и о гарантии против притеснения избирательного корпуса». Но в окончательный текст конституции этот раздел не вошел. Наоборот, в документе подчеркивался «национальный» статус депутатов: «Каждый представитель принадлежит... всей нации в целом» (ст. 29), «Представители ни в коем случае не могут подвергнуться преследованию, обвинению или суду за мнения, высказанные ими в пределах законодательного корпуса» (ст. 43)⁴.

Другим проектом конституционного законодательства было предложение сохранить «двухступенчатую» структуру избирательного процесса, дающую возможность правящим структурам влиять на ход выборов. Поскольку отстаиваемая якобинцами идея политического равенства устранила прежний (имущественный) критерий фильтрации избирателей, а все граждане, допущенные к выборам, признавались абсолютно равноправными, был предложен оригинальный способ организации выборов в два тура. Предлагалось произвести два голосования: первое – предварительное, своего рода, номинация кандидатов и второе – окончательное. Всякий гражданин мог письменно указать столько имен кандидатов, сколько человек предстояло избрать. Администрация департамента подсчитав голоса, составляла сокращенный список кандидатов, в который вносились все лица, получившие тройное число голосов против числа вакантных мест. Для окончательного избрания вновь созывались первичные собрания, на которых голоса могли подаваться только за лиц из данного списка⁵. Эта, достаточно продуманная и логичная система не была принята.

¹ Цит. по: Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: Якобинская диктатура и ее крушение. – Л., 1983. – С. 65.

² Там же. – С. 67.

³ Мари Жан Эро де Сошель (1759-1794) – член Законодательного собрания, депутат Национального конвента, член Комитета общественного спасения.

⁴ Документы истории Великой французской революции... – С. 220, 221.

⁵ Олар А. Политическая история Французской революции. – Пг., 1918. – С. 195.

Работа Конституционной комиссии завершилась в июне 1793 г. Текст конституции был обнародован 24 июня 1793 г. и в следующем месяце вынесен на утверждение граждан Франции. Это был первый референдум в истории Европы. Из 4 944 кантонов, на которые разделялась республика, голосование состоялось в 4 520 кантонах, а также в армии. За утверждение конституции проголосовало 1 801 000 человек, против – 1 161. Итоги референдума были объявлены на празднике Единства и Неделимости республики, состоявшемся в Париже 10 августа, в годовщину падения монархии¹.

Введение конституции в действие было временно отложено, а затем и вовсе стало невозможным в связи с событиями второй половины 1793 – первой половины 1794 г. В стране шла гражданская война. Из 83 департаментов 63 были охвачены контрреволюционными волнениями. 10 октября 1793 г. власти объявили о том, что осуществление конституции откладывается до окончания революционной войны.

Однако, содержание норм избирательного права в этом юридическом документе представляет безусловный интерес.

В конституции 1793 г. полностью отсутствовало упоминание об имущественном цензе для избирателей. Ценз оседлости сохранялся только для участников первичных собраний и упразднялся для кандидатов в представители, подтверждая тем самым новый, «республиканский» правовой статус гражданина-избирателя: «Первичные собрания образуются в составе граждан, имеющих местожительство в течение шести месяцев в данном кантоне» (ст. 11); «Каждый француз, пользующийся правами гражданства, может быть избран на всем пространстве республики» (ст. 28). Для избирателей и избираемых был установлен единый возрастной ценз – 21 год.

Важное новшество заключалось в установлении принципа прямого представительства при выборах депутатов Национального конвента: «Народ непосредственно избирает представителей» (ст. 8). Прежняя двухступенчатая система сохранялась только для избрания членов судов и органов местного самоуправления.

Как было сказано выше, по конституции 1791 г. Национальное собрание Франции должно было избираться в соответствии со сложной системой трех типов избирательных округов: административных, по численности населения, а также определяемых объемом собираемых в них налогов. Конституция 1793 г. кардинально изменила ситуацию: все эти округа ликвидировались. Учреждался принцип простого представительства, основанный на численности населения: «На каждые 40 000 человек населения приходится один представитель», – говорилось в 22 статье конституции.

Республиканское законодательство 1793 г. установило следующую процедуру избрания народных представителей. Нормы конституции предусматривали созыв первичных собраний, равных числу избирателей: «Каждое первичное собрание, объединяющее население от 39 000 до 41 000 человек, выбирает непосредственно по одному представителю»

¹ Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: Якобинская диктатура и ее крушение. – Л., 1983. – С. 64.

(ст. 23). При этом избрание предписывалось осуществлять простым большинством. Совершенно не требовалось кворума участников первичных собраний: «[Народ французский]... приступает к выборам при наличии любого числа граждан, имеющих право голоса» (ст. 33).

Важным нововведением стало описание в основном законе системы своего рода избирательных комиссий: от «участковой»: «Первичные собрания выбирают председателя, секретарей и счетчиков», до «центральной», подводящей итоги голосования в масштабах страны: «Каждое собрание освобождает от содержимого избирательные ящики и отправляет комиссара для общего подсчета голосов в заранее назначенное центральное место» (ст. 13 и 25).

Конституцией был предусмотрен тайный способ голосования: «Выборы производятся подачей записок или открытым голосованием, по желанию каждого голосующего. Первичное собрание ни в коем случае не может предписать единообразного способа голосования. Счетчики удостоверяют подачу голоса гражданином, который, не умея писать, предпочтет голосовать подачей записки» (ст. 16-18).

Немаловажное значение имело и установление первого дня мая в качестве единого дня для проведения ежегодных национальных выборов.

В целом разделы конституции 1793 г., посвященные выборам, стали наивысшей точкой развития избирательного права в революционной Франции. Несмотря на то, что эти правовые нормы не были реализованы на практике, значение правотворчества якобинцев не следует недооценивать. Требования расширения избирательных прав, установления прямых выборов депутатов высших представительных органов власти, снижения или упразднения всех видов избирательных цензов (главным образом имущественного) стали в XIX в. важной частью программы либерального и революционного движения не только во Франции, но и во многих государствах Европы.

Конституция 1793 г. способствовала популяризации идеи тайного голосования. Уже в конце XVIII в. все выборы во Франции проводились с использованием избирательных записок (бюллетеней). В других европейских странах тайное голосование при проведении парламентских выборов было законодательно введено лишь во второй половине XIX в. (например, в Великобритании – с 1872 г.).

4. Избирательное законодательство и политический процесс после переворота 9 термидора

Избирательное законодательство

Нормам конституции 1793 г., как уже отмечалось, не было суждено воплотиться на практике. Период второй половины 1793 – первой половины 1794 г., когда во Франции установился режим якобинской диктатуры, а точнее – диктатуры Робеспьера, стал временем, когда правовые нормы принимались властью лишь постольку, поскольку служили террору, репрессиям, массовым казням инакомыслящих. Если в начале революции, летом 1789 г. в главной тюрьме Франции – Бастилии содержа-

лись семь заключенных, то в 1794 г. в тюрьмах находилось до 8 000 человек, ежедневно совершалось до полусотни казней, а всего, за время революции было казнено около 40 000 человек¹; еще больше жителей Франции погибло в сражениях гражданской войны, в результате карательных походов. Только в департаменте Вандея было убито более 117 000 «врагов революции»².

Представители умеренного течения революции, пришедшие к власти в результате переворота 9 термидора (27 июля 1794 г.), положили конец якобинской диктатуре. Но расправляясь с якобинцами, «термидорианцы» не собирались полностью отказываться от революционного наследия. Большинство их было «цареубийцами» (т. е. голосовало за казнь короля) и вовсе не хотело возвращения монархии образца 1791 г., а тем более восстановления «старого порядка». Их центральной идеей было национальное согласие в борьбе против якобинцев и монархистов на основе главных завоеваний революции: прав гражданина, республиканского строя и особенно свободы собственности³.

Многие законы, принятые Конвентом, подверглись пересмотру, в частности, документы, определяющие структуру национальных органов власти, порядок их избрания. Наряду с решением прочих злободневных проблем была выработана новая, третья по счету, конституция революционной Франции – конституция III года Республики. Ее текст был принят 22 августа 1795 г. или 5 фрюктидора III года Республики по революционному календарю.

В качестве высшего представительного и законодательного органа власти на смену Конвенту пришел *Законодательный корпус* (Corps législatif), состоящий из двух палат: *Совета пятисот* и *Совета старейшин*. Впервые в истории Франции была применена двухпалатная система высшего законодательного учреждения. Совет пятисот (нижняя палата) начитывал 500 депутатов, в возрасте от 30 лет. Совет старейшин (верхняя палата) – 250 человек, достигших 40-летнего возраста.

Исполнительную власть осуществляла *Директория* – коллегия пяти высших должностных лиц, назначенных Советом пятисот по представлению Совета старейшин (период с 25 октября 1795 г. по 9 ноября 1799 г. получил название Директории).

Наряду с членами Законодательного корпуса избранию подлежали должностные лица местного самоуправления и чиновники судебных инстанций. Однако, декретами от 22 и 30 августа 1795 г. Конвент установил, что две трети депутатов национального представительного органа должны быть избраны из числа бывших членов Конвента. В том случае, если эти лица не получают поддержки избирателей, их коллегам разрешалось кооптировать в состав Законодательного корпуса необходимое число депутатов.

Совет пятисот должен был ежегодно обновляться на $\frac{1}{3}$.

¹ Молчанов Н. Н. Монтаньяры. – М., 1989. – С. 551.

² Карлейль Т. Французская революция. История. (Комментарий Л. А. Пименовой). – М., 1991. – С. 573.

³ Смирнов В. П., Поскопин В. С. Традиции Великой французской революции в идейно-политической жизни Франции. 1789-1989. – М., 1991. – С. 33.

Прежде чем приступить к избранию представительных структур, предстояло провести референдум по принятию новой конституции. Он состоялся в сентябре 1795 г. В нем приняло участие менее половины избирателей. Из числа проголосовавших около 1 млн. человек высказалось в поддержку конституции, «против» – около 50 тыс. человек. 23 сентября Конвент объявил о принятии конституции и о том, что через 20 дней состоятся выборы депутатов Законодательного корпуса.

Право избирать и быть избранным, участвовать в формировании органов представительной, исполнительной и судебной власти – одно из завоеваний революции, сохранялось и в конституции III года. Но многие ее положения возвращали порядки, установленные в 1791 г. В частности, вновь вводилась система двухступенчатых цензовых выборов с использованием коллегии выборщиков.

Вторая глава конституции III года имела характерное название – «Политическое положение граждан». Здесь, как и в правовых актах предшествующего периода, избирательное право было неразрывно связано с понятием гражданства. В данном случае воспроизводилась норма, по которой только гражданин Франции может участвовать в избрании выборщиков, а также в других «конституционных функциях» (ст. 11).

Собрания для избрания выборщиков, учрежденные конституцией 1791 г., фигурировали в новом законодательстве под названием «*съездов избирателей*».

Съезды избирателей должны были ежегодно проводиться в каждом кантоне Франции в первый день весеннего месяца жерминаля.

В этих собраниях могли принимать участие граждане, достигшие 21 года, постоянно проживающие на территории кантона (минимальный срок – один год). На одном съезде могло находиться от 450 до 900 человек, «как присутствующих, так и отсутствующих граждан, имеющих право голоса». Руководить съездом предписывалось старейшему по возрасту избирателю, а вести протокол – самому молодому. Председателю и секретарю помогали три счетчика.

Способ голосования на съездах был четко обозначен: «Все выборы проводятся при тайном голосовании» (ст. 31).

Законодатели того времени, учитывая опыт предшествующих избирательных кампаний, включили в законодательство новые нормы. В частности такие, в которых предусматривалась ответственность за нарушение выборных правил, и в особенности – за подкуп избирателей. Этой проблематике посвящена 32 статья конституции III года: «Каждый гражданин, изблеченный в установленном законом порядке в продаже или покупке избирательного голоса, исключается из состава съезда избирателей для избрания выборщиков и лишается всех публичных функций сроком на десять лет; в случае повторения этого он лишается этих прав навсегда»¹.

Съезды избирали выборщиков из расчета один человек от двухсот граждан. Согласно закону, выборщиком мог стать гражданин Франции, достигший 25-летнего возраста и отвечающий требованиям вновь введенного имущественного ценза (собственность или аренда жилых пост-

¹ Документы истории Великой французской революции... – С. 319.

роек, сельскохозяйственного имущества). По сравнению с 1791 г. размер ценза значительно увеличился. Общее число лиц, имеющих право участвовать в избрании членов Законодательного корпуса, составляло несколько десятков тысяч человек: «Таких выборщиков на всю Францию приходилось лишь около 30 тыс. человек. Это была буржуазная элита..., состоятельные собственники. В их руки и переходило все управление страной»¹.

Собрания выборщиков проводились через двадцать дней после съездов избирателей (20 жерминаля). Каждое собрание объединяло выборщиков всего департамента. Поскольку жителям отдаленных местностей предстояло проделать достаточно долгий путь к месту голосования, устанавливалось денежное вознаграждение за участие в выборах: 75 сантимов за каждое лье расстояния от дома избирателя до места съезда и 3 франка за каждый день, проведенный на нем.

Закон 25 фрюктидора III года регламентировал другие детали избирательного процесса. В частности, предусматривался следующий порядок подачи голосов: «При всех выборах каждый вотирующий (голосующий – Авт.) вызывается по имени секретарем или одним из счетчиков и подает закрытый и неподписанный бюллетень»². Избиратели ожидали своей очереди для голосования. Человек, не присутствовавший в зале в момент оглашения своей фамилии, терял право подать избирательный бюллетень. Такая процедура могла занять достаточно много времени – до десяти дней.

Большое значение придавалось порядку подведения итогов выборов и способу определения победившего кандидата. Избранным в первом туре считался кандидат, получивший абсолютное число голосов. Если этого не происходило, назначался второй тур.

Закон 25 фрюктидора III года устанавливал для второго тура оригинальный способ «исключающего голосования»: «Для окончательного выбора каждый вотирующий кладет одновременно в две различные урны два билетика, один назначающий, а другой исключающий. На первом он пишет столько имен, сколько надлежит избрать должностных лиц, на втором же он пишет имена граждан, которых желал бы устранить из числа конкурентов. На последнем билетике может не быть ни одного имени или может быть несколько имен, но во всяком случае не больше половины того числа имен, которое внесено в список... (т. е. в список баллотирующихся – Авт.) Сначала должен быть произведен общий подсчет вотумов (голосов – Авт.) на исключающих билетиках, и те кандидаты, которые внесены в эти билетики абсолютным числом вотирующих, не могут быть избраны, какое бы число голосов ни было подано за них в избирательной урне. Затем производится подсчет избирательным бюллетеням...»³.

Такой способ голосования сохранялся недолго. Закон 28 плювиоза IV года предписывал в случае, когда первый тур выборов не приносил ни

¹ Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: Якобинская диктатура и ее крушение. – Л., 1983. – С. 212.

² Цит. по: Олар А. Политическая история Французской революции. – Пг., 1918. – С. 396.

³ Там же. – С. 397.

одному из кандидатов абсолютного большинства, проводить второй тур. Если и второй тур не определял победителя, назначался третий этап голосования, когда в избирательные бюллетени включались имена двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов. Если голоса разделялись поровну, победителем признавался старший по возрасту.

Французские законодатели предусмотрели ряд мер, направленных на то, чтобы оградить ход голосования от влияния извне. По конституции III года руководители департаментов не имели доступа в помещения, где заседали выборщики. Должностные лица, представлявшие в провинции центральное правительство, лишь информировали Париж об открытии и завершении работы съездов выборщиков, а также о фактах нарушения избирательного законодательства.

Съездам выборщиков запрещалось проводить какие-либо общественные акции помимо избирательных – принимать делегации, выработать петиции, а также обмениваться информацией о ходе электорального процесса.

Избирательное законодательство, действовавшее в период после переворота 9 термидора (1794-1799 гг.), в своих основных чертах сохраняло многие нормы, конституированные в 1791 г. Новое руководство страны демонстрировало приверженность демократической форме правления: Франция оставалась республикой, ее высший законодательный орган власти избирался населением.

Нормы избирательного права, принятые во Франции в конце XVIII в., преследовали цель оградить выборный процесс от влияния политизированного населения. Большое значение придавалось процедурным вопросам. Начинает активно применяться тайный способ голосования, выборы проводятся в изолированных помещениях, детализируется способ подсчета голосов и определения победителя.

Выборы и политический процесс в период Директории

Избрание составов верхней и нижней палат французского «парламента» завершилось в октябре – начале ноября 1795 г. В Совет пятисот было избрано 379 депутатов, являвшихся ранее членами Конвента. Методом кооптации его состав пополнили еще около 100 экс-депутатов. Колонии и остров Корсика подтвердили полномочия своих представителей. Таким образом, всего в состав Законодательного корпуса вошло 511 человек, заседавших в Национальном конвенте. Первые выборы, состоявшиеся после антиякобинского переворота, показали, что значительная часть избирателей настроена оппозиционно по отношению к новым властям. В 1795 г. около трети избранных депутатов являлись монархистами.

Лозунг восстановления монархии еще более четко прозвучал на выборах 1797 г. Бывшие депутаты Конвента, представленные 216 кандидатами, потерпели сокрушительное поражение: лишь 11 из них получили поддержку избирателей. Абсолютное большинство мест на этих выборах получили монархисты. В сентябре 1797 г. понадобилось вмешательство армии, чтобы предотвратить восстановление монархии. Правительство все активнее вмешивалось в электоральный процесс; им была избрана тактика кассации, отмены результатов выборов в тех округах, где побеждали кандидаты, придерживавшиеся крайне левых взглядов или

откровенные сторонники короля. Для этого изыскивались любые (реальные и надуманные) поводы для признания нарушений избирательного законодательства и, на основе этого, отмены итогов голосования. По словам французского историка А. Олара, «к концу эпохи Директории... была приобретена привычка не считаться с волею избирателей, раз только это признавалось полезным»¹.

В сентябре 1797 г. итоги выборов были отменены в 46 департаментах, 177 депутатов исключены из Законодательного корпуса, а 53 из них сосланы в Гвиану.

Результаты выборов 1798 г. оказались для властей не менее неприятными. На этот раз заявили о себе бывшие якобинцы. По-прежнему значительным было и представительство монархистов. Стремясь сохранить режим, правительство отменило полномочия 106 избранных депутатов. В 1799 г. из 187 правительственных кандидатов 121 проиграла выборы. Все активнее действовали левые силы, добиваясь расширения своего представительства. 11 мая 1799 г., стремясь обеспечить преобладание в Собрании умеренных республиканцев, Директория в очередной раз прибегла к отмене результатов выборов.

Эпоха Директории завершилась 9-10 ноября 1799 г. (18-19 брюмера по революционному календарю), когда произошел вооруженный переворот, во главе которого стоял генерал Наполеон Бонапарт – будущий император Наполеон².

5. Значение законодательства Великой французской революции для формирования избирательных систем нового времени

Революция 1789-1794 гг. коренным образом преобразовала французское государство. Это была буржуазная и вместе с тем глубоко народная, массовая революция, самая решительная, самая радикальная и беспощадная из всех известных истории буржуазно-демократических революций³. Пала абсолютная монархия, ушли в прошлое практически все феодальные порядки. В организации государственной власти, экономики, финансов, культурной жизни произошли изменения, с которыми уже не могли не считаться ни Наполеон, ни монархи первой половины XIX в.

Во французском законодательстве конца XVIII – начала XIX в. были реализованы многие философские и политические идеи нового времени: учение о «естественных правах» человека и гражданина, теория разделения властей, народного суверенитета, конституционализма и многие другие, включая идею выборности властных структур. Произошла смена юридических и политических основ избирательного права и процесса: здесь, впервые в европейской практике, *сословное* представительство сменяется представительством *индивидуальным*. В наши дни личностная

¹ Олар А. Политическая история Французской революции. – Пг., 1918. – С. 402.

² Наполеон I Бонапарт (1769-1821) – государственный деятель и полководец. В 1799-1804 гг. первый консул Французской республики, в 1804-1814 гг., марте-июне 1815 г. – император французов.

³ Смирнов В. П., Посконин В. С. Традиции Великой французской революции в идейно-политической жизни Франции. 1789-1989. – М., 1991. – С. 6.

Собрания третьего сословия во многих дистриктах происходили и в 8 часов вечера... Большинство дистриктов уже вчера вечером послали городу свои протоколы, и все участники собрания должны были собраться в 9 часов, чтобы узнать его ответ.

Выборы в Париже в Генеральные штаты в 1789 г.
(Из писем современника)//
Красный архив. – 1939. – № 3. – С. 169-173.

Следующие документы посвящены вопросу установления имущественного ценза для лиц, баллотирующихся в высший законодательный орган Франции. Проблема вызвала дискуссию среди депутатов Учредительного собрания. Мы предлагаем познакомиться с текстами, содержащими аргументы сторонников имущественного ценза (документ № 2) и мнения противников ограничения права быть избранным (документ № 3). Последнюю точку зрения представляют отрывки из двух речей М. Робеспьера. Первая речь является откликом на доклад Ж. Ж. Мунье и посвящена проблеме применения на практике принципа равенства политических прав граждан Франции, провозглашенных революцией.

М. Робеспьер одним из первых общественных деятелей своего времени подверг осуждению систему имущественного избирательного ценза. Во второй речи мы находим логическое продолжение суждений, высказанных Робеспьером в 1789 г. Непосредственным поводом для выступления лидера радикального движения революции стал декрет 25 января 1790 г. В нем говорится о взаимосвязи некоторых видов поземельных налогов, уплачиваемых населением, и избирательными правами граждан. Борьба Робеспьера и его единомышленников против имущественного избирательного ценза привела к появлению нового декрета, согласно которому этот ценз отменялся в местностях с неупорядоченной системой налогообложения.

ДОКУМЕНТ № 2.

ЖАН ЖОЗЕФ МУНЬЕ

ДОКЛАД ОТ ИМЕНИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОМИТЕТА УЧРЕДИТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

(4 сентября 1789 г.)

(извлечение)

При определении достоинств, коими должны обладать граждане, дабы иметь право избирать и быть избранными в палату представителей, комитет был вынужден сделать выбор между двумя неудобствами, которые по видимости нарушают индивидуальную свободу. *Совершенно очевидно*, что всех без разбора граждан нельзя включить в число избирателей и в число избираемых; это означало бы рисковать доверить судьбу государства неопытным людям, которые его быстро приведут к гибели. Поэтому надо было либо ограничить число избирателей и предоставить им право выбирать кого угодно, либо предоставить избирательное право всем гражданам и установить для них порядок, дабы руководить ими при выборе своих представителей. Первое решение противоречило бы прин-

ципам значительно больше. Все граждане имеют право влиять на управление страной, по крайней мере посредством голосования; представительство должно их приблизить к нему. Если вы требуете от избирателей достоинств, которые ограничивают их число, то вы сделаете всех исключенных из числа избирателей чуждыми своему отечеству и равнодушными к его свободе. Эти соображения и побудили комитет предложить включить в число избирателей всех тех, кто уплатит прямой налог в размере трехдневной заработной платы. Полагая, что избиратели выбирают не только в своих интересах, но и в интересах всей страны, комитет признал целесообразным объявить обладающими правом быть избранными только тех, кто владеет земельной собственностью. Это – дань уважения к собственности, которая дополняет достоинство гражданина. Это – еще одно средство внушить любовь к деревне; это – основание предполагать, что представитель не терпит нужды. Это очень слабо стеснит свободу выбора, так как каждый человек, которого по его знаниям и добродетелям сочтут достойным доверия какого-либо округа, легко сможет приобрести какую-нибудь земельную собственность, поскольку ее стоимость не определена.



Ж. Ж. Мунье

Цит. по: Жорес Ж. Социалистическая история
Французской революции.
Т. I. Ч. 1. – М., 1976. – С. 469-470.

ДОКУМЕНТ № 3.

МАКСИМИЛИАН РОБЕСПЬЕР

РЕЧИ В НАЦИОНАЛЬНОМ СОБРАНИИ
(извлечения)

РЕЧЬ ПРОТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЦЕНЗА
(22 октября 1789 г.)

Все граждане, кто бы они ни были, имеют право на все степени представительства. Это полностью согласуется с вашей Декларацией прав, перед которой должны исчезнуть все привилегии, все различия, все исключения. Конституция устанавливает, что суверенитет пребывает в народе, во всех индивидах, составляющих народ. Следовательно, каждый

ПРИЛОЖЕНИЕ

Ниже публикуются отрывки из писем жителя Парижа г-на Демишалья, адресованных другу и земляку – почтмейстеру г. Риома (провинция Овернь). Демишаль – лицо без определенных занятий. В конце 80-х гг. XVIII в. он служил гувернером барона Г. А. Строганова. Демишаль симпатизировал идеям Революции; он принадлежал к третьему сословию и живо интересовался политическими новостями своего времени. Выборы депутатов Генеральных штатов в Париже весной 1789 г., разумеется, не остались им незамеченными.

В двух отрывках из писем Демишалья, предлагаемых Вашему вниманию, содержится рассказ непосредственного участника и очевидца событий. Речь идет преимущественно о первом этапе выборов, когда представители трех сословий, проживающие в Париже, избирали выборщиков.

ДОКУМЕНТ № 1.

ДЕМИШАЛЬ

ПИСЬМА (извлечения)

21 апреля 1789 г.

...Предварительные собрания для избрания выборщиков от духовенства и дворянства состоялись вчера в 20 отдельных избирательных участках. Собрания же третьего сословия идут сегодня, для этого Париж разделен на 60 дистриктов. Около дверей церкви, где происходят эти собрания, поставили барьеры и отряды стражи от 24 до 30 человек... Дворяне устраивают всякие каверзы, чтобы быть выбранными третьим сословием... Дворянство собралось в 8 часов утра и в 2 часа дня оно прервало свое собрание, которое возобновилось в 5 часов, и в 10 часов оно еще не закончило своих обсуждений. Уверяют, что большое количество дворян совсем не явилось в свои дистрикты.

23 апреля 1789 г.

Вы уже знаете, что в прошедший понедельник (20 апреля – Авт.) должно было собраться дворянство в 20 отдельных дистриктах и в каждом

был назначен временным председателем советник из Шатле. Когда эти отдельные собрания начались, то первым предметом их занятий был выбор председателя... Эти собрания не были многочисленны; некоторые из них затянулись до поздней ночи...

На другой день, во вторник с семи часов утра в 60 дистриктах происходили собрания третьего сословия. Каждый предьявлял при этом квитанцию на уплату налога или же патент на звание мастера.

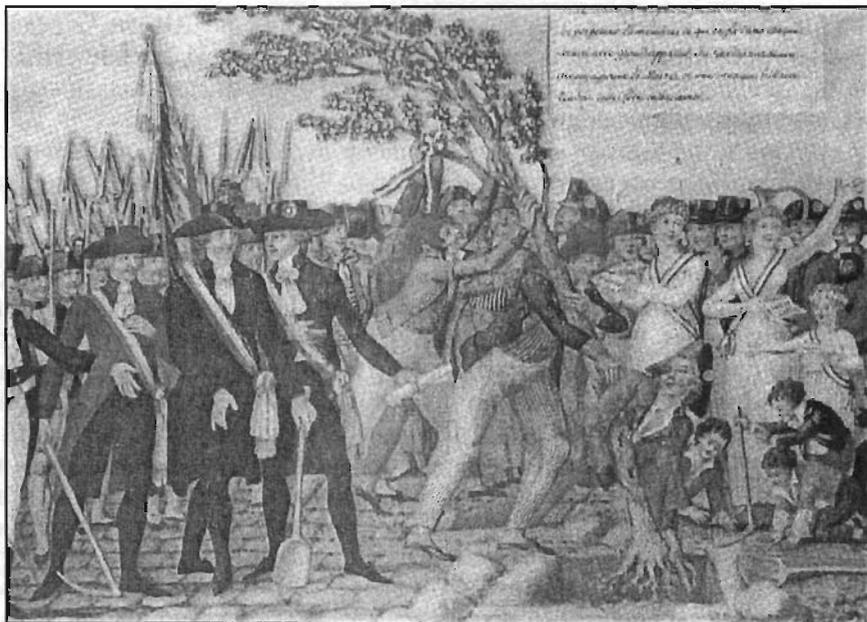
Вы знаете, что городом были названы 60 председателей из среды муниципальных должностных лиц... Каждого председателя сопровождали два помощника, секретарь и от 6 до 8 стражников из городской охраны. На дежурном посту находился отряд Парижской гвардии для подкрепления внешней полиции. В 9 часов двери во всех местах собраний были закрыты, затем председатель прочитал грамоты о созыве Генеральных штатов и регламент... Ввиду того, что, по мнению собрания, ему принадлежало право выбирать самому себе председателя, то последним было предложено отказаться от председательства добровольно, в противном же случае угрожали отстранить их силою. Многие председатели не заставили себя долго просить и тотчас же были выбраны, иногда открытым, иногда закрытым голосованием – те, которые пользовались заслуженным уважением. Потребовали, чтобы стража была удалена, а упорствующих председателей принудили уйти и на их место избрали других. Потом перешли к избранию выборщиков и комиссии для редактирования наказа... Дистрикты посылали друг к другу депутации для сообщения о том, как у них идут события...

Собрания третьего сословия были не так многочисленны, как предполагали. Меры, которые сочла нужным предпринять полиция для предупреждения беспорядков, внушили страх и привели к хорошему результату: собрания были менее шумны и были лучше организованы. Гвалт и ожесточенные споры господствовали, смею утверждать, главным образом, где преобладали судейские...

Самое многочисленное собрание было в дистрикте Святого Роха¹, там собралось около 550 человек, в других же было 350, 280, 160, 110, а в некоторых было даже ниже 100. Каждое собрание выбирало выборщиков пропорционально установленному регламентом числу голосующих, но те, например, дистрикты, которые имели право избирать только двух выборщиков, выбирали дополнительное количество выборщиков до 300. В дистрикте Святого Роха избрано около 15 кандидатов...

Председатель собрания в дистрикте Святого Евстафия господин Галле был с позором изгнан с собрания и вот почему: заметили, что через секретаря и сопровождавшего его городского стражника он поддерживал корреспонденции с находящимися вне места собрания, вероятно с городским бюро. Видели, как он писал записки и несколько раз сам их получал, перехватили одно его письмо и ответ на него, хотели сорвать печать, но решили не прибегать к этому средству... Кто-то, вероятно, один из его друзей, сказал, что лучше их уничтожить и тотчас же секретарь вскочил и разорвал их. За его поспешность его наградили ударами палок и вытолкали за дверь вместе с председателем...

¹ От названия соответствующего церковного прихода.



Торжественная посадка дерева Свободы

форма участия в политическом процессе является неотъемлемой составляющей демократического принципа организации общества, но в XVIII-XIX вв. (а в ряде стран и в начале XX в.) европейские институты государственной власти базировались именно на сословном принципе организации представительства. Опыт Франции обозначил направление, в котором развивался конституционализм XIX-XX вв.

Великая французская революция впервые в истории предоставила значительной части населения страны реальную возможность непосредственного участия в выборах представительных органов власти: от местных до высших государственных.

Безусловно, современные нормы избирательного права намного демократичнее тех, что применялись в эпоху Великой французской революции, но именно в тот период сформировались основные понятия, идеи, институты выборного законодательства, ставшие позднее достоянием многих народов Европы и мира.

В ходе Французской революции был устранен произвол монархической власти и провозглашен приоритет права. Период диктатуры якобинцев наглядно показал, к каким последствиям может привести пренебрежительное отношение к закону. После 1789 г. и на протяжении длительного времени Франция переживала период политической нестабильности и частой смены режимов. Но власть (каким бы ни был ее статус) уже не могла игнорировать принцип конституционного оформления важнейших юридических норм, обязательных как для нее самой, так и для всех без исключения граждан.

Кардинальные изменения произошли и в общественном сознании. За годы революции французы проделали непростой путь от подданных короля к статусу гражданина. Основные права личности, впервые сформу-

лированные в «Декларации прав человека и гражданина», стали достоянием значительной части населения. Приоритет личности по отношению к государству, ее основополагающее значение были осознаны передовыми кругами французского общества. Политические и общественные деятели, интеллектуалы, юристы, бывшие свидетелями событий революционных лет или знавшие о них по рассказам родных и друзей, и в XIX в. сохраняли верность идеалам свободы, равенства и братства.

В первой половине XIX в. многие лозунги Революции вновь стали актуальными. Общество выступило с требованиями, среди которых далеко не последнюю роль играли и требования демократизации избирательной системы. В своей основе они сводились к тому, чтобы установить прямые и свободные парламентские выборы при минимальных ограничениях прав взрослого мужского населения.

Французская революция существенно повлияла на развитие европейской цивилизации. Наряду с Английской революцией середины XVII в. и становлением республиканской государственности в Соединенных Штатах она способствовала повсеместному распространению новых принципов, прогрессивной идеологии, отстаивающей гражданские права и свободы. Политический процесс становился все более личностным. Французские конституции эпохи республики и «Декларация прав» провозгласили право индивида самостоятельно определять свои жизненные приоритеты, а в равной степени и пути развития своей страны. В XVII-XVIII вв. Париж приобрел значение международного политического, экономического и культурного центра. Это делало многие явления внутренней жизни Франции достоянием других государств Европы и Нового Света.

Французская революция, при всех ее трагических обстоятельствах, на практике доказала истинность положения, согласно которому права и свободы граждан являются не привилегиями, дарованными властью монарха, а фундаментом справедливого государственного устройства. Опыт первой французской республики с непреходящим интересом изучался и ее врагами, и ее сторонниками. В XIX в. государственные деятели европейских стран активно использовали французскую конституцию 1791 г. при подготовке проектов основных законов.

индивид имеет право участвовать в выработке закона... и в управлении общественным достоянием... Иначе было бы не верно, что все люди равны в правах, что каждый человек есть гражданин.

Если тот, кто платит налог, равноценный только одному рабочему дню, имеет меньше прав, чем тот, кто платит стоимость трех рабочих дней.

Если так, то тот, кто имеет сто тысяч ливров ренты, обладает в сто раз большими правами, чем тот, кто имеет дохода только тысячу ливров.

Между тем, из всех ваших декретов вытекает, что каждый гражданин имеет право участия в выработке закона, следовательно, имеет право быть избирателем или избранным без различий по существу.

РЕЧЬ ПРОТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЦЕНЗА

(25 января 1790 г.)

Мы предлагаем на ваше рассмотрение предмет сугубо интересный для некоторых провинций нашего королевства... Он связан с интересами общей свободы... Среди декретов, устанавливающих размеры налогов, необходимых для осуществления прав активного гражданина, и для того, чтобы быть выборщиком и избранным, есть такие, по поводу которых были затребованы объяснения...

В значительной части королевства установлены прямые налоги, личные (подушные) и поимущественные. В провинции Артуа и соседних с ней провинциях существует мало прямых налогов. Барщина там не существует; талья и подушная подать превращены там в косвенные налоги. То же относится к налогам с владельцев земельных угодий: ...они были отменены заботами Штатов провинции Артуа. Таким образом, в этой провинции оказалось бы лишь очень малое число активных граждан. Значительная часть жителей Франции была бы лишена политических прав.

Если же вы примете во внимание, что территория бельгийских провинций почти полностью находится во владении духовенства, дворян и немногих зажиточных буржуа, что в коммуне с населением в тысячу душ с трудом наберется четыре активных гражданина...

При нынешнем положении вещей политическое равенство уничтожено. Вы должны принять решение по этой важной жалобе. Мы обращаемся с ней к вашему чувству справедливости, к разуму, который вам продиктовал Декларацию прав человека. Обратите ваши взоры на этот заслуживающий сочувствия класс, который с презрением обозначают священным словом «Народ». Неужели вы хотите, чтобы гражданин был среди нас редким существом лишь потому, что земельные владения принадлежат монахам, владельцам бенефиций, а прямые налоги не приняты в этих провинциях? Неужели вы хотите, чтобы людям, доверившим нам свои права, мы дали права меньшие, чем те, коими они пользовались раньше? Что мы им ответим, когда они скажут: вы говорите о свободе и конституции, но их нет больше для нас. Свобода, говорите вы, заключается в общей воле, но наш голос не будет больше приниматься в расчет при общем подсчете голосов нации. Свобода заключается в свободном избрании должностных лиц, коим должно повиноваться, но мы отныне не будем выбирать своих должностных лиц. Когда-то мы их избирали, и мы могли подняться до государ-

ственных должностей. Теперь мы больше не сможем этого сделать до тех пор, пока останутся в силе старые налоги... В освободившейся Франции мы будем отличаться рабством.

Что, если мы предложим вам решение, которое не только не умалит ваших декретов и ваших принципов, но закрепит и подтвердит их? Если оно усилит ваши декреты и обеспечит вам все больше доверия и любви нации, что вы можете на это возразить?

«Национальное собрание, полагая, что установленные в различных частях королевства государственные налоги не достаточно единообразны и недостаточно мудро согласованы, чтобы позволить в настоящее время справедливое применение условий, которые могли бы быть истребованы для осуществления прав активного гражданина; желая сохранить между жителями всех частей страны политическое равенство, необходимость которого оно признало в предыдущих декретах, и, особенно проникнутое священным уважением к неотъемлемым правам человека, которые оно торжественно провозгласило декларацией, что исполнение положений, касающихся природы и размера налога, требующего как условие получения прав активного гражданина, будет отсрочено до того времени, когда Национальное собрание произведет реформу ныне действующей системы налогов, и согласует отношения между системой, которую оно установит, и осуществлением политических прав; декретирует поэтому, что до указанного времени все французы., уплачивающие какой-либо налог, сохраняют осуществление всей полноты политических прав и право допуска ко всем государственным должностям, без какого-либо различия, кроме различия добродетелей и талантов...».



М. Робеспьер.

Робеспьер М. Избранные произведения в трех томах.

Т. 1. – М., 1965. – С. 111-113.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Укажите основные черты процедуры выборов депутатов Генеральных штатов в 1789 г. Каким образом в них отразилось правовое неравенство представителей различных сословий?

2. Используя текст документа № 1, покажите, в чем выражалась политическая активность представителей третьего сословия на выборах 1789 г. Почему участники выборов придавали такое большое значение процедурным вопросам?

3. Прочитайте тексты документов №№ 2-3. Проанализировав выступления сторон, обобщите аргументы сторонника и противника имуще-

же 30 лет, платившие в год не менее 300 франков прямых налогов, пассивным – от 40 лет, платившие налог не менее 1 000 франков. Общее количество избирателей во Франции составляло к 1830 г. приблизительно 110 тыс. человек. Правом быть избранным в палату депутатов обладало не более 14 тыс. человек.

При столь высоком имущественном цензе выборы проводились в один тур, но в разных коллегиях выборщиков. По закону от 29 июня 1820 г. одна часть депутатов выбиралась избирательным собранием округа, другая – избирательным собранием департамента, объединяющим наиболее состоятельных налогоплательщиков.

В Великобритании в начале XIX в. действовала правовая норма, установленная в 1710 г. Согласно ее предписаниям, «никакое лицо не будет признаваться способным заседать или подавать голос в качестве члена палаты общин.., если оно не будет владеть недвижимостью, состоящей в свободном держании (freehold) или в обычном держании (copyhold) на время его собственной жизни, или на основах какого-либо большего права.., приносящих... ежегодный доход в шестьсот фунтов стерлингов, остающийся за вычетом налогов, для каждого рыцаря графства, и ежегодный доход в триста фунтов стерлингов... для каждого горожанина...»¹.

Среди европейских государств наименьший имущественный ценз существовал в Саксонии. Практически все взрослые мужчины этого немецкого королевства могли участвовать в выборах.

Еще одним фактором, ограничивающим право лиц голосовать на выборах, являлся их возраст. Право избирать или быть избранным наступало при достижении определенного возраста. Для избирателей наименьшим он был в Швейцарии – 20 лет (в некоторых кантонах 17 лет), наибольшим – во Франции и Дании – 30 лет. В Португалии и Великобритании голосовать могли лишь главы семейств.

В XIX в. повсеместно были распространены ограничения на участие в выборах, связанные с профессиональной деятельностью. В зависимости от политической конъюнктуры решался вопрос об избирательных правах чиновников. Часто права голоса были лишены военные.

Практически все правовые системы Европы и США предусматривали ценз оседлости: устанавливался минимальный срок постоянного проживания в одном населенном пункте или административной единице страны.

Во Франции, Италии, Испании, Португалии, ряде штатов США применялся образовательный ценз. Для участия в голосовании, избиратель должен был, как минимум, уметь читать и писать.

Повсеместно избирательного права были лишены женщины.

Участие в выборах нередко затруднялось наличием законов, связывающих политические права с вопросами вероисповедания. В германских государствах избирательное право распространялось лишь на христиан. В Испании только католики могли участвовать в выборах.

В Великобритании в эпоху раннего нового времени был установлен порядок, при котором лица, избранные в парламент, должны были

¹ Акт об обеспечении свободы парламентов путем дальнейшего установления условий членства для заседания в палате общин // Законодательство Английской революции 1640–1660 гг. – М., 1946. – С. 353–354.

приносить присягу верности государственной религии (англиканской церкви¹). Это закрывало доступ в парламент лицам, исповедующим другие формы христианства, сторонникам нехристианских конфессий и атеистам.

В 1829 г. текст депутатской присяги был изменен: в нем говорилось лишь о принадлежности парламентариев к христианской религии в целом. Таким образом, католики получили доступ в парламент. В 1858-1860 гг. парламент получил право освобождать своих членов от произнесения той части присяги, где выражалась приверженность христианской религии. Сторонники нехристианских вероисповеданий начали более активно выдвигать своих кандидатов после 1866 г., когда текст присяги стал завершаться словами: «И да поможет мне Бог» («so help me God») без конкретизации этого понятия. Но и на этом борьба за изменение парламентской присяги не завершилась. В 1888 г. атеисты получили право вместо клятвы религиозного характера приносить присягу верности государству.

2. Борьба за реформу избирательного права в середине XIX – начале XX в.

На протяжении 30-40 гг. XIX в. произошли существенные изменения во внутривластном положении многих европейских государств. Экономические кризисы, потрясшие Запад, некомпетентность и коррумпированность монархических режимов, недовольство граждан правительственной политикой, отвечающей интересам привилегированных сословий, борьба королевской администрации с либерально-демократической оппозицией – все эти факторы сплотили различные слои населения вокруг лозунга избирательной реформы. В ходе ожесточенных внутренних конфликтов в ряде стран Запада выборное законодательство было постепенно реформировано с тем, чтобы расширить круг лиц, наделенных активным и пассивным избирательным правом.

Франция

Важным этапом в борьбе за демократизацию избирательного права во Франции стал 1830 г. Парижское восстание 28-29 июля 1830 г. привело к смене династии. Новый король – Луи Филипп² был вынужден несколько либерализовать политические институты страны. В частности, был снижен возраст избирателей – с 30 до 25 лет, а также депутатов – с 40 до 30 лет. Имущественный ценз для избирателей сократился с 300 до 200 франков прямых налогов (для лиц, имеющих образование – до 100 франков). Руководители избирательных комиссий стали выбираться самими избирателями (до этого они назначались королем). Но и по новым правилам лишь около 240 тыс. французов

¹ В частности, парламентарии должны были давать присягу верности («Oath of allegiance»), присягу супрематии («Oath of supremacy») и отречения от папской власти («Oath of abjuration»), завершавшуюся словами: «...истинной верой Христианина» («...on the true faith of a Christian»).

² Луи Филипп Орлеанский (1773-1850) – французский король (с 1830 г.). Свергнут Февральской революцией 1848 г.



Очерк девятый

Основные черты избирательного права европейских государств и США в XIX — начале XX в.

Основные вопросы:

1. Особенности избирательного права европейских государств в первой половине XIX в.
2. Борьба за реформу избирательного права в середине XIX — начале XX в.
3. Избирательный процесс во второй половине XIX — начале XX в.

1. Особенности избирательного права европейских государств в первой половине XIX в.

На протяжении XIX в. в Европе продолжался процесс ликвидации «наследия феодализма». Быстрое развитие экономики и научной мысли требовало соответствующих изменений в системе государственного устройства. Во всех европейских странах (за исключением Швейцарии) политический строй представлял собой монархию, часто имеющую ярко выраженный сословный характер. Это положение не могло удовлетворять представителей социальных групп, заинтересованных в осуществлении либеральных реформ. Буржуазия, стремившаяся укрепить свое влияние с помощью демократических прав и свобод, легко находила союзников в борьбе с приверженцами монархии. Прогрессивная общественность, представители творческих профессий, студенты, рабочие, городская беднота на протяжении XIX в. вели борьбу за то, чтобы получить доступ к управлению государством.

Реформа избирательного законодательства стала лозунгом народных выступлений, проходивших в Великобритании, Франции, государствах Германии и Италии, Бельгии, Нидерландах и других странах континента. Важность политических прав и, в частности, права избирать и быть из-

бренным была признана в это время не только идеологами революционных движений, но и многими гражданами. Некоторые английские профсоюзы уже в 20-х годах XIX в. выдвигали требования всеобщего избирательного права, тайного голосования, ежегодных парламентских выборов.

Начало века европейские страны встретили с повсеместно ограниченным избирательным правом. Законодательство предусматривало различные виды цензов, отстраняющих от участия в выборах большинство населения.

Монархические и аристократические круги противостояли попыткам провести избирательные реформы. Консервативные силы Европы сознавали тесную связь требований всеобщих выборов с идеями конституционной монархии и республиканской формы правления. Противники либерализации избирательного законодательства утверждали, что значительное увеличение числа лиц, участвующих в электоральном процессе, приведет к негативным последствиям.

Среди них – усиление разногласий внутри общества, игнорирование интересов меньшинства, снижение интеллектуального уровня парламентариев, возможность прихода к власти авантюристов. Часто защитники неравенства политических прав демонстративно подчеркивали антидемократический характер своих убеждений. Известному французскому историку и государственному деятелю Франсуа Гизо¹ принадлежат два печально знаменитых высказывания. На призыв содействовать введению всеобщего избирательного права он ответил: «Обогащайтесь, господа, и вы станете избирателями». Выступление парламентария, предполагавшего в недалеком будущем установление равного избирательного права, Гизо прервал репликой: «Всеобщее избирательное право не наступит никогда!»

В той или иной форме имущественный ценз существовал во всех государствах Запада, а в ряде стран сохранялся и в первой половине XX в.²

После реставрации монархии во Франции (1814-1815 гг.) право участия в выборах было обусловлено величиной прямых налогов, уплачиваемых жителями этой страны. Данное обстоятельство лишало права голоса не только низшие слои общества – рабочих, крестьян, мелкую буржуазию, но и лиц со средним достатком. Согласно нормам Конституционной Хартии 1814 г., активным избирательным правом обладали лица не моло-



*Подкуп избирателя
(Д. Хогарт, Англия, XVIII в.)*

¹ Франсуа Пьер Гийом Гизо (1787-1874) – французский политический деятель, публицист, историк.

² В США XXIV Поправка к конституции, окончательно устраняющая необходимость уплаты налога для участия в феделальных выборах, была ратифицирована лишь в 1962 г.

ственного избирательного ценза. Сравните данную полемику с дискуссией на Пэтнейской конференции в Англии в 1647 г. (приложение к шестому очерку, документ № 1).

4. Используя соответствующий раздел очерка, покажите, как в эпоху Французской революции юридически оформлялись основные выборные принципы – всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

5. Почему лица и властные органы, управлявшие Францией в 1794–1799 гг. не смогли полностью игнорировать принципы избирательного права, возникшие во время Революции?

6. Какие положения избирательного законодательства Великой французской революции вы предложили бы использовать в современной России?

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Берк Э. Размышления о революции во Франции и заседаниях некоторых обществ в Лондоне, относящихся к этому событию/ Пер. с англ. – М., 1993.

Выборы в Париже в Генеральные штаты в 1789 г. (Из писем современника)/ Пер. с франц. Вводная статья Е. Александровой// Красный архив. – 1939. – № 3.

Документы истории Великой французской революции: Учебн. пособие/ Под ред. А. В. Адо. Тт. 1-2. – М., 1990.

Захер Я. М. Французская революция в документах. 1789-1794. – Л., 1926.

Ландауэр Г. Письма о Французской революции/ Пер. с нем. Тт. I-II. – М., 1925.

Робеспьер М. Избранные произведения в трех томах/ Пер. с франц. Изд. подг. А. З. Манфред и др. – М., 1965.

Пейн Т. Избранные произведения/ Под ред. М. П. Баскина. – М., 1959.

Сийес Э. Ж. Что такое третье сословие?/ Пер. с франц. Введ. В. Богучарского. – СПб., 1906.

Талейран. Мемуары/ Пер. с франц.; ред. и статья Е. В. Тарле. – М., 1959.

Юнг А. Путешествия, предпринятые в 1787, 1788, 1789 годах для познания земледелия, богатства и национального благосостояния Французского королевства/ Пер. с англ. – СПб., 1996.

Актуальные проблемы изучения истории Великой французской революции. Материалы круглого стола. 19-20 сентября 1988 г. – М., 1989.

Блан Л. История Французской революции/ Пер. с франц. Тт. I-XII. – СПб., 1907-1909.

Буржуазия и Великая французская революция. – М., 1989.

Великая французская революция и современность. Материалы международной научной конференции (23-24 ноября 1989). – М., 1990.

Герье В. И. Идея народовластия и Французская революция 1789 года. – М., 1904.

Гордон А. В. Классовая борьба и конституция 24 июня 1793 г./ Французский ежегодник. 1972. – М., 1973.

Жорес Ж. Социалистическая история Французской революции: В 6-ти томах/ Пер. с франц. – М., 1976-1983.

Исторические этюды о Французской революции. – М., 1998.

История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв. – М., 1983.

История государства и права зарубежных стран. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов, В 2-х частях/ Под общей ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой, Ч. 2. – М., 1998.

История Европы: В 8 тт. Т. 5: От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны. – М., 2000.

Кареев Н. И. Великая Французская революция. – Пг., 1918.

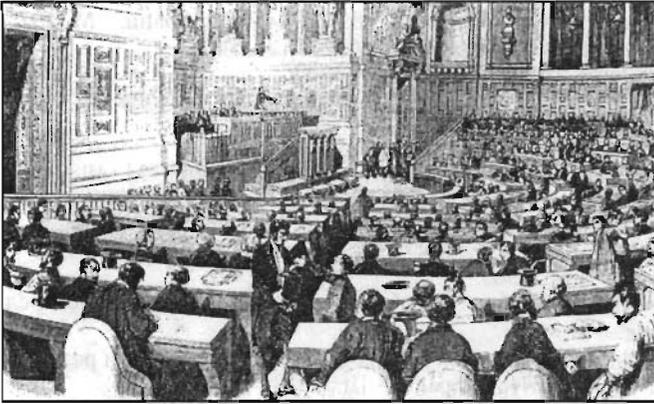
Карлейль Т. Французская революция. История/ Пер. с англ. – М., 1991.

Ковалевский М. М. Происхождение современной демократии. Т. I: Общественный и политический строй Франции накануне революции. – СПб., 1912.

Кожокин Е. М. Государство и народ: От Фронды до Великой французской революции. – М., 1989.

- Кропоткин П. А. Великая французская революция 1789-1793/ Пер. с франц. – М., 1979.
- Лотте С. А. Великая французская революция XVIII в. – М.; Л., 1933.
- Лукин Н. М. Избранные труды в 3-х томах. Т. 1. – М., 1960.
- Любимов Н. А. Крушение монархии во Франции: Очерки и эпизоды первой эпохи Французской революции (1787-1790). – М., 1893.
- Манфред А. З. Великая французская революция. – М., 1983.
- Манфред А. З. Три портрета эпохи Великой французской революции. – М., 1983.
- Матъез А. Французская революция/ Пер. с франц. Тт. 1-3. – М.; Л., 1925-1930.
- Минье Ф. История Французской революции с 1789 по 1814 гг./ Пер. с франц. – СПб., 1906.
- Молчанов Н. Н. Монтаньяры. – М., 1989.
- Новая история. Первый период: Учебное пособие для студентов вузов/ Под ред. Е. Е. Юровской и др. 2-е изд. – М., 1983.
- Олар А. Политическая история Французской революции. Происхождение и развитие демократии и республики. 3-е изд./ Пер. с франц. – Пг., 1918.
- Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 2. – М., 1998.
- Ону А. Выборы 1789 года во Франции и наказания третьего сословия с точки зрения их соответствия истинному настроению страны. Ч. 1: Опыт установления метода исследования и применения наказов как исторического источника. – СПб., 1908.
- Пименова Л. А. Дворянство накануне Великой французской революции. – М., 1986.
- Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: Падение монархии, 1789-1792. – Л., 1982.
- Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: Якобинская диктатура и ее крушение. – Л., 1983.
- Ревуненков В. Г. Очерки по истории Великой французской революции: 1789-1814 гг. – СПб., 1996.
- Ревякин А. В. Французская революция XVIII в. и парламентаризм// Из истории европейского парламентаризма: Франция. – М., 1999.
- Рождение французской буржуазной политико-правовой системы: (К 200-летию Великой французской буржуазной революции)/ Отв. ред. А. И. Козлов и др. – Л., 1990.
- Салмин А. М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты: (Опыт Франции в сравнительной ретроспективе). – М., 1992.
- Смирнов В. П., Поскоин В. С. Традиции Великой французской революции в идейно-политической жизни Франции. 1789-1989. – М., 1991.
- Собуль А. Из истории Великой буржуазной революции 1789-1794 годов и революции 1848 года во Франции/ Пер. с франц. – М., 1960.
- Собуль А. Первая республика. 1792-1804/ Пер. с франц. – М., 1974.
- Тарле Е. В. Падение абсолютизма в Западной Европе// Тарле Е. В. Сочинения. Т. 4. – М., 1958.
- Токвиль А. де. Старый порядок и революция/ Пер. с франц. – М., 1997.
- Тьер А. История Французской революции/ Пер. с франц. Тт. I-III. – М., 1873-1875.
- Тэн И. Происхождение общественного строя современной Франции/ Пер. с франц. Тт. I-VI. – СПб., 1907-1913.
- Устинов В. М. Учение о народном представительстве. Т. I: Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX века. – М., 1912.
- Французская буржуазная революция 1789-1794 гг./ Под ред. В. П. Волгина и Е. В. Тарле. – М.; Л., 1941.
- Хобсбаум Э. Эхо «Марсельезы»: Взгляд на Великую французскую революцию через двести лет/ Пер. с англ. – М., 1991.
- Щеголев П. П. После термидора. – М.; Л., 1930.





*Зал заседаний палаты депутатов
(Франция, середина XIX в.)*

были наделены активным избирательным правом.

Решительное наступление на устои французской монархии произошло в конце 40-х гг. XIX в. В середине 1847 г. прогрессивные политики и пресса при поддержке общественности потребовали изменить порядок проведения выборов, отменить цен-

зовые барьеры. Поскольку во Франции существовали законы, ограничивающие возможность проведения публичных акций, политическая агитация часто проводилась в ресторанах и кафе. Эти мероприятия были названы современниками «банкетной кампанией». В собраниях принимали участие представители разных социальных слоев: от буржуазии и дворян до пролетариата.

Нежелание короля Луи Филиппа пойти навстречу требованиям демократов стало одной из причин революционного выступления в Париже 22-24 февраля 1848 г., завершившегося свержением монархии. На 23 апреля 1849 г. были назначены выборы в Учредительное собрание, призванное принять новую французскую конституцию. Реализуя требования буржуазии, временное правительство предоставило право участия в выборах практически всем взрослым мужчинам в возрасте от 21 года, прожившим на территории избирательного округа не менее 6 месяцев. Это привело к значительному росту численности избирателей: с 240 тысяч до 9,6 млн. человек¹.

Новые, демократические нормы избирательного права были отражены в Конституции 1848 г.: «Ст. 24. Избирательное право – прямое и всеобщее. Подача голосов происходит тайно. Ст. 25. Избирателями могут быть, независимо от своего ценза, все французы в возрасте 21 года, пользующиеся гражданскими и политическими правами. Ст. 26. Могут быть избираемы независимо от своего местожительства все избиратели в возрасте от 25 лет.»²

15 марта 1849 г. был принят избирательный закон, конкретизирующий эти статьи конституции. После революции 1848 г. во Франции прочно утвердилось всеобщее избирательное право, распространявшееся на взрослых мужчин. Отныне выборы нижней палаты парламента проводились в этой стране без каких-либо существенных правовых ограничений

¹ В выборах депутатов Учредительного собрания приняло участие 84,3 % избирателей (около 7,9 млн. чел.); 10 декабря 1848 г. состоялись первые в истории Франции выборы президента. В голосовании участвовало до 75 % избирателей.

² Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. – М., 1957. – С. 450.

для избирателей. Единственная попытка вновь сократить электоральную базу была предпринята в 1849 г., когда новый избирательный закон (31 мая 1849 г.), установил значительный ценз оседлости избирателей – до трех лет. Число голосующих сократилось до 6, 8 млн. человек. Но этот закон был вскоре отменен в результате монархического переворота Луи Бонапарта (Наполеона III¹) в 1851 г. и принятия нового конституционного законодательства.

Характерно, что новый императорский режим не ликвидировал эту, относительно демократичную избирательную систему. Рассказывают, что вскоре после провозглашения Луи Бонапарта императором, австрийский посол спросил его: «Будет ли сохранено во Франции всеобщее избирательное право?». «Я ничего не имею против крещения водой всеобщего голосования, но у меня нет никакой охоты держать ноги в воде всю жизнь», – ответил Наполеон III.

Формально в период его правления парламентское представительство не было ликвидировано, но императорская власть сохраняла в своем распоряжении ряд эффективных средств влияния на ход выборного процесса: произвольное установление границ избирательных округов², государственная поддержка официальных кандидатов. Важным было и введение присяги на верность конституции (а, следовательно, и империи) для избранных депутатов. Это обстоятельство закрывало доступ в высший представительный орган власти сторонникам республиканской формы правления.

Режим Наполеона III прекратил существование в 1870 г. После ряда поражений Франции в войне с Пруссией и пленения императора народ Парижа выступил с требованием политических реформ. 4 сентября 1870 г. палата депутатов вынесла решение, отстраняющее Наполеона III от власти. Правительственный кризис вызвал появление ряда властных структур, инициированных различными частями общества. В феврале 1871 г. открылось Национальное учредительное собрание. Но уже осенью 1870 г. в Париже стали формироваться организации, целью которых являлась борьба за революционные преобразования в интересах широких масс трудящихся.

Была предпринята попытка реализовать на практике идеи коммунистического движения. 18 марта 1871 г. в Париже произошло выступление, в ходе которого город покинуло правительство и верные ему войска. Вскоре всеобщим голосованием в столице Франции были избраны депутаты органа народного управления – Совета Парижской коммуны; 26 марта Совет официально приступил к осуществлению властных полномочий. Парижская коммуна просуществовала 72 дня. В конце августа 1871 г. она была разгромлена правительственными войсками.

В 1875 г. Учредительное собрание приняло ряд конституционных законов, составивших основу политико-правового режима Третьей респуб-

¹ Наполеон III (Луи Наполеон Бонапарт) (1808-1873) – племянник Наполеона Бонапарта. Президент Франции (в 1848-1851 гг.). В 1852 г. провозгласил себя императором. Свергнут в 1870 г.

² По декрету 2 февраля 1852 г. парламентские выборы во Франции стали проводиться с использованием системы одномандатных округов.

лики¹. Избирательное право, применявшееся при избрании депутатов нижней палаты парламента – палаты депутатов, было основано на принципах равенства, всеобщности (для мужчин – совершеннолетних и полноправных граждан); выборы проводились путем прямой и тайной подачи голосов.

Верхняя палата (сенат) частично состояла из пожизненных членов, избравшихся палатой депутатов, частично – из депутатов, избравшихся каждые три года коллегиями выборщиков (при ротации на $\frac{1}{3}$). В 1884 г. право пожизненного членства в сенате было упразднено, но сложная многоступенчатая система выборов сохранялась в период существования Третьей республики.

Президент республики избирался двумя палатами парламента.

Основными проблемами электоральной практики Франции конца XIX – начала XX в. являлись недостатки избирательной системы. Выборы депутатов осуществлялись в два тура. Если кандидат набирал более 50 % голосов в первом туре, он признавался победителем. Если никто не получал абсолютного большинства, проводился второй тур, для победы в котором требовалось простое большинство голосов. Избирательный процесс испытывал мощное влияние властных структур. В результате прогрессировал абсентеизм избирателей², порядка 22-37 % граждан, имеющих право голоса, игнорировало выборы³.

Тем не менее, «многократно и разнообразно дискредитированные всеобщие выборы... оставались, несмотря ни на что, для нескольких поколений французов не просто привычным политическим механизмом, а эмоционально воспринимаемой, оспариваемой меньшинством и страстно защищаемой большинством, политической ценностью, свидетельствующей о глубокой внутренней потребности в них»⁴.

Великобритания

В Великобритании процесс реформирования избирательного законодательства также проходил в условиях массовых выступлений общественности в поддержку демократизации основ государственного строя. Жители Великобритании требовали от правительства и парламента решения двух важных проблем: предоставления избирательных прав лицам со средним и низким уровнем дохода, а также изменения системы избрания депутатов палаты общин от городов и графств.

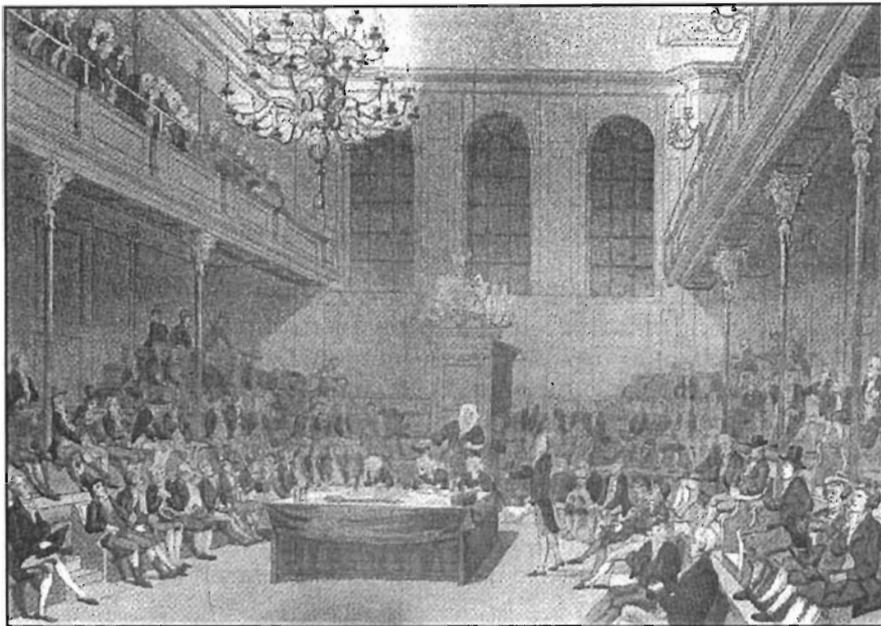
Высокий имущественный ценз лишал большинство жителей Британии права участвовать в выборах депутатов нижней палаты парламента.

¹ Закон от 24 февраля 1875 г. «Об организации сената», Закон от 25 февраля 1875 г. «Об организации государственной власти», Закон от 16 июля 1875 г. «Об отношениях между государственными властями».

² Абсентеизм избирателей – от франц./англ. «absence» – отсутствие. Неучастие избирателей в выборах, отказ от голосования.

³ Пифферун О. Европейские избирательные системы (парламентские, провинциальные и муниципальные). – СПб., 1905. – С. 243. В это же время явка избирателей в Германии (на выборах в рейхстаг) составила в 1903 г. 76, 1 %, а в отдельных регионах – до 88, 8 % (Науманн Ф. Демократия и императорская власть. – М., 1907. – С. 64-65).

⁴ Салмин А. М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты: (Опыт Франции в сравнительной ретроспективе). – М., 1992. – С. 161.



Заседание палаты общин английского парламента

Из 24 млн. человек, населявших королевство, менее миллиона имели право голоса.

Актуальной была и проблема представительства территорий в парламенте. Границы избирательных округов в королевстве оставались неизменными на протяжении веков. Исторически, за графствами, городами и местечками (бургам) сохранялась определенная норма представительства в палате общин. Со временем экономическое развитие Великобритании привело к тому, что многие местности, успешно развивавшиеся в средние века, в период нового времени потеряли свое экономическое и политическое значение. Например, два «парламентских» селения находились на дне моря, в одном жил всего один избиратель, в другом – шесть, в некоторых уже совсем не было жителей.

Тем не менее, эти малочисленные регионы, называемые современниками «гнилыми местечками»¹, продолжали избирать значительное число депутатов парламента (в начале XIX в. 465 депутатов являлись представителями «местечек»). Неравномерность в распределении округов привела к тому, что промышленные и густонаселенные центры были представлены незначительным количеством депутатов.

На протяжении XVIII – первой половины XIX в. прогрессивные политики указывали на недопустимость сохранения парламентских квот за малолюдными городками и деревнями. Лорд Джон Рассел² неоднократно выдвигал в палате билли о парламентской реформе (1820, 1822, 1823

¹ «Rotten boroughs» (англ.).

² Джон Рассел (1792-1878) – британский общественный и политический деятель, премьер-министр (в 1846-1852, 1865-1866 гг.).

и 1826 гг.), и каждый раз его предложения отклонялись подавляющим большинством голосов. Упразднение «карманных» избирательных округов казалось невозможным, так как более половины членов парламента являлось представителями «гнилых местечек».

Между тем среди населения Великобритании росла популярность лозунга парламентской реформы, «на многочисленных митингах высказывалась мысль, все более понятная для масс, что действовать в истинных интересах народа может только такое правительство, которое будет избрано самим народом»¹.

В результате, в 1832 г. в Англии была проведена парламентская реформа, однако условия приобретения активного избирательного права по-прежнему, существенно ограничивали число потенциальных избирателей. Для сельских жителей, имеющих свободное земельное держание (фригольд), сохранялась средневековая норма – 40 шиллингов минимального годового дохода с недвижимой собственности. Право голоса получили арендаторы земли (копигольдеры), вносящие в год не менее 5 фунтов арендной платы, а также фермеры, нанимающие землю на срок свыше 40 лет и ежегодно платящие за нее не менее 5 фунтов стерлингов. В городах избирателями могли стать домовладельцы или те, кто платил не менее 10 фунтов квартирной платы в год.

Последнее нововведение было достаточно важным, так как до этого города самостоятельно устанавливали критерии активного и пассивного избирательного права. Изменения в системе английского избирательного законодательства положили начало процессу унификации условий приобретения права участия в парламентских выборах, создания единых для всей страны норм, регламентирующих выборный процесс.

Парламентская реформа 1832 г. сохранила общее количество мест в палате общин – 658. При этом нормы представительства регионов были скорректированы. Реформа уничтожила 56 «гнилых местечек», в которых проживало менее 2 000 человек. Еще 32 города с населением до 4 000 жителей, стали избирать по одному депутату парламента вместо двух. Освободившиеся 144 парламентских места распределились между городами (такими крупными промышленными центрами, как Манчестер, Лидс, Бирмингем, Шеффилд и др.) и графствами; всего было образовано 42 новых избирательных округа².

Реформа 1832 г. нанесла первый существенный удар по устаревшей системе представительства, но ее результаты не следует переоценивать.

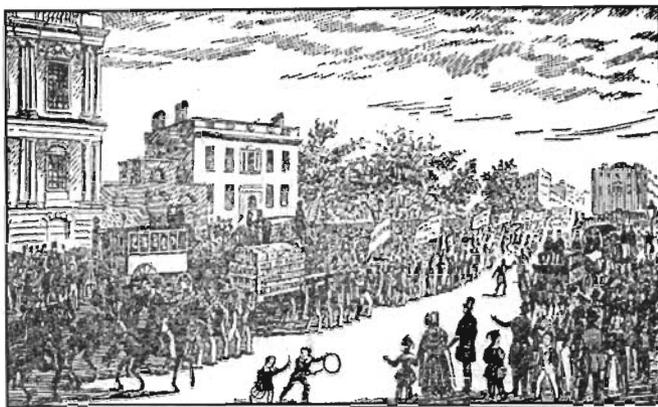
К середине XIX в. число избирателей не превышало в Британии 800 тыс. человек. Подавляющая часть населения по-прежнему была отстранена от участия в политическом процессе. Если в ходе парламентских выборов 1831 г. в голосовании приняло участие 344 250 человек, то на первых выборах, состоявшихся после реформы, в 1834 г., их численность составила 620 тыс.³ при общем количестве населения до 24 млн. человек.

¹ История Европы. Т. 5: От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны. – М., 2000. – С. 217.

² Айзенштат М. П. Британский парламент и общество в 30-40-е гг. XIX в. – М., 1997. – С. 14.

³ Там же.

Ограниченный характер реформы 1832 г. вызвал новый подъем народных выступлений. На этот раз во главе борьбы за парламентскую реформу выступили профсоюзы. В 1833 г. по инициативе Лондонской ассоциации рабочих был составлен и обнародован проект билля об избирательной реформе – «Народная хартия»



Чартисты несут петицию в парламент (1842 г.)

(the charter). Соответственно, английское общественное движение 30-40-х гг. XIX в. получило название «чартизм». Чартисты требовали предоставить право голоса всем мужчинам, достигшим 21 года, ввести тайное голосование, разделить Британию на равные избирательные округа, делегирующие по одному представителю в парламент, ежегодно проводить парламентские выборы, отменить имущественный ценз для кандидатов в депутаты, ввести денежное вознаграждение для членов палаты общин.

Правительство выполнило лишь одно из этих требований. В 1858 г. было отменено требование ценза для депутатов палаты общин от графств (600 фунтов) и городов (300 фунтов).

Во второй половине XIX в. мощное профсоюзное движение, охватившее Великобританию, заставило правительство признать правомочность народных требований и начать реальную избирательную реформу. В поддержку ограниченных демократических преобразований выступили известные политики, в частности, Рассел и Гладстон¹. В 1865 г. Рассел стал премьер-министром, лидерство в парламенте принадлежало Гладстону. В 1866 г. Гладстон внес в парламент билль о реформе, но он не был поддержан. Кабинет Рассела подал в отставку. Новое правительство сформировал консерватор лорд Дерби. Неудача при прохождении билля о реформе вызвала широкий резонанс в обществе, консерваторы сознавали, что возможности для политического маневра исчерпаны, и 18 марта 1867 г. министр финансов Бенджамин Дизраели² внес в палату общин проект билля о реформе. 15 августа 1867 г. «Акт о народном представительстве» был принят.

Сущность реформы 1867 г. заключалась в более равномерном распределении избирательных округов: в результате очередного наступления на «гнилые местечки» освободилось 45 депутатских мандатов, перераспределенных между городами, графствами и Лондоном. Но диспропорции парламентского представительства не были окончательно устранены. Промышленные центры с населением около пяти миллионов чело-

¹ Уильям Юарт Гладстон (1809-1898) – британский общественный и политический деятель, премьер-министр (в 1868-1874, 1880-1885 гг.).

² Бенджамин Дизраели (1804-1881) – британский общественный и политический деятель, министр, премьер-министр (в 1868 г., 1874-1880 гг.).

век избирали в совокупности меньше депутатов, чем 66 небольших городов с численностью 450 тыс. человек.

В городах важным критерием для приобретения избирательных прав являлось наличие у лица постоянного жилья, квартиры – собственной, арендованной, нанятой на срок за плату. Лицо, занимающее в течение 12 месяцев жилое помещение, обложенное налогом на содержание бедных, или даже его частью, признавалось избирателем (при соблюдении иных требований – возрастных и др.). Если жилое помещение не было обложено указанным налогом, но квартиросъемщик платил в год не менее 10 фунтов, данное лицо также получало права избирателя. В графствах избирательные права получили собственники и долгосрочные арендаторы земель с годовым доходом от 5 фунтов.

В результате реформы 1867 г. круг избирателей Великобритании расширился, во многом за счет городских рабочих, и составил до 4, 5 млн. человек¹.

В 1884 г. парламент принял новую редакцию «Акта о народном представительстве». В этом документе избирательные права англичан были сформулированы следующим образом: «Во всем Соединенном королевстве будет установлено единое избирательное право для домовладельцев и квартиронанимателей всех графств и городов. Каждый мужчина, имеющий квалификацию домовладельца или квартиронанимателя в том случае, (1) если помещение, дающее избирательное право, находится в графстве Англии или Шотландии, будет иметь право зарегистрироваться в качестве избирателя и, будучи зарегистрирован, голосовать на выборах от такого графства; (2) если помещение, дающее право голоса, находится в графстве или городе Ирландии, будет иметь право зарегистрироваться в качестве избирателя и, будучи зарегистрирован, голосовать на выборах от такого графства или города... Каждый мужчина, владеющий в графстве или городе... землей или помещением, приносящим ежегодный доход не менее десяти фунтов стерлингов, может быть зарегистрирован как избиратель и, будучи зарегистрирован, голосовать на выборах в таком графстве или городе... Избиратель, владеющий собственностью в городе, не может голосовать в графстве»².

«Акт о народном представительстве» 1884 г. предоставил избирательные права в графствах владельцам земли или иной собственности с годовым доходом не менее 10 фунтов, а в городах всем домовладельцам и квартиросъемщикам. На графства распространялись избирательные нормы, установленные в 1867 г. для городов. Право голоса приобрели сельскохозяйственные рабочие и большое число рабочих, трудившихся на промышленных предприятиях, расположенных вне городов. Благодаря этому закону число избирателей в Великобритании увеличилось более чем на 2 млн. человек и в конце XIX – начале XX в. составляло до 16 % населения³.

После реформ 1867 и 1884 гг. в Великобритании сложилась достаточно пестрая система групп избирателей, имеющих различные основания для приобретения права голоса на парламентских выборах. Наиболее

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. – Пг., 1918. – С. 231.

² Хрестоматия по истории государства и права. Т. 2. – М., 1996. – С. 44-45.

³ Пифферун О. Европейские избирательные системы... – СПб., 1905. – С. 134.

Избирательные реформы XIX века в Великобритании

	1832 г.	1867 г.	1884-1885 гг.
Перераспределение избирательных округов	1. Лишены представительства «гнилые» и «карманные» местечки. 2. Города с населением 2000-4000 жителей – только 1 депутат. 3. Освободившиеся места – городам и графствам.	1. Лишены представительства мелкие города. 2. Города с населением 2000-4000 жителей – только 1 депутат. 3. Освободившиеся места – городам и графствам.	1. Лишены представительства небольшие города. 2. Города с населением 15000-50000 жителей – только 1 депутат. 3. Освободившиеся места – городам и графствам. 4. Избирательный округ – 1 депутат.
Расширение избирательного корпуса	<u>Графства</u> Собственники и арендаторы земли с доходом 10 ф. ст. в год. <hr/> <u>Города</u> Собственники и арендаторы домов и других строений с доходом 10 ф. ст. в год.	<u>Графства</u> Собственники и арендаторы земли с доходом 5 ф. ст. в год или подлежащие обложению налогом в 12 ф. ст. в год и выше. <u>Города</u> Квартирисьемщики, уплачивающие за квартиру 10 ф. ст. в год.	<u>Графства</u> Владельцы земли или помещения с доходом в 10 ф. ст. в год. <u>Города</u> Все домовладельцы или квартирантима-тели.

многочисленной среди них была группа домовладельцев или арендаторов жилья – «occupiers» и «householders» (до 86 % от всех избирателей Соединенного Королевства). В городах избирателями являлись лица, снимающие жилье и вносящие за него квартплату в сумме не менее 10 фунтов в год – «lodgers» (таких избирателей было до 3 %) и те горожане, которые участвовали в выборах на основе традиционных норм, записанных в королевских грамотах, хартиях и т. п. (всего до 30 000 человек). Кроме того, правом голоса обладали сельские арендаторы («owners»).

Около 40 тыс. британцев имели право голосовать в пяти особых университетских избирательных округах.

Принятие новых избирательных законов позитивным образом сказалось на развитии политической жизни Великобритании. Избирательное законодательство перестало быть объектом ожесточенных политических конфликтов. Однако в конце XIX – начале XX в. в Британии продолжалась борьба за демократизацию политической системы. Здесь развернулось активное общественное движение, требующее распространения избирательного права на женщин. Среди других лозунгов либеральной общественности, можно указать «one man – one vote»: требование отмены права множественности голосов на основании собственности («double-entry») и снижение возраста, дающего право участвовать в парламентских выборах.

Традиция постепенной, последовательной демократизации избирательного законодательства Британии была продолжена в XX в. В период с 1918 по 1983 гг. было издано пять «Актов о народном представительстве». Согласно Акту 1918 г. избирательное право получили замужние

женщины, достигшие возраста 30-ти лет, не ограниченные в правах и владеющие недвижимостью, приносящей годовой доход от 5 фунтов стерлингов. В 1928 г. право голоса получили все подданные (мужчины и женщины) достигшие 21 года, прожившие в округе не менее 3 месяцев, владеющие в нем недвижимостью или «помещением для деловых занятий». Право быть зарегистрированными в качестве избирателей впервые получили лица, получающие пособие по бедности. Таким образом, в Великобритании было введено всеобщее избирательное право. В 1948 г. было устранено право множественности голосов на основании собственности. Закон 1969 г. распространил статус активного избирательного права на лиц, достигших 18 лет.

Британская избирательная система приобрела современный облик после принятия «Акта о народном представительстве» 1983 г.¹

Германия

На протяжении XIX в. конституционное (в том числе избирательное) право германских государств испытывало существенное влияние французского законодательства.

В начале XIX в. Германия была захвачена войсками Наполеона I. В 1807-1813 гг. на ее территории было создано новое государственное образование – Вестфальское королевство, ставшее первой немецкой конституционной монархией. Его основной закон содержал ряд норм, заимствованных из французского права конца XVIII в. Вестфальская конституция включала положение о Народном собрании с ограниченными функциями и полномочиями. Несмотря на непродолжительный срок существования, конституция Вестфальского королевства стала важным этапом в развитии немецкого права. Позднее монархи стран Германского Союза активно использовали ее положения в процессе создания нового законодательства.

Важным событием в истории немецких государств стал Венский конгресс 1815 г. Документ, принятый на конгрессе (Союзный акт 1815 г.) гласил: «Во всех государствах [Германского] союза будет иметь место сословное собрание земли»². Термин «*Verfassung*» предполагал двоякое толкование: «сословное собрание» или «сословная конституция». Процесс принятия конституций и создания представительных органов в немецких государствах, начавшийся в 20-40-х гг. XIX в., носил противоречивый характер. Наполеоновские войны нанесли тяжелый удар по экономике Германии. Буржуазия, значительно увеличив свое влияние на правительства королевств и княжеств, все активнее требовала демократических реформ.

¹ На рубеже XX-XXI вв. правительство Великобритании приступило к реформам в области электорального представительства. В частности, в 1999 г. было объявлено о кардинальном реформировании палаты лордов. Члены, входящие в палату на основе личного права (750 чел.), должны вскоре утратить право голоса и покинуть парламент. Лишь 92 наследственных лорда останутся в палате на переходный период. Новые лорды (всего ок. 600 чел.) частично будут назначены Королевской комиссией (120 «беспартийных» лордов), частично – избраны населением по пропорциональной системе в округах, избирающих депутатов Европарламента (120 чел.). Еще ок. 330 лордов делегируют партии, пропорционально числу мест, занятых ими в палате общин. Срок полномочий лордов составит от 5 до 15 лет.

² Цит. по: История буржуазного конституционализма XIX в. – М., 1986. – С. 141.

Волна революционных событий конца 40-х гг. XIX в. охватила и немецкие государства. Революция в Германии так же, как и события 1848 г. во Франции, способствовала созданию прогрессивного избирательного законодательства. Об этом свидетельствуют статьи «Закона относительно выборов в народную палату» от 12 апреля 1849 г. Этот документ определял порядок выбора общегерманского представительного и законодательного учреждения. В нем полностью упразднились имущественные цензы для избирателей, декларировалось всеобщее избирательное право: «Избирателем считается всякий неопороченный немец, достигший 25 лет»¹. В голосовании не имели права участвовать лица, находившиеся под опекой, банкроты, получатели денежной помощи по бедности. Кроме того, закон гласил, что «всякий, кто при выборах покупает голоса, продает свой голос, или более одного раза подает свой голос при тех же выборах, назначенных для определенной цели, или вообще пользуется незаконными средствами для воздействия на выборы, лишается избирательного права на срок от 4 до 12 лет»².

Были отменены ограничения для участия в выборах чиновников: «Лица, состоящие на общественной службе, не нуждаются в каком-либо разрешении при вступлении в народную палату»³ и военных (ст. 4, § 11). Выборы предписывалось производить с использованием избирательных округов по 100 000 человек населения в каждом, а также избирательных участков. Во всех немецких государствах голосование должно было проходить в один день (за исключением дополнительных туров). Отдельно регламентировались правила учета избирателей: «В каждом участке в интересах выборов должны быть составлены списки, в которые вносятся лица, имеющие право участия в выборах – их фамилия, имя, возраст, ремесло и местожительство. Эти списки должны быть, не позже чем за четыре недели до дня, определенного для общих выборов, предоставляемы каждому желающему на просмотр и открыто опубликованы»⁴.

По мнению законодателей, организацией выборов должны были заниматься граждане, не состоящие на государственной службе. Для голосования предписывалось использовать избирательные бюллетени «без подписи».

Этот закон, бесспорно, являлся чрезвычайно прогрессивным явлением общественной жизни Германии. Но документ не обладал прямым действием, поскольку каждое из государств, составляющих Союз, имело собственную правовую систему. Тем не менее, закон от 12 апреля 1849 г. стал основой для постепенной либерализации избирательных норм во всех немецких землях.



*Заседание немецкого парламента
в соборе св. Павла
во Франкфурте*

¹ Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. – М., 1957. – С. 545.

² Там же.

³ Там же. – С. 546.

⁴ Там же. – С. 546-547.

В середине XIX в. в государствах Германского Союза избирательные права населения были существенно ограничены.

Королевским указом от 30 мая 1849 г. и Конституционной хартией Пруссии от 31 января 1850 г. была учреждена многоступенчатая система выборов депутатов нижней палаты *ландтага* – главного представительного органа этой страны.

Права избирателей различались в зависимости от размера уплачиваемых ими налогов: «Ст. 70. Всякий пруссак, которому исполнилось 25 лет и который имеет избирательное право в той общине, в которой он живет, является избирателем первой степени... Ст. 71. На 250 душ населения выбирается один выборщик. Избиратели первой степени разделяются на три разряда, по размеру уплачиваемых ими прямых государственных налогов, таким образом, что каждый разряд в целом платит третью часть общей суммы налогов. Этот налог высчитывается: а) по общинам, если община одна образует целый избирательный участок; б) по участкам, если избирательные участки состоят из нескольких общин. Первый разряд образуется избирателями, платящими наибольшее количество налогов и уплачивающими вместе одну треть общей суммы налогов. Второй разряд образуется избирателями, менее обложенными налогами и уплачивающими вместе вторую треть общей суммы налогов. Третий разряд образуется теми, кто платит третью часть. Каждый разряд выбирает отдельно третью часть выборщиков...»¹.

Как следует из текста закона, избиратели Пруссии были поделены на три группы. К первой, включавшей наиболее состоятельных граждан, относилось примерно 4-5 % всех избирателей, ко второй – менее состоятельные граждане (12-13 %). Последнюю группу (81-85 %) составляли все те, кто платил незначительные налоги (подходный или любой другой налог от 3 марок – по норме закона от 24 июня 1896 г.) или был освобожден от них.

Подобная система устанавливала изначальное неравенство при выдвижении депутатов. Голоса выборщиков первой и второй групп преобладали над голосами выборщиков третьей группы. Недостатки прусского избирательного законодательства признавали даже высшие должностные лица. Например, 28 марта 1863 г. глава правительства Пруссии – Отто фон Бисмарк², выступая в учредительном рейхстаге, так охарактеризовал выборную систему своей страны: «Ни в каком другом государстве не был придуман более бессмысленный и более жалкий избирательный закон [возгласы в зале:] *браво!*»³.

В середине XIX в. началось объединение разрозненных немецких территорий в единое государство. Инициатором объединения выступила Пруссия – главный соперник Австрии за главенство в немецком мире. Процесс сплочения Германии персонифицировал Бисмарк.

¹ Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. – М., 1957. – С. 553-554.

² Отто фон Бисмарк (1815-1898) – прусский и германский политический деятель, министр-президент Пруссии (в 1862-1872, 1873-1890 гг.), канцлер Северо-германского союза (в 1867-1871 гг.), канцлер Германской империи (в 1871-1890 гг.).

³ Цит. по: Бебель А. Социал-демократия и всеобщее избирательное право. – СПб., 1905. – С. 98.

Объединяя полуфеодалные королевства и княжества «железом и кровью», Бисмарк активно использовал популярные политические лозунги. Он выступил сторонником всеобщего избирательного права для новой, объединенной Германии. Это был смелый политический шаг, направленный, в частности, против Австрии – наиболее серьезного противника единой Германии. 15 сентября 1863 г. Бисмарк издал меморандум, в котором предложил кардинальным образом пересмотреть принципы сосуществования немецких земель. Вместо Союзного сейма, в который входили представители, назначенные властями немецких государств, Бисмарк требовал «собрания, созданного прямыми выборами от всей Германии пропорционально населению отдельных ее частей»¹.

Внося это предложение, Бисмарк перехватывал инициативу у либеральной буржуазии. Кроме того, предоставляя широким массам избирательное право, он получал мощный инструмент воздействия на князей, недостаточно активно поддерживающих идею объединения Германии.

24 марта 1866 г. представителям Пруссии в германских государствах была направлена депеша, в которой Бисмарк так объяснял политику своего правительства: «Искусственная система непрямых и классовых выборов гораздо опаснее тем, что препятствует общению верховной власти с теми здоровыми элементами, которые образуют ядро и массу народа. В стране с монархическими традициями и лояльными чувствами всеобщее избирательное право, устраняя влияние либеральных буржуазных классов, будет приводить и к выборам в монархическом духе... В Пруссии $\frac{9}{10}$ народа верны королю и, лишь благодаря искусственному механизму выборов, лишены возможности проявлять свое мнение»².

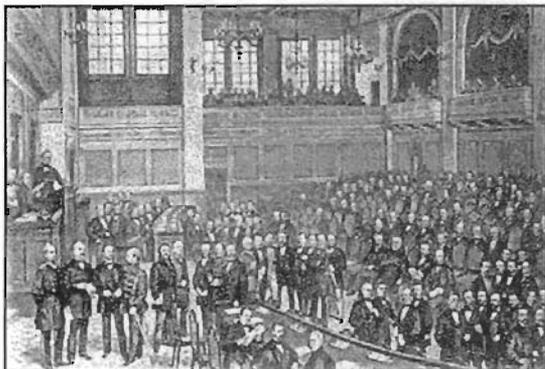
Основными правовыми документами, зафиксировавшими основы избирательного законодательства Германской империи стали избирательный регламент от 28 мая 1870 г. и конституция 16 апреля 1871 г. В соответствии с ранними декларациями Бисмарка в них был предусмотрен демократический по форме порядок избрания депутатов *рейхстага* – нижней палаты имперского представительного собрания.

В единой Германии вслед за Францией утвердилась традиция прямых и всеобщих национальных выборов с тайной подачей голосов.

При этом отдельные регионы Германии (королевства, княжества и проч.) сохранили право самостоятельно определять порядок избрания местных представительных собраний. Каждое государство, вошедшее в состав империи, сохраняло свои нормы избирательного права. Прусская система цензовых и косвенных выборов не была реформирована и прекратила существование лишь в связи с крахом монархии в 1918 г. За исключением Пруссии и некоторых небольших княжеств, в течение второй

¹ Цит. по: Науманн Ф. Демократия и императорская власть. – М., 1907. – С. 61.

² Цит. по: Гессен В. М. Основы конституционного права. – Пг., 1918. – С. 239. Позднее Бисмарк так комментировал провозглашение всеобщего избирательного права на этапе становления Германской империи: «Учитывая необходимость прибегнуть в самом крайнем случае в борьбе против возможного превосходства зарубежных сил также и к революционным средствам, я уже в своей циркулярной депеше от 10 июня 1866 г. без всяких колебаний бросил на сковороду крупнейший из тогдашних либеральных козырей – всеобщее избирательное право, чтобы отбить охоту у монархической заграницы совать пальцы в наш национальный omelette» (Бисмарк О. Мысли и воспоминания. Т. II. – М., 1940. – С. 55).



Первое регулярное заседание Северо-германского рейхстага (24 февраля 1867 г.)

половины XIX в. германские государства постепенно вводили более либеральное избирательное законодательство.

Ярко выраженное различие между системами общегерманского и регионального избирательного права было очевидным и в ряде случаев становилось причиной выступлений либерально-демократической оппозиции и рабочих партий. В 1906-1907 гг. в Пруссии более 1 млн. рабочих участвовали в демонстрациях и митингах, требуя демократической реформы избирательной системы. Под давлением масс всеобщее избирательное право было введено в Баварии и Вюртемберге.

Германская монархия прекратила существование в ноябре 1918 г. в результате массовых народных выступлений. 31 июля 1919 г. Учредительным Национальным собранием, заседавшем в г. Веймаре была принята новая конституция Германии (она получила название *Веймарской конституции*). Согласно Веймарской конституции в Германии устанавливался республиканский строй и президентская форма правления¹. Это была наиболее демократичная конституция по сравнению с другими конституциями Запада.

В отношении выборов президента и депутатов рейхстага сохранялись основные принципы существовавшего ранее национального избирательного права: всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании. Новшеством стало введение пропорциональной избирательной системы, а также предоставление права голоса женщинам. Возраст избирателей снизился с 25 до 20 лет². Важным нововведением было изменение основ федеральных отношений между отдельными частями государства: страна была разделена на 16 *земель*, имевших одинаковый правовой статус, равные права и полномочия. Каждая земля имела свои представительные структуры (ландтаги), депутаты которых избирались по тем же правилам, что применялись для избрания членов рейхстага.

Австро-Венгрия³

Высшим представительным органом Австро-Венгрии являлся двухпалатный *рейхсрат*. Верхнюю палату (палату господ) составляли члены императорского дома, лица, имевшие наследственное право представи-

¹ Германское государство, созданное в результате реформы 1919 г. получило название *Веймарской республики*. Она существовала в период 1919-1933 гг. Веймарский режим был ликвидирован в результате установления фашистской диктатуры (1933 г.).

² Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. – М., 1996. – С. 330.

³ До 1867 г. – Австрийская империя. После поражения в войне с Пруссией трансформировалась в Австро-Венгерскую монархию. Обе части монархии – Австрия и Венгрия были автономны в вопросах, касающихся их внутреннего управления.

тельства, высокопоставленные чиновники, депутаты, получившие от императора пожизненное право членства в палате.

Нижняя палата (палата депутатов) формировалась на выборной основе с использованием куриальной системы. Подданные империи, имевшие право голоса, первоначально составляли четыре курии; каждая курия делегировала определенное количество депутатов. Первая курия представляла крупных землевладельцев, вторая – города, промышленные и торговые поселения, третья – торгово-промышленные палаты, четвертая – сельские общины. От первой курии в нижнюю палату рейхсрата избиралось 85 депутатов, от второй – 118, от третьей – 21 и от четвертой – 129 депутатов.

Согласно закону от 2 апреля 1873 г. избиратели всех курий должны были достичь возраста 24 лет, иметь имперское подданство, соответствовать требованиям юридической дееспособности. Избирательное право Австро-Венгрии было цензовым. Для лиц, принадлежащих к землевладельческой курии и курии торгово-промышленных палат, – по определению. Для городского и сельского населения цензом являлся прямой государственный налог в размере 4 флорина.

Некоторые категории избирателей имели право множественного вота. Членство в первой курии поглощало избирательные права по второй-четвертой куриям, членство во второй курии аккумулировало права по третьей и четвертой. Но при этом члены торгово-промышленных палат могли дополнительно голосовать в городской и сельской куриях, если соответствовали требованиям имущественного ценза. Имея право участвовать в выборах от нескольких курий, одно лицо могло голосовать в разных местах государства, но в каком-либо конкретном населенном пункте можно было подать лишь один голос.

Подобная конструкция национального представительства вызывала справедливые нарекания демократической общественности. Борьба за либерализацию избирательного законодательства не прекращалась в Австро-Венгрии на протяжении всего XIX в. Но правящая династия делала все возможное для консервации существующей политической системы.

Первая уступка демократическим требованиям была сделана в 1896 г., когда законом от 5 декабря 1896 г. была учреждена пятая курия – курия всеобщего избирательного права. Право голоса в этой курии было предоставлено мужчинам в возрасте от 24 лет, проживающим в регионе голосования не менее 6 месяцев. Из числа избирателей исключались лица, живущие на средства, выделенные благотворительными учреждениями (при этом избирателями признавались лица, получающие пособия, стипендии и тому подобные источники существования). Права голоса были лишены чины армии и жандармерии, находящиеся на действительной службе (исключая служащих военного министерства).

Избиратели пятой курии выбирали 72 депутата рейхсрата.

Введение новой курии способствовало усилению неравенства в правовом положении разных категорий избирателей. Лица, не входящие в 1-4 курии, могли участвовать в выборах лишь как избиратели пятой курии, в то время как избиратели первых курий имели право дополнительно голосовать и в пятой.

Подобное «усовершенствование» избирательного законодательства не могло удовлетворить представителей многочисленных демократических

организаций, выступавших от имени миллионных масс наций и народов, составлявших «лоскутную» Австро-Венгерскую империю. В начале XX в. национально-освободительное и рабочее движение достигло наиболее масштабных размеров. В 1905 г. в Вене состоялась грандиозная демонстрация с требованием всеобщего избирательного права.

«Трудно себе представить, – отмечал современник, каких невероятных усилий потребовала в Австрии избирательная реформа. Комиссия, обсуждавшая реформу, имела в течение 7 месяцев 63 заседания, выслушала 832 речи и только благодаря возможным компромиссам и уступкам добилась соглашения между партиями. Два министерства... пали жертвой реформы; и только третьему – министерству Бека – благодаря могущественной поддержке извне, со стороны рабочего движения, удалось привести ее к благополучному концу»¹.

Новым избирательным законом от 26 января 1907 г. была упразднена куриальная система. Избирательное право получили все подданные в возрасте от 24 лет, постоянно прожившие не менее года в том регионе, где они включены в списки избирателей.

Распад Австро-Венгрии в октябре-ноябре 1918 г. стал отправной точкой новейшей истории ряда государств Центральной Европы: Чехии, Словакии, Королевства сербов, хорватов и словенцев (с 1929 г. Югославия), Венгрии и бывшей метрополии – Австрии. Каждое из этих государств вскоре создало национальную систему избирательного права.

Бельгия и Нидерланды

Революционные события 1848 г. способствовали некоторой либерализации избирательного права Бельгии. В марте 1848 г. избирательный ценз в этой стране был снижен до 20 флоринов годового налога. При этом собственникам крупного состояния (свыше 2 000 франков) предоставлялось право второго, дополнительного голоса. В 1890 г. численность электората в Бельгии составила 137 тыс. человек при 6 млн. чел. населения.

Стремясь изменить положение, социальные слои, лишенные права голоса (в первую очередь, рабочие), вели активную борьбу за введение всеобщего избирательного права. В апреле 1893 г. Бельгию охватила всеобщая забастовка трудящихся, проводимая под лозунгом реформы выборного законодательства. 18 апреля 1893 г. палата депутатов, а позднее – сенат приняли закон, устанавливающий основные принципы всеобщего избирательного права, но в достаточной мере отражающий специфику политической культуры этой страны.

В Бельгии сложилась уникальная избирательная система. После 1893 г. право голоса стало здесь всеобщим, но не равным. Отдельные категории населения имели один или два дополнительных голоса. Законодательством были предусмотрены два основания для получения одного дополнительного голоса: «семейное» и «имущественное».

Дополнительный голос получал бельгиец, достигший возраста 35 лет, имеющий семью и законных детей и уплачивающий минимальный годовой налог с недвижимости от 5 франков.

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. – Пг., 1918. – С. 252.

Право одного дополнительного голоса также появлялось у лица, имеющего государственные ценные бумаги стоимостью от 100 франков или сберегательный банковский счет с годовым доходом от 100 франков, или владеющего недвижимостью, оцененной на сумму не менее 2 000 франков.

Два дополнительных голоса получал избиратель, имеющий право на один дополнительный, но помимо этого, отвечающий двум основаниям: семейному и имущественному. Правом двух дополнительных голосов обладали лица, имеющие законченное высшее образование или полный курс средней школы, или занимающие должность, требующую определенной профессиональной подготовки (ценз квалифицированных занятий).

Права дополнительного голоса по отдельным категориям разрешалось складывать. Таким образом, при наличии определенных условий бельгиец мог иметь на парламентских выборах до трех голосов, а на муниципальных – до четырех, но это число было максимальным.

Следующая таблица наглядно демонстрирует соотношение различных категорий избирателей в Бельгии в начале XX в.

Численность избирателей, голосовавших на выборах в палату депутатов в 1900-1901 гг.¹

1 голос	2 голоса	3 голоса	Всего избирателей	Число голосов
915 673 чел.	318 099 чел.	239 181 чел.	1 472 953 чел.	2 269 414

Бельгийское законодательство предусматривало ряд санкций по отношению к избирателям, не участвующим в выборах без уважительных причин; согласно закону от 7 сентября 1893 г. такие лица подвергались денежному штрафу, их фамилии подлежали обнародованию и публичному порицанию. Например, в 1899 г. было вынесено 1 450 порицаний и наложено 1 480 штрафов.

Если избиратель 4 раза игнорировал выборы на протяжении 15 лет, то на 10 лет лишался права голоса. Правительство принимало меры к тому, чтобы несколько облегчить условия для участия населения в выборах. В 1896 г. в Бельгии был введен бесплатный проезд избирателей к месту голосования по государственной железной дороге. В конце XIX – начале XX в. до 90 % бельгийских избирателей участвовали в выборах (на 400 участвующих избирателей приходился 1 не участвующий).

В Нидерландах по конституции 1887 г. и избирательному законодательству 1892 г. депутатов нижней палаты парламента избирали лица, уплатившие минимальный поземельный налог в 10 флоринов (в сельской местности) или квартиронаниматели и домовладельцы в городах. В 1896 г. размер ценза сводится к чисто символической сумме в 1 флорин поземельного налога в сельской местности. Избирателями могли быть также владельцы квартир, судов водоизмещением от 24 тонн, минимальных банковских вкладов от 50 флоринов или получающие жалование от 570 флоринов в год. Наличие диплома о высшем образовании также давало право голоса.

¹ Пифферун О. Европейские избирательные системы... – СПб., 1905. – С. 216.

Италия

В первой половине XIX в. Италия состояла из нескольких десятков государств, многие из которых находились под властью Австрийской империи. В отдельных государствах периодически вспыхивали восстания, ставившие цель национального освобождения от внешней зависимости. Но лишь в конце 50-х гг. XIX в. начался процесс централизации Италии на основе Пьемонтского королевства¹. Перед правительством объединенного государства – Итальянского королевства – встала задача унификации экономических, правовых, политических институтов страны, «собранной» из многих территорий, областей, в которых до недавнего времени господствовали феодальные порядки.

Итальянская монархия имела конституционный статус. Представительную власть осуществлял парламент, состоящий из верхней и нижней палат – сената и палаты депутатов (Camera del Deputati).

Первые общенациональные выборы палаты депутатов регламентировали законы от 29 ноября 1859 г. и 17 декабря 1860 г. Здесь, как и в других европейских государствах, избиратель должен был обладать определенным достатком. Имущественный ценз для всех подданных составлял подоходный налог в 40 лир. Для участия в выборах требовалось достижение 25 лет. Но помимо возрастного и имущественного цензов, в Италии существовал ценз грамотности. Избиратель должен был, как минимум, сдать экзамен по предметам, входящим в курс начальной школы; главным образом, – уметь читать и писать. Проблема грамотности была весьма актуальной для этой страны, так как здесь отсутствовала система всеобщего обучения.

В результате, лишь незначительная часть жителей Итальянского королевства имела право голосовать на парламентских выборах: в 1860 г. электорат составлял 1,9 % населения страны (23 избирателя на 1000 чел. населения); несколько десятилетий спустя, в конце XIX в. число избирателей равнялось 7-9 % населения².

В конце XIX – начале XX в. в Италии осуществлялась постепенная демократизация избирательного права и процесса. Закон от 22 января 1882 г. вдвое сократил имущественный избирательный ценз: до 19,8 лир подоходного налога. Возрастной ценз снизился с 25 до 21 года.

Но всеобщее избирательное право было введено в Италии лишь в XX в., с принятием закона от 30 июня 1912 г. Право голоса получили все мужчины, достигшие тридцатилетнего возраста, безотносительно их имущественного состояния и грамотности. При этом лица, достигшие граж-

¹ В 1859 г. при политической и военной поддержке Франции Пьемонт объявил войну Австрийской империи. Результатом этой войны стало объединение Пьемонта и Ломбардии. В 1860 г. под давлением народных масс к Пьемонту присоединились Тоскана, Модена, Парма и часть Папской области. Осенью 1860 г. поход Гарибальди и народное восстание на юге Италии завершились падением Королевства обеих Сицилий. О создании Итальянского королевства под властью Виктора-Эммануила II было официально объявлено 17 марта 1861 г. В 1866 г. к нему присоединилась Венеция, а в 1870 г. Папская область (Романья).

² Яхимович З. П. Институт парламентаризма и его роль в политической жизни Италии в 60-е – начале 70-х годов XIX века // Из истории европейского парламентаризма: Италия. – М., 1997. – С. 56.

данского совершеннолетия (21 год), могли участвовать в выборах на основании существовавших ранее цензовых условий или после отбытия воинской службы.

В результате принятия закона 1912 г. избирательное право получили 8 672 249 чел.; до этого им обладали 3 329 147 чел. Таким образом, численность электората увеличилась с 9,5 % до 25,5 % от всего населения Италии¹.

Реформа сохранила 508 одномандатных избирательных округов. Для регистрации кандидата требовалось собрать не менее 200 и не более 300 подписей избирателей в его поддержку. Для кандидата, баллотирующегося повторно, предоставление подписей не требовалось.

В начале 20-х гг. XX в. политический строй Италии претерпел существенные изменения: в октябре 1922 г. главой правительства стал лидер фашистской партии Бенито Муссолини². В борьбе за власть Муссолини использовал как внешние репрессии, так и юридические инструменты. В частности, в 1923 г. он осуществил реформу избирательного права. В Италии была введена система списочного пропорционального голосования. Единый избирательный округ охватывал всю территорию страны. Избирателям было предложено голосовать за партийные списки. Победившим признавался список, набравший относительное большинство (но не менее 25 % от числа всех поданных голосов). Партия, выдвинувшая данный список, получала 75 % мест в парламенте. Оставшиеся места распределялись между партиями, получившими на выборах меньшее число голосов. Такая схема в сочетании с террором по отношению к политическим оппонентам позволила фашистам получить контроль над парламентом.

В 1928 г., в целях дальнейшего упрочения своей диктатуры, Муссолини вновь изменил избирательное законодательство. Правом выдвижения кандидатов в депутаты парламента обладали лишь «общественные» структуры, находящиеся под контролем или непосредственно созданные фашистской партией (профсоюзы, пропагандистские, молодежные и др. организации). Устанавливалась определенная квота кандидатов; всего на 400 мест в парламенте полагалось выдвинуть 1000 претендентов. Окончательное формирование избирательного списка осуществлялось Большим фашистским советом. На голосование ставился список из 400 фамилий. Если его поддерживало более 50 % процентов избирателей, кандидат считался выбранным. Если список набрал менее 50 % голосов, следовало назначить новые выборы, на которых конкурировали кандидаты из прежнего списка и лица, представленные в новых списках, также выдвинутых фашистскими организациями³.

Избирателями считались лица, достигшие 21 года, уплачивающие установленные профсоюзные взносы или прямой государственный налог

¹ Канделоро Дж. История современной Италии. Т. 7: Кризис конца века и эпоха Джолитти. 1896-1914. – М., 1979. – С. 373.

² Бенито Муссолини (1883-1945) – итальянский общественный и государственный деятель. В 1919 г. основал фашистскую партию (от итал. «fascismo» – связка, объединение) и стал ее лидером («дуче»). Фашистский диктатор Италии в 1922-1945 гг. Казнен в 1945 г.

³ Со временем указанный тип «выборного представительства» был ликвидирован. В 1938 г. парламент был упразднен и заменен «палатой фашии и корпораций», члены которой назначались Муссолини.

в размере 100 лир. Право голоса имели получатели государственной ренты, пенсии, священники.

Испания

Политическая история Испании нового времени насыщена событиями. На протяжении XIX в. здесь неоднократно предпринимались попытки ограничения монархии рамками конституции и установления республиканской формы правления.

В ходе революции 1868 г.¹ был провозглашен ряд демократических прав и свобод, в том числе всеобщее избирательное право для мужчин. Но введение прогрессивного избирательного законодательства произошло в этой стране в условиях долговременного политического кризиса. В период с 1871 по 1873 гг. представительное собрание Испании (кортесы) трижды распускалось королем; соответственно, в столь короткий промежуток времени трижды назначались выборы депутатов кортесов. 11 февраля 1873 г. после отречения короля Амадея Савойского, в Испании установилась республика. Вскоре состоялись первые в истории этой страны выборы президента, а также избрание депутатов Учредительного собрания (учредительных кортесов). 3 января 1874 г. власть в Испании была захвачена группой промонархически настроенных военных; восстановление монархии и сопутствующих ей антидемократических политико-правовых институтов завершилось к концу 1874 г.

В результате, в конце XIX в. избирательное право в Испании имело ограниченный характер. Выборы корпуса конгресса депутатов (нижней палаты кортесов) проводились в соответствии с нормами избирательного закона от 28 декабря 1878 г. (изменен 31 июля 1887 г.). Согласно этому закону для участия в выборах жители Испании (мужчины) должны были соответствовать следующим требованиям: достижение 25-летнего возраста, уплата поземельного налога в сумме 25 песет (не менее года) или промыслового налога в 50 песет (не менее двух лет). Независимо от уплаты налога, к выборам допускались члены королевских академий, капитулов церковных орденов, приходские священники и их заместители, государственные чиновники, получающие жалование от 2 000 песет в год, государственные пенсионеры с годовым доходом не менее 2 000 песет, ученые, имеющие университетские дипломы, мастера творческих профессий.

На рубеже XIX-XX вв. условия приобретения активного избирательного права были существенно упрощены; имущественный ценз для избирателей был фактически отменен законами от 26 июня 1890 г. и 8 августа 1907 г. Ценз оседлости составлял два года.

Соединенные Штаты Америки

Если для европейской цивилизации в целом первая половина XIX в. была ознаменована драматичными процессами, вызванными сначала реакцией на события Великой французской революции, а затем повсеместной борьбой за демократические права и свободы, то политическая жизнь

¹ Это была пятая, начиная с антинаполеоновского выступления в 1808-1814 гг., революция в Испании.

Соединенных Штатов, заданная параметрами конституции, представляла собой единственный в то время удачный опыт организации демократического правления. Американская политическая система, безусловно, не была идеальной, однако формы, в которых общество выдвигало те или иные политические лозунги и добивалось их реализации, носили в этой стране исключительно мирный, правовой характер. Лишь в 60-70-е гг. XIX в. внутренние противоречия вылились в конфликт между Севером и Югом.

Федеральное законодательство регулировало лишь некоторые, важнейшие черты избирательного права. В силу специфики правовой системы Соединенных Штатов борьба за изменение избирательного законодательства (в частности, за его демократизацию) велась на уровне штатов путем внесения поправок в региональные конституции, а также при формировании основного законодательства новых штатов. Отметим, что на рубеже XVIII-XIX вв. в состав американской федерации входило лишь 16 штатов. В XIX в. шел процесс динамичного роста территории США. Началось освоение Запада путем колонизации, приобретений и войн; на протяжении первой половины века границы страны расширились до побережья Тихого океана.

Уже в начале XIX в. процесс демократизации избирательного законодательства в штатах привел к существенному увеличению числа лиц, имеющих право избирать и быть избранными. А. де Токвиль писал в связи с этим: «Все штаты предоставляют своим гражданам удовольствие участвовать в выборах начиная с 21-летнего возраста»¹. Однако практически в каждом штате существовали цензы, ограничивающие право голоса на выборах местных и федеральных органов власти. Ценз оседлости составлял от трех месяцев до двух лет. Условия имущественного ценза для избирателей по-прежнему варьировали в разных штатах.

В ряде штатов, первоначально участвовавших в создании Союза, сохранялись более или менее значительные имущественные цензы (Род-Айленд, Массачусетс, Коннектикут, Нью-Джерси, Мэриленд, Южная Каролина); в конституциях некоторых «старых» и большинства новых штатов таковые отсутствовали. В Джорджии, Вирджинии, Пенсильвании, Делавэре, Нью-Йорке, Миссисипи, Огайо для получения избирательного права достаточно было платить любой прямой налог. Кроме того, служба в местном ополчении (милиции) была в данном случае эквивалентна уплате налогов. В штате Теннесси избирателем признавалось лицо, владеющее любой собственностью. В штатах Мэн и Нью-Гэмпшир достаточно было не значиться в списках получающих пособие по бедности. В штатах Миссури, Алабама, Иллинойс, Луизиана, Индиана, Кентукки, Вермонт для избирателей не было установлено никакого избирательного ценза².

Нормы местного избирательного законодательства не являлись неизблежными. Цензы, в том числе, имущественные, могли меняться: уменьшаться или увеличиваться. Тем не менее, на протяжении XIX в. общей тенденцией являлось повсеместное снижение имущественного ценза. В результате, к началу XX в. лишь в некоторых штатах для регистрации в качестве избирателя требовалась уплата налогов в ми-

¹ Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 2000. – С. 307.

² Там же.



Выборы в графстве (США, XIX в.)

конституцию США (Коннектикут), читать по-английски, уметь написать свое имя (Делавэр), читать и говорить по-английски (Вирджиния). Образовательный ценз служил барьером для политического участия низших социальных слоев, прежде всего, темнокожих американцев.

В целом, штаты были заинтересованы в том, чтобы вводить более демократичное избирательное законодательство, снижать требования, предъявляемые к своим гражданам. Изменение местного избирательного законодательства было во многом обусловлено нормой конституции США (ст. I, раздел 2, 3), установившей прямую зависимость между квотой штата в палате представителей Конгресса США и численностью его граждан. Поскольку каждый штат стремился активно участвовать в принятии решений на федеральном уровне, повсеместно росло число лиц, наделенных активным избирательным правом.

Тенденция к демократизации политических институтов США нашла отражение в правовых нормах, регламентирующих порядок избрания выборщиков президента Соединенных Штатов. Согласно конституции (ст. II, раздел 1, 2) способ избрания коллегии выборщиков являлся прерогативой штатов. Как было указано в 7-м очерке настоящего издания, в XVIII в. часть штатов избирала выборщиков всеобщим голосованием (Вирджиния, Мэриленд и др.), часть – в местном законодательном собрании (Массачусетс, Пенсильвания, Нью-Йорк, Нью-Гэмпшир). Некоторые штаты комбинировали оба способа. К 1836 г. лишь в Южной Каролине коллегию выборщиков формировала местная легислатура (до 1860 г.), остальные штаты практиковали прямое избрание выборщиков.

Необходимо отметить, что, несмотря на наличие нормы конституции (ст. I, раздел 2, 1), предписывающей избрание представителей «народом отдельных штатов», в первой половине XIX в. эти выборы нередко проводилось в легислатурах штатов. В пяти штатах Новой Англии действовало правило, согласно которому представитель должен быть избран абсолютным большинством голосов. Если этого не происходило, выборы осуществлялись в легислатуре штата. Данная практика не отвечала интересам широких масс избирателей; в 1844-1845 гг. в конституции штатов были внесены поправки, согласно которым избрание членов палаты представителей являлось исключительной прерогативой избирателей. При

нимальном размере. Там, где имело место подобное требование, налог часто вносила партия, заинтересованная в получении голоса данного избирателя.

В XIX – начале XX в. в местном законодательстве штатов активно практиковался образовательный ценз. Критерием грамотности считалось, например, умение читать по-английски

получении кандидатом недостаточного количества голосов следовало проводить повторные выборы – до тех пор, пока требуемое большинство не будет получено.

Избрание сенаторов федерального Конгресса регламентировал раздел 3 первой статьи конституции США. В 1913 г. была принята XVII Поправка, установившая, что сенаторы конгресса США должны избираться «народом штатов»: «В состав Сената входят по два сенатора от каждого штата, избираемых народом штата на шесть лет; ...Выборщики каждого штата должны отвечать тем требованиям, что и выборщики наиболее многочисленной палаты Законодательного собрания штата»¹. К моменту принятия данной поправки более половины штатов уже практиковали прямое избрание сенаторов.

На протяжении XIX-XX вв. порядок выборов президента Соединенных Штатов устанавливали, главным образом, статьи федеральной конституции (включая XII Поправку 1804 г.).

В XIX в. дважды возникали конфликтные ситуации при избрании президента. В 1824 г. голоса выборщиков разделились между четырьмя кандидатами, и президент был избран путем голосования в Конгрессе. Более сложная ситуация возникла в 1876 г., когда были оспорены результаты голосования по трем штатам и президент был избран в коллегии выборщиков, но с перевесом в один голос².

Развитие электорального законодательства, регламентировавшего выборы президента, происходило путем принятия федеральных законов и формирования особой политической практики. В 1872 г. Конгресс принял постановление, согласно которому для всей страны устанавливался единый день, когда в каждом штате одновременно должно было производиться избрание выборщиков президента и вице-президента, представителей в Конгресс (а с 1915 г. и сенаторов федерального Конгресса). В день национальных выборов, как правило, проводилось избрание структур местного управления в штатах, графствах, городах.

Принятая в 1804 г. XII Поправка к конституции способствовала развитию в Соединенных Штатах партийной системы. Уже на рубеже XVIII-XIX вв. борьба между кандидатами на пост президента Соединенных Штатов носила ярко выраженный «партийный» характер. Претенденты на должности президента, членов палаты представителей, как правило, выдвигались двумя партиями, доминирующими в политическом процессе. Первоначально образовались федералистская и демократическо-республиканская партии; в 1828 г. оформилась демократическая партия, в 1843 – партия вигов. В 1854 г. была основана республиканская партия. С 50-х гг. XIX в. по настоящее время основными конкурентами в борьбе за голоса избирателей выступают демократическая и республиканская партии³.

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 45.

² Подробнее см. данный очерк, стр. 367.

³ Попытки изменить положение, при котором политическая жизнь страны монополизирована двумя партиями, неоднократно предпринимались в XIX-XX вв. Но «третий» кандидат (независимый или представитель альтернативной партии) лишь в отдельных, исключительных случаях получал значимое число голосов выборщиков.

В конце XVIII – начале XIX в. начала складываться практика, когда руководство партии, включая конгрессменов, определяло кандидатов на должности президента и вице-президента США¹. Первоначально данная практика не вызывала существенных возражений в обществе, но к 20-м гг. XIX в. ситуация изменилась: «Шла дискуссия в прессе., выносились резолюции по данному вопросу. Большинство общественного мнения было враждебно кокусу. Народные митинги, почти без исключения, опротестовывали назначения, сделанные кокусом, как вопиющую узурпацию народных прав»².

В начале 30-х гг. XIX в. на смену кокусам приходят национальные партийные съезды (конвенты), в ходе которых решался вопрос о кандидатах, выдвигаемых на предстоящие выборы. Съезды проводились публично, в них участвовали делегаты от региональных партийных структур, велась активная дискуссия по представленным кандидатурам. Решение принималось большинством голосов (по правилам демократической партии, действовавшим в 1832-1936 гг., кандидат в президенты должен был набрать на партийном съезде $\frac{2}{3}$ голосов; республиканцы практиковали простое большинство).

Деятельность конкурирующих партий в предвыборный период не ограничивалась агитацией за своих кандидатов. Они осуществляли деятельность по регистрации граждан в качестве избирателей. Заявительный порядок реализации активного избирательного права, открывал возможности более тесной «опеки» электората политическими структурами. Регистрация избирателей проходила при широком участии политических партий. В большинстве случаев она была возложена на лиц, являющихся партийными функционерами. Члены регистрационных комиссий назначались местными властями в равном количестве от основных партий. На рубеже XIX-XX вв. партийные структуры стремились использовать все возможности по установлению контактов с избирателями в процессе регистрации: «Они рассылают своим сторонникам циркуляры с напоминанием, указывающим место и дату регистрации; они посылают за опоздавшими, оплачивают за избирателей... налог там, где он требуется; они приглашают адвокатов защищать перед трибуналом права своих приверженцев и, наконец, в большем числе случаев способствуют занесению в избирательные реестры преданных им лиц, не имеющих на то никакого права... Ввозят в город людей без положения, бродяг, их поселяют в меблированных комнатах на несколько дней, чтобы симулировать их легальное местожительство... Одно и то же лицо проходит регистрацию в нескольких избирательных округах либо несколько раз в том же округе под разными именами»³.

Постепенно сложились формы национальной выборной кампании, своего рода правила игры, не предписанные законодательством, но не противоречащие ему и принятые обществом. В частности, выдвижение кандидатов на пост президента фактически не могло быть осуществлено

¹ Обсуждение предполагаемых кандидатур в узком кругу представителей партийной элиты получило название «кокус» («caucus») и было широко распространено в американской и британской политической практике.

² Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. – М., 1997. – С. 303.

³ Там же. – С. 401-402.

вне партийной системы. Кандидатов предлагали не граждане или какис-либо разрозненные общественные организации, а две мощные «партийные машины».

Развитие партийного влияния на электоральный процесс привело в начале XX в. к появлению института «первичных выборов» («primaries», «primary elections»). В принципе, *праймериз* – это предварительные выборы, которые служат для выдвижения кандидатов партии на собственно выборы. Обычно там представлена целая обойма кандидатов на многочисленные посты – не только политические, но и административные и юридические. Праймериз официально организуются публичными властями, как и сами выборы; они проводятся обычно в таких же пунктах для голосования, но все это происходит внутри каждой партии. Избиратель выбирает среди кандидатов своей собственной партии того, кто будет представлять партию на выборах. У входа в пункт для голосования избиратели получают два бюллетеня, по одному от каждой партии (открытые праймериз); каждый бюллетень содержит список кандидатов партии; избиратель отмечает крестиком тех, кого он предпочитает, но он имеет право использовать только один бюллетень (или один список в бюллетене с двумя списками)¹.

На основании полученных результатов определялся рейтинг кандидатов и формировались группы поддержки каждого претендента на президентский пост. Затем участники национальных партийных съездов (конвентов) избирали одного кандидата в президенты и одного – в вице-президенты, которые в дальнейшем предъявлялись выборщикам для окончательного избрания. Первые праймериз состоялись в 1904 г. в штате Флорида; к 1916 г. они практиковались в 20 штатах. С 60-х гг. XX в. институт «первичных выборов» стал неотъемлемой частью кампании по выборам президента США.

Важным этапом в развитии американского государственного права стал рубеж 60-х – 70-х гг. XIX в., когда в конституцию США был внесен ряд поправок, регламентирующих существенные аспекты реализации демократических прав и свобод (в том числе избирательного права). Поправки стали следствием гражданской войны между Севером и Югом.

В первой половине XIX в. рабство было наиболее серьезной социальной проблемой, стоящей перед Соединенными Штатами. В стране назревал конфликт между промышленно развитым Севером, отказавшимся от применения подневольного труда, законодательно запретившим рабство, и Югом, активно эксплуатирующим труд рабов. Конфликт привел к гражданской войне 1861-1865 гг., завершившейся поражением сторонников рабовладения. Рабство было отменено сначала прокламацией президента Линкольна² от 1 января 1863 г., а затем XIII Поправкой к конституции США (1865 г.).

В 1868 г., в связи с принятием XIV Поправки к конституции всем совершеннолетним гражданам Соединенных Штатов (мужчинам), за исключением тех, кто совершил преступление или участвовал в мятеже, было

¹ Дюверже М. Теория политических партий. – М., 2000. – С. 439-141.

² Авраам Линкольн (1809-1865) – американский государственный деятель, лидер республиканской партии, президент США (в 1861-1865 гг.), убит террористом.

гарантировано право голоса «при проведении выборов выборщиков Президента и Вице-президента Соединенных Штатов, представителей в Конгресс, должностных лиц исполнительной или судебной власти штата либо членов легислатуры штата». В случае ограничения в реализации данного права «норма представительства от этого штата должна быть уменьшена в той пропорции, в которой число таких граждан мужского пола соотносится с общим числом граждан мужского пола этого штата, достигших двадцати одного года»¹.

Два года спустя, с принятием XV Поправки к конституции был сделан важный шаг на пути решения проблемы наделения бывших рабов политическими правами, в том числе правом голоса. Данная поправка устанавливала, что «право голоса граждан Соединенных Штатов не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом по признаку расы, цвета кожи либо выполнения ранее подневольной работы»².

XIII-XV конституционные поправки способствовали общественной интеграции бывших рабов, распространению на них всего объема гражданской правоспособности. Отметим также, что первый раздел XIV Поправки давал юридическое определение гражданства США, существенно важное для приобретения политических прав.

Однако процесс установления в США реального политического равноправия для представителей различных рас и социальных групп испытывал существенное влияние консервативных, реакционных сил. Политические элиты южных штатов не могли смириться с тем, что вчерашние рабы получили право голоса на выборах и возможность самим претендовать на выборные должности. Несмотря на наличие достаточно четких формулировок в XIV и XV поправках к федеральной конституции и принятие Закона о гражданских правах (1866 г.) «южане» всеми силами препятствовали участию бывших рабов в политическом процессе. Конституционные поправки игнорировались местным законодательством, темнокожее население подвергалось преследованию, нередко были случаи убийства «цветных» избирателей в период выборов. В 1867 г. в южных штатах было введено военное положение. Присутствие федеральных войск позволило темнокожему населению участвовать в избирательном процессе. В частности, при участии бывших рабов были избраны местные конституционные конвенты, призванные выработать тексты конституций штатов. Тогда же впервые в Конгресс США были избраны афроамериканцы (всего 16 человек).

Но на рубеже 1869-1870 гг. бывшим рабовладельцам отчасти удалось вернуть власть и установить в большинстве южных штатов дискриминационное законодательство.

Одной из мер по отстранению бывших рабов от участия в выборах стало применение новых форм образовательного ценза. Теперь от потенциального избирателя требовалось не только умение писать, читать конституцию, но и толковать ее содержание (в частности, в штате Миссисипи). Для ограничения избирательных прав населения при-

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 44.

² Там же.

менялись также требования имущественного ценза или наличие «хороших моральных качеств». При этом наличие этих «качеств» или степень умения толковать конституцию произвольно определялись должностными лицами.

В этих же целях, с 1895 г. ряд штатов (Южная Каролина, Луизиана, Северная Каролина, Алабама, Вирджиния, Джорджия, Оклахома) принял законы, согласно которым избирательным правом наделялись лишь те жители штатов, которые владели им до 1 января 1867 г. или имели предков-избирателей, зарегистрированных до этой даты. Ценз грамотности к этим избирателям не применялся. Современники называли данные законы «дедушкиными поправками», «дедовскими пунктами»¹, так как данная правовая норма апеллировала к некоей политической традиции.

Имущественный ценз применялся в 11 южных штатах. В некоторых случаях (например, в штате Вирджиния) для того, чтобы быть допущенным к выборам, избиратель должен был предъявить свидетельство об уплате налога за все годы, когда он не участвовал в голосовании.

В результате дискриминационных мероприятий численность темнокожих избирателей на Юге резко сократилась. Например, если в 1890 г. в штате Миссисипи афроамериканцы составляли до 55 % электората, то в 1910 г. – 10 %. В 1896 г. в штате Луизиана было более 130 тыс. темнокожих избирателей; вследствие манипуляций с избирательным законодательством к 1904 г. их число сократилось до 1 324 человек².

Явное противоречие местного законодательства нормам федеральной конституции неоднократно оспаривалось в судах, в том числе и в Верховном Суде Соединенных Штатов. Но в процессе рассмотрения исков суды выносили постановления, гласившие, что цензовое ограничение прав при регистрации избирателей или «дедушкины пункты» не противоречат федеральной конституции. Так, вердикт Верховного Суда США по делу *Williams v. Mississippi* (1898 г.) гласил, что ценз грамотности не противоречит XV Поправке к конституции, если он одинаково применяется ко всем гражданам, желающим зарегистрироваться в качестве избирателей, и не доказан факт дискриминации.

Лишь в 1915 г. Верховный Суд признал неконституционность «дедушкиных поправок». Более значимые шаги по созданию режима подлинного равноправия и обеспечения конституционного права голоса за представителями «цветного» населения США были предприняты в 50-60-е гг. XX в., во многом благодаря деятельности администрации президента Кеннеди. В этой связи необходимо упомянуть принятие федерального законодательства, сделавшего акцент на обеспечении за всеми американцами равного права голоса, устранении норм местного законодательства, обуславливавших избирательное право имущественными, образовательными или иными цензами (законы о гражданских правах 1957 и 1960 гг., закон об избирательных правах 1965 г.).

В 60-70-х гг. XX в. в конституцию США были внесены две поправки. Первая была принята в целях устранения возможных ограничений пра-

¹ «the grandfathers clauses» (англ.).

² Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. – М., 1988. – С. 305.

ва голоса на основании имущественного ценза¹, вторая устанавливала, что активное избирательное право должно быть распространено на лиц, достигших 18-ти летнего возраста².

Борьба за предоставление избирательного права женщинам³

Заслуживает отдельного упоминания история движения за предоставление избирательных прав женщинам. Проблема женского равноправия приобрела значительную актуальность во второй половине XIX в. Сказались последствия процесса эмансипации женщин, увеличилось число женщин, имеющих профессию, источники доходов, не зависящих от родственников-мужчин. Наконец, массовый характер приобрело участие работниц в промышленном производстве. Только в Германии в конце XIX в. на фабриках трудилось до 0,7 млн. женщин.

Агитация европейской и американской общественности за социальное равноправие неизменно включала и требование о ликвидации гендерной дискриминации избирателей. Это явление получило название «суфражизм»⁴. На Западе борьба за политические права женщин наиболее активно велась в США, Великобритании и на подвластных ей территориях. В 1888 г. в Англии женщины получили право голоса на выборах в советы графств, в 1894 г. – в приходские советы. Что касается участия женщин в парламентских выборах, то, как было сказано выше, в Британии оно стало возможным лишь в 1918 г. В том же году избирательное право получили жительницы Канады и Ирландии.

В ряде британских доминионов женщины стали участвовать в выборах высших законодательных органов раньше, чем в метрополии. Например, с 1893 г. в Новой Зеландии. В начале XX в. женщины получили право избирать и быть избранными в отдельных штатах Австралии: Южная и Западная Австралия (1902 г.), Новый Южный Уэльс (1902 г., активное избирательное право), Квинсленд (1905 г.), а также в рамках Австралийской Федерации (1902 г., активное избирательное право).

В начале XX в. несколько скандинавских государств предоставили женщинам право голоса: Финляндия⁵ (1906 г.), Норвегия (законы 1907 и 1913 гг.), Дания и Исландия (1915 г.). В 1917 г. суфражистское движение одержало победу в Нидерландах, а в 1918 г. – в Люксембурге.

¹ Поправка XXIV. Ратификация завершена 23 января 1962 г. «Раздел 1. Право граждан Соединенных Штатов участвовать в голосовании на любых первичных или иных выборах за Президента или Вице-президента, за выборщиков Президента или Вице-президента либо за сенаторов или представителей в Конгрессе не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами либо каким-либо штатом вследствие неуплаты какого-либо избирательного или иного налога» (Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 48).

² Поправка XXVI. Ратификация завершена 1 июля 1971 г. «Раздел 1. Право граждан Соединенных Штатов в возрасте восемнадцати лет и старше участвовать в голосовании не должно оспариваться либо ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом в зависимости от возраста» (Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 49).

³ См. также приложение к данному очерку: документ № 3; Избирательные системы стран мира / Под общ. ред. П. С. Ромашкина. – М., 1961.

⁴ От франц./англ. «suffrage» – право голоса, избирательное право. Женщин-сторонниц равного с мужчинами права голоса называли «суфражистками».

⁵ Великое княжество Финляндское до 1918 г. находилось в составе Российской империи.

После завершения Первой мировой войны избирательное право получили жительницы Германии (согласно Положению от 30 ноября 1918 г. и Веймарской конституции), ряда новых государств Центральной и Восточной Европы: Австрии, Польши, Чехословакии (1919 г.), Венгрии (1920 г.), а также Швеции (в 1921 г.). В Бельгии право голоса первоначально получили лишь вдовы солдат и женщины, чьи мужья были насильственно вывезены в Германию во время мировой войны. Все жительницы этой страны получили избирательное право лишь в 1948 г.

Право голоса для женщин было провозглашено в 1931 г. демократической конституцией Испании.

В других европейских государствах борьба за женское равноправие продолжалась на протяжении всей первой половины XX столетия. В ряде европейских стран идея наделения женщин активным и пассивным избирательным правом была реализована сравнительно недавно. Например, во Франции женщины получили избирательное право лишь в 1944 г., в Италии и Португалии – в 1945 г., в Греции – в 1953 г.

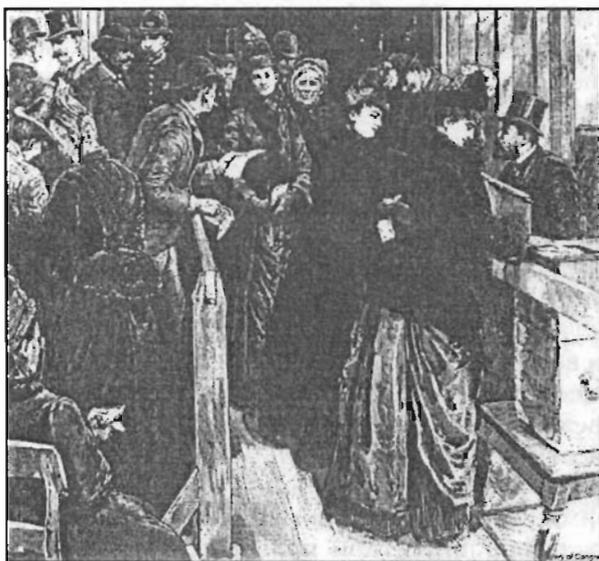
В 40-х гг. XX в. трансформация политических режимов государств Восточной Европы сопровождалась принятием правовых норм, декларирующих всеобщее избирательное право без ограничений по признаку пола. Женщины стали избирательницами в Румынии (1946 г.), Болгарии (1947 г.), Албании (1949 г.).

Долгое время единственной крупной страной Европы, где женщины были лишены права голоса на общенациональных выборах, оставалась Швейцария. Безусловно, и здесь неоднократно предпринимались попытки изменения выборного законодательства в целях введения политического равноправия мужчин и женщин, вопрос несколько раз ставился на референдум, но победу одерживали противники равноправия. Лишь в 1971 г. гражданки Швейцарии получили право голоса на выборах в Национальный совет конфедерации¹.

Первым регионом США, в котором женщины добились права избирать и быть избранными, стала в 1869 г. северо-западная территория Вайоминг, с 1890 г. – штат. Опыт участия женщин в работе представительных структур оказался удачным и стал веским аргументом для сторонников женского равноправия. В 1870 г. примеру Вайоминга последовала территория Юта (штат с 1896 г.). Вторым штатом, установившим подлинное всеобщее избирательное право стал Колорадо (1893 г.). В 1896 г. право голоса получили жительницы Айдахо. Суфражистское движение развивалось с большим успехом на новых территориях, в штатах, возникших в середине и второй половине XIX в. Женщины стали избирательницами в штатах Вашингтон (1910 г.), Калифорния (1911 г.), Аляска, Канзас, Аризона (1912 г.), Невада и Монтана (1914 г.). Более того, в 1916 г. женщина была впервые избрана в палату представителей конгресса США (Жанетт Рэнкин (Jeanette Rankin) от штата Монтана).

В штатах Восточного побережья попытки учреждения женского равноправия часто завершались неудачей; равноправие не было поддержано на референдумах в Род-Айленде (1887 г.), Нью-Гэмпшире (1902 г.). Первым шта-

¹ В соседнем с Швейцарией карликовом государстве Лихтенштейн женщины получили право голоса значительно позднее – в 1986 г.



*Женщины голосуют на муниципальных выборах
(США, Бостон, 1888 г.)*

том Востока, жительницы которого получили право избирать и быть избранными, стал Нью-Йорк (1913 г.).

В начале XX в. в 22 штатах США женщины имели право голоса на выборах местных школьных советов. В некоторых городах женщины добивались избрания на пост главы местного самоуправления. Например, в 1887 в Аргонии (штат Канзас) местная жительница была избрана мэром.

Процесс распространения женского равноправия на всей территории США испытывал значительное противодействие консер-

вативных кругов. По словам американского исследователя, для того, чтобы вычеркнуть из конституции слово «мужчина», женщинам пришлось 52 года без передышки пропагандировать и агитировать. За это время пришлось провести 56 референдумов среди избирателей-мужчин, 480 кампаний, чтобы распространить суфражистские поправки среди избирателей, 47 кампаний в законодательных собраниях штатов, чтобы включить эту поправку в конституции штатов, 227 кампаний, чтобы внести пункт об избирательном праве для женщин в партийные программы на партийных конференциях штатов, 30 кампаний, чтобы включить эту поправку в платформы партийных съездов при выдвижении кандидатов в президенты, и 19 кампаний во время последовательных созывов Конгресса¹. Усилия суфражистского движения привели к принятию XIX Поправки к конституции США (ратификация завершилась 18 августа 1920 г.), гласящей: «Право голоса граждан Соединенных Штатов не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом по признаку пола»².

Итоги борьбы за демократизацию избирательного права

Рассматривая особенности избирательного законодательства Европы и США, видоизменявшегося в результате борьбы за демократические права и свободы, мы видим ряд качественных изменений. Существенно увеличилась численность электората. Наблюдалась устойчивая тенденция к устранению препятствий для участия в выборах представителей средних и низших слоев общества. Произошло снижение имущественного избирательного ценза или его полное упразднение.

¹ Лайтфут К. Права человека по-американски. – М., 1983. – С. 208.

² Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 46.

Принципы всеобщности и равенства применительно к конституционным правам широко распространялись в Европе, в том числе в странах с низким уровнем развития экономики, таких, например, как Греция или Болгария.

В начале XX в. процесс учреждения всеобщего избирательного права завершился в скандинавских странах. Вслед за Данией демократические избирательные законы ввели Норвегия (1907 г.) и Швеция (1909 г.).

Однако успех реформ не был абсолютным. В законодательстве многих европейских стран сохранялся ряд ограничений избирательных прав. В большинстве стран женщины и социальные низы все еще оставались политически бесправными. Наиболее ограниченными были избирательные права жителей государств Балканского региона: Румынии, Сербии, Албании.

Не все законодательные органы подлежали прямому избранию гражданами. Члены верхних палат законодательных собраний являлись пожизненно назначенными или наследственными депутатами (Великобритания, Германия и др.), либо избирались путем не прямых, многоступенчатых выборов (Франция и др.)

На рубеже XIX-XX вв. либерально-демократической мыслью была сформулирована некая идеальная модель избирательного права, базирующаяся на следующих основных принципах.

Всеобщности, т. е. тождественности статуса гражданина и лица, имеющего право избирать и быть избранным. Отдельные юристы и политики считали, что избирательное право должно быть предоставлено и женщинам. Данное мнение все более прогрессировало в обществе и в начале XX в. было реализовано в законодательстве ряд стран.

Равенства, предполагавшего, что все избиратели имеют равные права безотносительно их социального, интеллектуального статуса, пола, возраста и иных критериев.

Другим важным принципом нового избирательного права являлся принцип *прямых выборов*. Он предписывал непосредственное избрание представителей и должностных лиц гражданами, без посредничества промежуточных избирательных собраний – коллегий выборщиков.

Принцип *тайного голосования* был призван обеспечить наиболее полную реализацию свободного волеизъявления избирателей, устранить возможность контроля за ходом голосования, а, следовательно, минимизировать возможности воздействия на электорат.

Полная или частичная реализация данных принципов лежала в основе процесса реформирования национальных избирательных систем в XIX-XX вв.

3. Избирательный процесс во второй половине XIX – начале XX в.

Избиратели

Борьба за отмену избирательных цензов, и в первую очередь имущественного, велась на протяжении всего XIX столетия. В результате принятия ряда законов и конституционных актов в XIX – начале XX в. пол-

ностью отменили этот вид ценза Франция, Германия (при выборах в рейхстаг), Австро-Венгрия, Бельгия, Испания, Греция, Швейцария, Швеция, Дания, Норвегия.

В начале XX в. в законодательстве некоторых европейских государств и штатов США в той или иной форме сохранялись нормы, устанавливающие, что избиратель должен участвовать в каких-либо имущественных отношениях: являться налогоплательщиком, квартиросъемщиком, арендатором, профессиональным работником, владельцем собственности, иметь постоянный источник средств (жалование, ренту, пенсию, стипендию и т. п.; в ряде стран получение пособия по бедности исключало лицо из числа избирателей). Такие нормы действовали в Великобритании, практически во всех государствах Германии, в Португалии, Италии (частично), Люксембурге, странах Балканского региона. Минимальный имущественный ценз существовал в Нидерландах.

В Великобритании избиратель, располагавший собственностью в различных избирательных округах, мог голосовать в каждом из них (право множественного вотума¹). Как было показано выше, наличие собственности давало дополнительные голоса жителям Бельгии. Подобная практика существовала в Саксонии, Италии (на муниципальных выборах).

На рубеже XIX-XX вв. возрастной ценз избирателей варьировал от 20 до 30 лет. С 20 лет получали право голоса граждане Швейцарии и Венгрии. С 21 года – жители США, Великобритании, Франции, Италии (частично). С 24 лет – подданные Швеции, Пруссии, Австро-Венгрии (на выборах в рейхсрат). С 25 лет – Бельгии, Нидерландах, Германии, Испании, Португалии, Норвегии. Наивысшим возрастной ценз был в Дании – 30 лет.

Таким образом, даже в странах с наиболее демократичными избирательными системами далеко не все граждане имели право участвовать в выборах национальных представительных структур.

Во Франции в начале XX в. избирателями являлось около 27 % населения (1 избиратель на 3, 67 жителя), в Бельгии – 21 % (1 избиратель на 4, 7 жителя)², в Великобритании – до 16 %.

Прямые и косвенные выборы

В XIX в. принцип прямых выборов, несмотря на сопротивление сил реакции, неуклонно распространялся в Европе. В Англии исторически сложился порядок непосредственного избрания членов палаты общин. Таким же способом избирались депутаты во многих кантонах Швейцарии. Во Франции институт выборщиков был упразднен Хартией 1814 г. в связи с высоким имущественным цензом, а затем принцип прямых выборов был закреплен в конституциях 1848, 1852 и 1875 гг. В Германии этот вопрос был решен иначе. До образования единого государства в 1871 г. отдельные немецкие королевства и княжества использовали институт выборщиков. В Пруссии и других государствах Германии этот по-

¹ Право множественного вотума существовало в Великобритании до 1948 г. Избиратель мог зарегистрироваться и голосовать в тех избирательных округах, где располагал собственностью.

² Пифферун О. Европейские избирательные системы... – СПб., 1905. – С. 240.

рядок сохранялся до начала XX в., в то время как выборы депутатов общегерманского парламента были прямыми. В Нидерландах с 1848 г. выборы нижней палаты производились непосредственно избирателями. В Бельгии всеобщая подача голосов была установлена законом 1893 г. В Италии также не использовался институт выборщиков.

Принцип косвенных выборов существовал в Пруссии, Румынии, Швеции, применялся при выборах сенаторов во Франции и в Испании. Формально косвенными являлись выборы президента США и сенаторов федерального Конгресса.

Выборщики не имели права самостоятельно подавать свой голос; они лишь выполняли волю делегировавшей их курии. По замечанию немецкого исследователя Г. Мейера, «выборщик сведен к роли какого-то почтальона, который должен просто передать на выборах избирательную записку, врученную ему главарами соответствующих партий»¹.

Избирательные округа

Во второй половине XIX в. европейские страны с наиболее передовым избирательным законодательством (Франция, Великобритания, Германия) ввели систему избирательных округов, основанную на численности населения. В 1885 г. в Великобритании была окончательно отменена многовековая практика избрания двух «рыцарей» от графства и двух представителей от населенного пункта или университета. В качестве исключения такое право сохранялось лишь за Оксфордским и Кембриджским университетами, а также несколькими городами. Все остальные города и графства страны были поделены на избирательные округа с численностью населения в пределах 50-54 тыс. человек. Каждый округ избирал одного депутата палаты общин (single seat system).

Во Франции одномандатные округа появились в результате принятия Органического закона о выборах депутатов Национального собрания от 30 ноября 1875 г. Закон устанавливал норму, по которой регион, насчитывающий 100 000 жителей, составлял один избирательный округ. В действительности в конце XIX в. во Франции существовали округа, насчитывавшие как 15, 5 тыс., так и 130 тыс. жителей. Например, г. Лион был разделен на 9 округов для избрания членов палаты депутатов. В одном из них проживало 35 111 жителей, в другом – 105 808². В среднем, во Франции округ включал порядка 70 000 жителей.

Выше говорилось о том, что германское законодательство 1849 г. предусматривало образование одномандатных округов (1 округ на 100 000 человек населения). Впервые одномандатные округа (Wahlkreise) были созданы в 1867 г. в Северной Германии и в 1871 г. – в Южной. Однако и в 1871 г. они отличались по численности представленного населения. Малые государства, вошедшие в Германскую империю, сохраняли отдельные политические права. В частности, небольшие регионы, ранее являвшиеся самостоятельными королевствами, княжествами и т. п., как правило, составляли один избирательный округ.

¹ Мейер Г. Избирательное право. Кн. II: Общая часть. – М., 1906. – С. 97.

² Пифферун О. Европейские избирательные системы... – СПб., 1905. – С. 242.

Вплоть до начала XX в. границы избирательных округов в Германии не менялись. В результате сложилась ситуация, когда равное политическое представительство имели как индустриально развитые, так и отсталые регионы. Например, в 1903 г. округ Берлин-VI насчитывал 696 608 жителей, а округ Шаумбург-Липпе – 43 132¹. Указанные округа избирали по одному депутату рейхстага. На рубеже XIX-XX вв. борьба за равномерное представительство регионов в рейхстаге была важной частью программы немецкой социал-демократии.

В Австро-Венгрии в результате реформы 1907 г. в основу распределения страны на избирательные округа был положен национальный принцип. Один округ, как правило, избирал одного депутата от национальности, составляющей большинство местного населения. Округа «выкраивались» на территории империи в целях обеспечения преимущества парламентского представительства для «титальной нации» – немцев. В среднем, один немецкий депутат приходился на 40 000 жителей, польский – на 52 000, русинский² – на 102 000 человек³.

В Соединенных Штатах определение способа, на основании которого должна устанавливаться квота членов палаты представителей от отдельных штатов, являлось актуальным вопросом, вызывавшем дискуссии в политических и общественных структурах. В апреле 1792 г. федеральный Конгресс издал постановление, которым была установлена норма представительства: один член нижней палаты Конгресса от 33 000 чел. Президент Вашингтон впервые воспользовался правом вето, чтобы отклонить данный законопроект, но оно было преодолено конгрессом. Позднее Томас Джефферсон ввел метод «отвергнутых фракций» («fixed ratio with rejected») при вычислении нормы представительства. Норма составляла целое кратное к 33 тыс. чел., «лишние» избиратели при этом не учитывались. В 1842 г. Конгресс принял закон о пропорциональном распределении избирательных округов («fixed ratio with major fractions»). Закон предусматривал равные по численности населения избирательные округа⁴ со смежной территорией и неуклонное соблюдение принципа «один округ – один представитель»⁵. До принятия закона в отдельных штатах наряду с одномандатными, существовали многомандатные избирательные округа.

Данное нововведение было призвано затруднить возможности для административных манипуляций при «нарезке» территории штата на избирательные округа, противостоять явлению, известному как «джерримэндеринг» (gerrymandering).

Происхождение «джерримэндеринга» связано с деятельностью губернатора штата Массачусетс Э. Джерри⁶. Перед выборами в сенат он разделил территорию штата на округа таким образом, что пять дистриктов, в

¹ Науманн Ф. Демократия и императорская власть. – М., 1907. – С. 69.

² Русины – славянская народность Галиции.

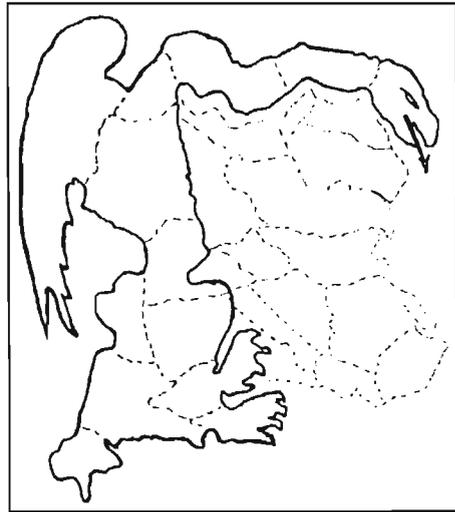
³ Тессен В. М. Основы конституционного права. – Пг., 1918. – С. 253.

⁴ Униномиальные избирательные округа.

⁵ Васенин В. Г. Методические проблемы источниковедческого анализа электоральной статистики США в первой половине XIX в. (По материалам мичиганского «электронного архива») // Компьютер открывает Америку. – М., 1989. – С. 55.

⁶ Элбридж Джерри (1744-1814) – американский политический деятель. Подписал Декларацию независимости США, участвовал в работе Конституционного конвента, губернатор штата Массачусетс (в 1811-1812 гг.), вице-президент США (в 1813-1814 гг.).

которых проживали избиратели, потенциально настроенные голосовать за партию федералистов, оказались сгруппированы в одном округе, имеющем весьма причудливые очертания. Тем самым была обеспечена победа кандидатов от демократическо-республиканской партии, к которой принадлежал Джерри. Карта штата с границами округа висела в кабинете редактора местной газеты, один избиратель, увидев ее, сказал, что границы округа напоминают фигуру саламандры – фантастического животного. Карикатурист газеты нарисовал это существо, остроумно названное «джерримандрой», от имени его «создателя» – губернатора Джерри.



«Джерримандра» – с рисунка Тисдэйла (1812 г.). Пунктиром отмечены границы графств, сплошной линией – округ, созданный Э. Джерри

Несмотря на принятие закона о пропорциональном распределении избирательных округов, в XIX в. манипулирование с границами одномандатных округов имело место во многих регионах. По свидетельству современника, «в штате Миссисипи есть один округ, называемый Shoe string (башмачная завязка), который имеет 500 миль в длину при 40 милях в ширину; другой округ в Пенсильвании имеет форму гири для гимнастики. В Южной Каролине есть немало замечательных примеров этого рода. В Миссури один округ, – если измерить длину его извилин, – длиннее всего штата; к нему постарались причислить как можно больше избирателей из негров»¹.

Данная практика вызывала ответные меры федерального Конгресса. В 1872 г. был принят закон, согласно которому, избирательные округа должны формироваться таким образом, чтобы включать равное количество избирателей. При увеличении квоты штата в палате представителей, новые вакансии должны пропорционально перераспределяться по округам; в случае неисполнения этого требования администрацией, «дополнительных» представителей следовало избирать всем населением штата (representatives at large).

Регистрация избирателей

Французское право конца XVIII столетия определило основные черты процедуры составления списков избирателей. Под влиянием французского законодательства в других государствах Европы власти также стремились упорядочить эту важную часть избирательного процесса.

В Европе и США существовали две системы ведения списков избирателей: постоянная и временная, когда регистрация производилась специально в связи с теми или иными конкретными выборами. Способ регистра-

¹ Брайс Дж. Американская республика. Ч. I: Национальное правительство. – М., 1889. – С. 135.

ции избирателей во многом определялся исторически сложившимися традициями, особенностями политико-правовой культуры тех или иных стран. Наиболее распространенной была система постоянных списков с периодическим (как правило, ежегодным) пересмотром сведений. Временные списки практиковались в Германии и Австро-Венгрии. В США в ряде штатов не была предусмотрена предварительная регистрация избирателей, а там, где она практиковалась, списки составлялись перед выборами.

Спорные вопросы, возникавшие в процессе составления списков избирателей (например, необоснованное включение или изъятие из числа имеющих право голоса), рассматривались либо непосредственно в учреждении, ответственном за составление списка, либо в суде.

В ряде стран составление списков избирателей входило в компетенцию должностных лиц местного управления. Во Франции – административной комиссии в составе мэра, представителя префекта и муниципального советника, в Бельгии – бургомистров, старост и служащих органов общинного управления. В Италии по закону 1912 г. регистрация избирателей была возложена на администрации коммун (органы местного управления).

Французское избирательное законодательство предусматривало порядок, при котором ежегодно в каждой коммуне в период с 1 января по 31 марта производился пересмотр списков избирателей. С 1 по 10 января работала административная комиссия. До 15 января списки направлялись префекту департамента. Затем в течение 20-ти дней (до 4 февраля) заинтересованные лица могли обжаловать данные списков. Рассмотрение жалоб и заявлений осуществлялось муниципальной комиссией, пополненной двумя делегатами от общинного совета. Решения комиссии могли быть обжалованы в мировом и кассационном судах. Окончательный список публиковался не позднее 31 марта.

В Великобритании порядок регистрации избирателей впервые был введен законом 1832 г., когда парламент постановил, что «никакое лицо не будет иметь права голосовать при избрании найта¹ или найтов графства в любой будущей парламент, если оно в должное время не внесено в списки избирателей»². В дальнейшем порядок регистрации избирателей был регламентирован специальным парламентским «Актом о регистрации» («Registration Act» 1885 г.).

В английских графствах избиратели регистрировались по приходам попечителями о бедных³. В Шотландии списки избирателей вели судебные заседатели (ассесоры) графств и городов. В Ирландии регистрация была поручена специально назначенным юристам.

Регистрация избирателей в Великобритании представляла собой достаточно сложный процесс. Завершив составление списков, попечители обнародовали их, вывешивая для всеобщего обозрения на дверях местной церкви. Копии направлялись секретарю мирового судьи или секретарю органа городского самоуправления. Потенциальные избиратели знакомились с этими списками и, в случае возникновения спорной ситуации, имели право обжаловать действия попечителя. Для этого в предвы-

¹ «the knight» (англ.) – рыцарь.

² Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. – М., 1957. – С. 148.

³ «the trustee above poor» (англ.).

борный период в регионы прибывали высококвалифицированные юристы¹, в чью компетенцию входило право разбирать споры по вопросам составления избирательных списков. «Revising barristers» обладали большими полномочиями. Они имели право трактовать избирательное законодательство, принимать решение в часто возникавших спорных случаях². В качестве примера, укажем ситуацию, когда в середине XIX в. одни барристеры признавали за военными, находящимися на действительной службе, право голоса, а другие – не признавали³.

Среди европейских государств наиболее строгий административный контроль при регистрации избирателей осуществлялся в Германии. После назначения даты выборов муниципалитеты составляли два экземпляра списка избирателей. Фамилии размещались в алфавитном порядке. Помимо имени избирателя, в списке указывался его возраст, род занятий, место жительства. Особое внимание уделялось идентичности сведений, заносимых в список. Реестр велся чрезвычайно педантично. Списки обнародовались за две недели до выборов. В течение недели избиратели могли заявить о необходимости исправлений, изменений и т. п. Но принятие решения – удовлетворить или нет просьбу заявителя, принадлежало исключительно властям: избиратели не могли обжаловать составление списка. За десять дней до выборов списки приобретали окончательный вид. При голосовании приоритет имели данные, зафиксированные в списке. Незначительное расхождение в записи имени (например, написание буквы, черта и т. д.) лишало лицо право голоса.

В Италии списки избирателей составляли местные органы власти под надзором министерства внутренних дел.

Испанский закон от 26 июня 1890 г. предусматривал наличие трехуровневой системы «Советов избирательного списка» («Comission inspectoral del censo electoral»). В нее входили Центральный Совет, региональные советы и советы муниципалитетов. Центральный совет возглавлял председатель палаты депутатов; коллегия составляли 14 бывших председателей и вице-председателей палаты депутатов (наиболее старших по возрасту). В областном Совете председательствовал глава регионального представительного органа. Заседания областных Советов были открытыми; избиратели, имевшие замечания в связи с составлением списков, могли обращаться в них с ходатайствами. Составление и уточнение списков избирателей осуществлялось ежегодно, в период с 1 апреля по 1 июня. После завершения срока, отведенного для подачи апелляций, уточненные списки носились в книгу «Registro del censo electoral», печата-

¹ «revising barristers» (англ.).

² Автор рубежа XIX-XX вв. обращает внимание на то, что английское избирательное законодательство содержится «более чем в ста текстах, к каковым надо еще прибавить комментарии к одному из самых обширных и путаных законодательств. Одни только избирательные категории, т. е. условия ценза и местожительства, обуславливающие право быть занесенным в избирательный список и вотировать, отличаются необычайной многочисленностью и путаностью. Следуя обычному методу английского законодательства, которое не создает чего-либо целиком, не стирает всего старого, но подправляет его или добавляет к нему каждый новый билль о реформе, расширявший избирательное право, устанавливал новую группу избирателей с особенными условиями ценза» (Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. – М., 1997. – С. 181).

³ В итоге суд высшей инстанции признал за военными (в том числе низшими чинами) право быть включенными в списки избирателей.

лись типографским способом. Председатель областного Совета избирательного списка направлял экземпляры реестра избирателей ряду должностных лиц (председателю конгресса, председателю суда, судебным следователям, судьям первой инстанции, муниципальным судьям). Кроме того, любой избиратель мог непосредственно познакомиться с записями в «Registro del censo electoral» и за небольшую плату приобрести типографский экземпляр списка.

Кандидаты на избираемые должности

Введение всеобщего и равного избирательного права коснулось не только избирателей, но и избираемых. После революции 1848 г. имущественные ограничения для кандидатов были отменены во Франции. В 1858 г. они упраздняются в Великобритании, в 1871 г. – в Германской империи.

Формально эти изменения открывали путь в европейские парламенты представителям всех социальных групп общества. На практике претендентами на депутатские места являлись, как правило, состоятельные политики, так как избирательная кампания требовала значительных (по тем временам расходов). Отметим и то, что депутаты, как правило, не получали вознаграждения за свою деятельность (Великобритания, Германия, Испания).

Представители низших классов, например, рабочие, становились депутатами благодаря поддержке партийных и профсоюзных организаций.

В XIX-XX вв. в законодательстве многих стран был отменен или существенно снижен имущественный ценз для кандидатов в депутаты, но сохранился ряд норм, ограничивающих пассивное избирательное право. В отдельных германских государствах и в Люксембурге родственникам запрещалось быть депутатами одного представительного органа власти. Практически во всех государствах гражданам запрещалось избираться или быть избранными в два или несколько представительных собраний одновременно.

На протяжении XIX в. в Европе была актуальна проблема выдвижения и избрания государственных служащих в представительные органы власти. Противники допуска чиновников в парламенты апеллировали к теории разделения властей Монтеスキё, обосновавшей важность баланса между исполнительной, законодательной и судебной властями. Сторонники равного для всех права избрания говорили о том, что присутствие администраторов в рядах законодателей позволит парламентариям более компетентно участвовать в управлении государством. Проблема была тесно связана с другими вопросами политической жизни (объем полномочий чиновников, борьба парламента и правительства за политическое лидерство и т. п.). В XIX в. эта часть выборного законодательства часто менялась, должностные лица то наделялись пассивным избирательным правом, то лишались его.

В Великобритании, согласно традиции, министры всегда являлись депутатами парламента, но в этой стране существовало правило, по которому пассивного избирательного права были лишены многие разряды чиновников, государственные пенсионеры, духовные лица, официальные поставщики государственных учреждений.

В Италии не могли быть избраны в палату депутатов служащие, чья деятельность оплачивалась государством (за исключением министров, кассационных судей, профессоров и ряда других лиц). Кроме того, в Италии действовало правило, что число должностных лиц в палате депутатов не должно превышать 40 человек, в том числе, не более 10 судей и не более 10 профессоров. Если было избрано большее количество таких лиц, те, кто должен покинуть парламент, определялись по жребию. Подобные ограничения существовали и в Испании.

В Швейцарии муниципальные чиновники могли избираться в представительный орган конфедерации, но этого права лишались служащие общегосударственных ведомств; кроме того, пассивного избирательного права здесь были лишены священники.

Французская конституция 1848 г. установила, что «отправление какой-либо общественной оплачиваемой должности несовместимо с полномочиями представителя народа» (ст. 28)¹. По конституции 1852 г. чиновники могли стать депутатами, но с 1875 г. они не могли избираться в тех департаментах, где служили, и это существенно ограничивало их пассивное избирательное право. В начале XX в. во Франции лишь представители отдельных категорий должностных лиц могли быть депутатами нижней палаты (министры, послы, высшее духовенство, профессура).

Германское законодательство не предусматривало ограничений для чиновников, баллотирующихся в депутаты рейхстага. В Бельгии с 1848 г. государственные служащие лишились права быть избранными в палату депутатов. В парламент Нидерландов не могли избираться священники, чиновники и военные.

Раздел 3 XIV Поправки к конституции США (1868 г.) лишал права «быть сенатором или представителем в Конгрессе, или выборщиком Президента и Вице-президента либо занимать какую-либо должность, гражданскую или военную, учрежденную Соединенными Штатами», лиц, принявших присягу верности конституции США и затем принявших участие в «мятеже или восстании против Соединенных Штатов»².

Еще одним ограничением для избрания в органы государственной власти оставался возраст кандидата, но и он с демократизацией избирательного права постепенно снижался. Наиболее либеральным в этом отношении было законодательство Швейцарии и Великобритании, предоставлявшее пассивное избирательное право, соответственно с 20 лет и 21 года. Во Франции с 1814 по 1848 гг. возрастной ценз для кандидатов снизился сначала с 40 лет до 30-ти, а затем и до 25 лет. В Бельгии, Испании, Португалии, Дании, Болгарии граждане могли избираться в парламенты начиная с 25 лет; в Пруссии, Италии, Австрии, Нидерландах, Норвегии – с 30 лет.

Итак, в избирательном праве европейских стран и США постепенно развивалась отрасль, определяющая статус кандидата на выборные должности, его права и полномочия. В ряде стран вводилась практика, по которой ряд избирателей письменно подтверждал выдвижение кандидата – прообраз современных подписей в поддержку претендентов.

¹ Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. – М., 1957. – С. 450.

² Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 44.

Избирательные комиссии

В процессе развития европейского и американского избирательного законодательства важное место отводилось способу формирования структур, призванных обеспечивать условия для голосования. Исторически сложился порядок, при котором организация выборного процесса осуществлялась властными структурами, лицами, уполномоченными главой государства, королевской администрацией и т. п. Однако в эпоху нового времени тенденция к демократизации политической жизни вызвала практику, когда помимо чиновников в организации выборов принимали участие и избиратели.

Первые попытки возложить на избирателей обязанности по организации процедуры голосования и подсчета голосов были сделаны во Франции в конце XVIII в. В эпоху Революции избиратели или выборщики, собравшись для подачи голосов, должны были избрать из своего состава председателя, секретаря и счетчиков. При проведении выборов на основании норм Конституционной Хартии 1814 г. избирательная комиссия формировалась собранием избирателей.

После революции 1848 г. организация выборов во Франции была поручена органам местного самоуправления. Избирательную комиссию (избирательное бюро), как правило, составляли мэр и/или его помощник, муниципальные советники (всего в комиссию входило четыре человека). Секретарь имел лишь совещательный голос. Если число муниципальных советников не позволяло заместить все вакансии в комиссиях, в состав избирательного бюро включали двух наиболее старых и двух наиболее молодых избирателей из числа явившихся на выборы.

В Бельгии избирательные комиссии комплектовались преимущественно из представителей судебных структур. Центральной избирательной комиссией округа считалась комиссия главного населенного пункта соответствующего региона. Председателем региональной комиссии являлся судья первой инстанции. В больших общинах коллегию избирательной комиссии составляли главный судья (или его заместитель), мировые судьи, а также избиратели, имевшие право подавать три голоса.

Участковые комиссии включали помимо председателя, четырех избирателей, обладающих правом множественного вотума, четырех помощников и одного секретаря. Избиратель, призванный участвовать в работе в комиссии и не явившийся для исполнения своих обязанностей, подвергался денежному штрафу – от 50 до 200 франков.

В Великобритании официальное объявление о предстоящих выборах издавал лорд-канцлер. Должностные лица, обеспечивавшие законность избирательного процесса в регионах, получили наименование «returning officer»; как правило, это были те же, что и в эпоху средневековья, шерифы графств и мэры городов.

Избирательную комиссию возглавлял «presiding officer». Эту должность мог занимать и «returning officer», но также и любой избиратель, кроме доверенных лиц кандидатов в члены парламента. «Presiding officer» имел одного или нескольких помощников – «pool clerks».

Оригинальный принцип формирования участковой избирательной комиссии был предусмотрен законодательством Италии. Формально право образовать комиссию принадлежало собранию избирателей, явившихся на выборы. Но параллельно органами власти комплектовалась «запасная» комиссия в составе представителя муниципалитета и двух членов муниципального совета. В том случае, если до 10 часов утра (выборы начинались в 9 часов) избиратели не сформируют комиссию, «запасная» приступала к осуществлению выборных мероприятий. «Окончательная» участковая избирательная комиссия выбиралась избирателями в составе пяти человек, получивших наибольшее число голосов. Эта комиссия осуществляла выдачу и прием избирательных бюллетеней, а также подсчет поданных голосов¹.

В США порядок образования структур, осуществляющих организацию избирательного процесса находился в ведении штатов. Участие федерального центра в избирательном процессе проявлялось на завершающем этапе выборной кампании, когда вице-президент (председатель сената) в присутствии членов Конгресса осуществлял подсчет голосов коллегий выборщиков.

Но в 1876 г. сложилась ситуация, по драматизму напоминавшая события 1800 года. Р. Хейс², кандидат в президенты от республиканской партии, получил 166 голосов в коллегиях выборщиков 18 штатов. Его соперник, демократ С. Тилден, набрал 184 голоса в 17 штатах. Но еще в трех штатах (Южная Каролина, Луизиана и Флорида), избирающих в общей сложности 19 выборщиков, сложилась спорная ситуация. В каждом из этих штатов были избраны по две коллегии выборщиков (одна поддерживала демократа, другая – республиканца), причем каждая считала себя законной.

Результаты президентских выборов зависели от того, каким образом будут учтены голоса 19 «спорных» выборщиков. Для того, чтобы принять решение по данному вопросу, федеральными властями была создана комиссия, призванная определить, какие выборщики являются законными, а какие – нет. Федеральная избирательная комиссия состояла из 15 членов: 5 человек должен был избрать сенат Конгресса, 5 – палата представителей. Еще 4-х человек предстояло делегировать Верховному Суду США, а эти 4 человека кооптировали последнего, 15-го члена комиссии.

Формирование комиссии осуществлялось при активном участии партий, ведущих борьбу за победу на выборах. Почти все члены комиссии являлись юристами. Вступив в должность, они принесли присягу. Сенат делегировал 3 республиканца и 2 демократа, палата представителей – 3 демократа и 2 республиканца. Два судьи Верховного Суда в составе комиссии являлись республиканцами и два – демократами. Член комиссии, кооптированный судьями, был сторонником рес-

¹ По свидетельству современника, вследствие такого порядка, на выборах, «где борьба очень напряжена, а степень гражданского воспитания не очень высока, насилия, беззакония и произвольные акты [избирательного] бюро не знают границ... Общественное мнение мало возмущается этими фактами: побежденные делали то же самое, когда были большинством, и готовы делать то же самое, когда снова им сделаются» (Орландо В. Принципы конституционного права. – М., 1907. – С. 84).

² Рутерфорд Хейс (1822-1893) – американский политический деятель, 19-й президент США (в 1877-1881 гг.).

публиканцев. Его голос фактически решил судьбу президентских выборов 1876 г. Комиссия признала, что 185 голосов выборщиков (в том числе 19 «спорных») были поданы за Хейса и 184 за Тилдена (реально Хейс получил 4 034 000 голосов, а Тилден 4 285 000).

Десять лет спустя, в 1887 г. Конгресс издал постановление, согласно которому, в каждом штате должна быть сформирована комиссия, осуществляющая надзор за правильностью и законностью производимых выборов, выносящая решения в спорных ситуациях. В том случае, если штат не создаст указанную комиссию, при возникновении спорной ситуации голоса выборщиков от данного штата следовало не учитывать при подведении итогов президентских выборов.



США, заседание федеральной избирательной комиссии в 1877 г.

Процедура голосования

На протяжении XIX в. большое значение придавалось процедуре голосования, форме подачи голосов. В обществе активно обсуждались достоинства и недостатки двух основных видов голосования – тайного и открытого.

Во Франции практика тайной подачи голосов с использованием записок впервые отмечена в 1789 г., во время кампании по выборам в Генеральные штаты. Декрет Учредительного собрания от 2-3 февраля 1790 г. узаконил голосование запиской, причем за неграмотного избирателя ее могли составить три старших по возрасту члена избирательного собрания, либо три счетчика голосов. В 1792 г. выборы в Конвент должны были проводиться тайно, но в Париже радикально настроенные массы явочным порядком установили открытое голосование. Конституция 1795 г. безусловно указывала на то, что голосование должно производиться с помощью записок, сохраняющих тайну выбора избирателей¹. По закону от 19 апреля 1831 г. процесс подачи голосов выглядел следующим образом. Избиратели по очереди вызывались секретарем собрания, получали от него чистый лист бумаги, затем, сидя за столом, писали на этом листе имя своего кандидата². Таким образом, начиная с эпохи Революции конца XVIII в., и до настоящего времени, голосование во Франции неизменно являлось тайным³.

¹ Отметим, что согласно нормам этой конституции, к участию в выборах допускались лишь грамотные граждане.

² Такая же форма подачи голосов практиковалась в XIX в. Италии.

³ Впрочем, провозглашенная тайна голосования, нередко была формальностью. Например, в конце 40-х – начале 50-х гг. XIX в. избирателям предлагались заранее подготовленные бюллетени с именами кандидатов, поддержанных правительством. Игнорируя «правительственный» бюллетень и голосуя своей запиской, избиратель фактически заявлял о своем выборе.

В конце XIX – начале XX в. одной из мер по обеспечению действительной тайны голосования стало введение правила, согласно которому, избирательный бюллетень должен быть составлен вне зала голосования (французский закон от 15 марта 1849 г.). Во Франции тайна голосования обеспечивалась тем, что анонимные избирательные записки следовало писать на белой бумаге без опознавательных признаков и подавать в сложенном виде. Урна, в которую председатель комиссии опускал бюллетени, запиралась на два замка. Один ключ находился у председателя, другой – у старшего счетчика.

После завершения голосования члены комиссии устанавливали общее число поданных бюллетеней. Затем начинался подсчет голосов по отдельным кандидатам. Для этого приглашалось несколько человек из числа образованных избирателей. Счетчики работали в присутствии публики. Первый счетчик разворачивал бюллетень и оглашал указанное в нем имя; затем он передавал бюллетень другому счетчику. Голоса записывались десятками. Данные по отдельным кандидатам суммировались и сразу же по завершении подсчета, председатель комиссии оглашал окончательный результат. Затем составлялся протокол об итогах голосования. Один экземпляр оставался в мэрии, другой направлялся префекту департамента.

В 1912-1913 гг. во Франции произошла реформа избирательного законодательства. В частности, была введена практика подачи бюллетеней в стандартных конвертах, появились изолированные кабины для голосования.

Практически одновременно с Францией, форма голосования была несколько изменена в Италии. Законом от 30 июня 1912 г. было введено применение однотипных бюллетеней, отпечатанных типографским способом. В них, помимо фамилий кандидата, следовало, по возможности, изобразить их эмблемы. Бюллетени подавались в однотипных конвертах.

В государствах Германского Союза до 1848 г. применялось как устное голосование (при избрании выборщиков), так и письменное (при избрании депутатов). Способ голосования мог сочетать элементы гласности и тайны. Например, в немецких государствах Вюртемберг и Баден избиратели голосовали записками, но при этом должны были указывать на них свое имя. Установление способа голосования входило в компетенцию чиновников, которые по своему усмотрению могли применять ту или иную форму. После 1848 г. в Германии распространяется тенденция к введению тайного голосования. В частности, избирателям разрешалось составлять записки (бюллетени) с именами кандидатов вне помещения избирательного участка. Ввиду того, что избирательные записки могли быть написаны на бумаге разного цвета или формата, вводится практика их подачи в стандартных конвертах, предоставляемых организаторами выборов. Тайный способ голосования был предписан в конце 60-х – начале 70-х гг. законодательством единой Германии. Законом от 31 мая 1869 г. здесь была введена французская система, при которой избиратели самостоятельно изготавливали свои бюллетени. В 1899 г. в Германии начали использоваться специальные ширмы, которые скрывали от окружающих действия избирателей.

В Великобритании требования о введении тайного голосования на парламентских выборах появились еще в 1833 г. Но почти сорок лет власти сопротивлялись этому нововведению. Лорд Пальмерстон в свое время отклонил это предложение, так как, «идти, крадучись, в кабину для голосования» было бы «недостойно для характера прямых и честных англичан»¹.

Лишь в конце 1872 г. по инициативе либерального правительства Гладстона парламент принял «Акт о баллотировке», введивший систему тайного голосования. Реформа проходила в условиях нарастания внутреннего общественного конфликта. Ведущие политические силы были вынуждены согласиться с требованиями прогрессивного движения. В редакционной статье от 10 июля 1872 г. лондонская газета «Таймс» писала: «Ни одна из палат не хотела провести этот билль, и в то же время ни у одной из них не хватило сил помешать ему пройти»².

По новым правилам в случае превышения числа кандидатов над количеством депутатских мест назначалось тайное голосование избирательными записками. Оно осуществлялось следующим образом. Перед началом выборов «presiding officer» демонстрировал собравшимся пустой ящик для избирательных бюллетеней и опечатывал его. Ящик нельзя было вскрыть, не сломав печать.

Лиц, прибывавших для голосования, встречал секретарь комиссии. Он сопровождал избирателей в зал, где осуществлялась подача голосов. Секретарь находил имя избирателя в списке, отрывал в специальной книге пронумерованный талон-бюллетень, заверял его печатью и вручал избирателю. Таким образом, голосование не являлось абсолютно тайным. Члены комиссии имели информацию о том, кто участвовал в выборах и посетил избирательный участок, нумерация бюллетеней позволяла установить, как именно голосовало то или иное лицо; но данная информация была строго конфиденциальной. Таким образом, тайна выбора охранялась в Британии, главным образом, моральными качествами членов избирательной комиссии. В ряде случаев «presiding officer» лично заполнял бюллетень под диктовку избирателя. Так голосовали неграмотные избиратели, лица с физическими недостатками, евреи, если выборы проходили в субботу.

Каждый бюллетень содержал имена всех кандидатов. Голосующий в особой комнате отмечал выбранную кандидатуру знаком «+»³. Другие пометки или выбор нескольких кандидатов, делали бюллетень недействительным. Затем избиратель складывал бюллетень официальной пометкой наружу и опускал его в ящик под наблюдением организаторов выборов. После подачи всех записок опечатанные урны сдавались на хранение должностному лицу, заведующему выборами. Урны вскрывались в присутствии наблюдателей, представляющих кандидатов. Такие правила вскоре распространились и на другие государства Европы.

¹ Цит. по: История буржуазного конституционализма XIX в. – М., 1986. – С. 44.

² Цит. по: Мейер Г. Избирательное право. Кн. II: Общая часть. – М., 1906. – С. 40.

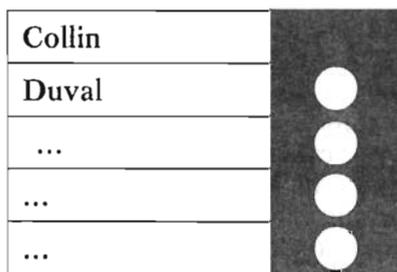
³ Форма тайного голосования, когда избирательная комиссия типографским способом изготавливает бюллетени для голосования, выдает их избирателям, предлагая сделать пометку против приемлемой кандидатуры, была впервые разработана и применена во второй половине XIX в. в Австралии (штат Виктория).

Британский бюллетень, применявшийся на парламентских выборах, имел следующую форму¹:

1.	Law Son [напечатано] Henry Law Son Webster Law Son, Orthney Cottage Taplow, in the Country of Buck, Squire	[Место для отметки]
2.	Master Thomas William, Chester, Master, the Abbey, Chensester, Squire	

В Бельгии тайное голосование было введено законом от 9 июня 1877 г. Поскольку здесь применялась не мажоритарная, а пропорциональная система, бюллетень включал несколько списков имен – кандидатов, представляющих различные партии. Имена кандидатов разных партий печатались отдельными колонками и разными цветами. Колонка либеральной партии печаталась голубым цветом, клерикальной – красным, список независимых – черным. Это облегчало выбор малограмотным избирателям².

Получив бюллетень, избиратель шел в изолированную комнату. В ней он должен был красящим штемпелем проставить в бюллетене знак «+». При голосовании за партийный список в целом, крест ставился над списком, если избиратель желал проголосовать лишь за отдельных кандидатов, то ставил крест против конкретных фамилий (но лишь в рамках какой-либо одной партии; голосование за несколько партийных списков или кандидатов от разных партий делало бюллетень недействительным). Этот способ показался современникам достаточно сложным и уже в 1878 г. красящие штемпели были заменены на карандаши. В 1886 г. форма бюллетеней была изменена³.



Над каждым партийным списком, а также рядом с отдельными кандидатурами находилось черное поле с белым кружком. Принцип голосо-

¹ Пример формы бюллетеня взят из кн.: Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов. – СПб., [1905]. – С. 165.

² Такой порядок подвергался критике; по словам одного из бельгийских политиков, «законодатель обращается с избирателями, как с уличными собаками, умеющими играть в домино» (Гессен В. М. Основы конституционного права. – Пг., 1918. – С. 213).

³ Виллей Э. Как производятся в Западной Европе выборы в парламент. – СПб., [1906]. – С. 32.

ния – за список в целом или за отдельную кандидатуру, не изменился. Для этого следовало зачернить карандашом соответствующий кружок¹.

Сходная система была вскоре введена в Нидерландах, где тайное голосование практиковалось с 1848 г. Но в этой стране в бюллетенях рядом с фамилиями кандидатов печатались черные кружки с белой точкой в середине; соответственно, избирателю предлагалось зачернить эту точку и тем самым отдать голос кандидату или списку в целом.

Избирательное право Италии заимствовало многие черты французской практики. После начала голосования избиратели вызывались в алфавитном порядке, получали бюллетень (стандартный чистый лист бумаги), снабженный печатью и подписью счетчика. В бюллетене избиратель писал фамилии кандидатов (так как применялось списочное голосование); свернутая записка подавалась председателю комиссии, последний, не разворачивая, опускал ее в урну в присутствии избирателя.

Своеобразно проходило тайное голосование в Греции и Сербии. Значительное число неграмотного населения и исторические традиции создали здесь особый способ избрания – с помощью шаров.

В Греции процедура подачи голосов выглядела следующим образом. Урна состояла из двух отделений – для шаров, поданных «за» и «против». Снаружи отделения окрашивались разным цветом: правая – белым («за»), левая – черным («против»). На лицевой части находилась табличка с именем кандидата.

Внутри урны была вертикально встроена полая трубка длиной 27 см. и шириной 12 см. В верхней части устройства имелось отверстие, через которое шары попадали внутрь трубки. Внутри урна была обита сукном, скрывающим звук падающих шаров. Каждая урна запиралась на три замка; один ключ хранил член избирательной комиссии, избранный большинством голосов ее членов, второй – набравший меньшинство голосов. Третий ключ имел представитель суда. Тип урны был единым для всей страны.

Число урн в помещении для голосования равнялось числу баллотирующихся кандидатов. Избиратели входили в зал группами по пять человек. После проверки идентичности личности, сверки списков, группа подходила к урнам. Возле каждой урны находился служащий. Избиратели последовательно обходили урны, в это время служащие по очереди объявляли имена кандидатов, «соответствующих» урнам. Рядом с урнами находились баллотировочные шарики – пять белых и пять черных. Избирателю следовало держать шарик большим и указательным пальцами, демонстрируя, что у него имеется лишь один «голос». Голосующий поочередно опускал руку в каждую урну с зажатым в кулаке шаром. В одной из них избиратель разжимал руку, и шар бесшумно скатывался. Кандидат, набравший наибольшее количество шаров, побеждал на выборах.

Тайный способ голосования также был принят в Испании, Португалии, Румынии, Болгарии. В Норвегии тайное голосование введено в 1884 г.

В США еще в XVII в. тайное голосование записками применялось на выборах должностных лиц в штатах Новой Англии, а в конце XVIII в.

¹ Современник указывал: «Даже чернила изгнаны из употребления ввиду того, что чернильное пятно может выдать вотирующего избирателя» (Пифферун О. Европейские избирательные системы... – СПб., 1905. – С. 222).

во многих регионах оно было избрано в качестве существенного элемента процедуры выборов. В XIX в. был издан ряд федеральных законов, закрепивших форму голосования записками. Закон от 28 февраля 1871 г. предписывал, что выборы в палату представителей должны осуществляться посредством рукописных или печатных бюллетеней. Новый федеральный закон, регламентирующий тайное голосование, был издан 21 апреля 1891 г. Его основное требование заключалось в том, что не позднее чем за 4 дня до выборов должны быть обнародованы печатные бюллетени с именами кандидатов.

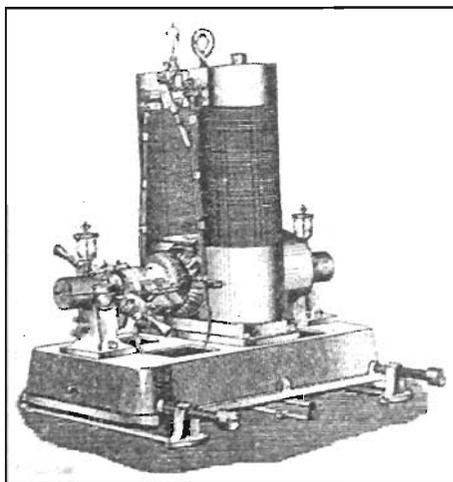
Американский бюллетень имел две части, одинаково пронумерованные. Одна часть отрывалась и вручалась избирателю. Выбрав кандидата, избиратель прокалывал бюллетень в условном месте. Другая часть хранилась в избирательной комиссии для контроля соответствия числа выданных и использованных карточек-бюллетеней. Подобная система позволяла при необходимости определять подлинность бюллетеней при сохранении тайны голосования.

Постепенно в США сложилась уникальная практика использования механических устройств для голосования. Отчасти это объясняется тем, что в этой стране, как правило, в один день проводилось голосование по многим кандидатам на выборные должности: федеральные и местные (выборщики президента, члены палаты представителей, депутаты легислатур штатов, судьи, шерифы, члены органов местного самоуправления и др.). Подобная практика вызвала естественную необходимость рационализации процесса голосования в целях экономии времени.

Разумеется, нельзя не учитывать и стремление к технической модернизации в различных областях производства, в быту, охватившее Штаты на рубеже XIX-XX вв.

Первую попытку предложить обществу машину, с помощью которой могло производиться персональное тайное голосование, предпринял знаменитый впоследствии ученый и изобретатель Эдисон¹. В 1869 г. он запатентовал электрическое устройство, предназначенное для регистрации голосов. Впервые оно было применено в г. Локпорте. С 1892 г. голосование с помощью машины было узаконено в штате Нью-Йорк, а затем и в других штатах.

Итак, к началу XX в. на Западе доминировал тайный способ подачи голосов. Исключение составляли несколько стран: Дания, Венгрия, Пруссия, где представительные структуры формировались путем открытого голосования.



Машина для голосования Т. Эдисона

¹ Эдисон Томас Алва (1847-1931) – выдающийся американский ученый, предприниматель, изобретатель. «Электрический баллотировочный аппарат» был первым изобретением, запатентованным Эдисоном.

Продолжительность выборов варьировала в разных государствах¹.

Страна	Время начала голосования	Время завершения голосования
Великобритания	8 час.	20 час.
Франция	8 час.	18 час.
Германия	10 час.	18 1/2 час.
Нидерланды	8 час.	17 час.
Италия	9-10 час.	16 час.
Испания	8 час.	16 час.
Бельгия	8 час.	14 час.

Важным обстоятельством, влиявшим на характер выборов и даже на их результаты, являлось определение дня голосования.

Законодательство эпохи Великой французской революции впервые ввело понятие национальных выборов, проводящихся одновременно в установленный день на всей территории страны. Этим днем было избрано воскресенье. Голосование в воскресенье (с возможностью продолжения в понедельник) было введено после революции 1848 г. и отныне стало политической традицией этой страны. Голосование в воскресенье создавало благоприятные условия для политического участия низших слоев общества – рабочих и крестьян.

Борьба за проведение выборов в выходной день стала одним из лозунгов демократической общественности на Западе, не потерявшим актуальности и в первой половине XX в. Например, в Бельгии голосование в воскресенье было введено лишь в 1894 г. В Германии требование проведения выборов в выходной день присутствовало в программах ряда демократических партий.

В Соединенных Штатах единый день проведения президентских выборов был установлен в 1848 г. по распоряжению Конгресса. Их предписывалось проводить раз в четыре года, в первый вторник после первого понедельника ноября. Данная политическая традиция объясняется тем, что в ноябре в Америке в основном завершались сельскохозяйственные работы, но еще не наступало зимнее ненастье. Таким образом, сельское население имело более удобные условия для голосования. В Америке существовала традиция – решать судебно-правовые вопросы в первый день месяца. Второй день недели был избран в качестве дня национальных выборов для того, чтобы избиратели имели дополнительный день для поездки к месту голосования.

В Великобритании также сложилась практика проведения выборов в будние дни, сохранившаяся до настоящего времени.

¹ Таблица сост. по: Мейер Г. Избирательное право. Кн. II: Общая часть. – М., 1906. – С. 40.

Избирательные системы

В XIX в. одним из следствий процесса демократизации избирательного права стало появление такого важного понятия, как «*избирательная система*».

Сущность любой избирательной системы составляет принцип определения лица или группы лиц, победивших на выборах и, следовательно, наделенных правом участия в представительных и законодательных ассамблеях.

В основе современного государственного права Запада лежит теория *народного суверенитета*, разработанная мыслителями XVII-XVIII вв. и воспринятая правовой мыслью более позднего периода. Инструментом реализации народного суверенитета является электоральный процесс, форма осуществления политической правосубъектности граждан, лиц, которых правовая система данного государства признает наделенными активным избирательным правом. При этом чисто технический, на первый взгляд, вопрос – каким образом практически осуществляется избрание народных представителей, приобретает важное значение. Применив в одной и той же группе избирателей разные выборные системы, можно получить различные результаты. Лицо, победившее на выборах при одном способе подсчета голосов, может не быть избрано при использовании другой системы.

Наиболее древней избирательной системой является *мажоритарная система*¹, когда избранным признается кандидат (несколько кандидатов), набравший абсолютное или относительное большинство голосов. Число избирательных округов, как правило, совпадает с количеством депутатских мандатов (один округ избирает одного депутата). При этом каждый избиратель, проживающий в округе, может голосовать только за одного кандидата в депутаты одной представительной структуры.

В частности, в Англии исторически сложился чрезвычайно простой электоральный принцип – «первого, оказавшегося избранным» («*the first-past-the-post*»). Собранию избирателей предлагался кандидат, избиратели, как правило, шумно выражали ему свое одобрение, после чего другие претенденты уже не выдвигались. Не производился и точный подсчет голосов, поданных «за» и «против». Эта система сохранялась и после образования партий, серии реформ избирательного законодательства середины XIX в., введения тайного способа голосования. В большинстве округов выдвигались лишь кандидаты, чье избрание считалось гарантированным. Вследствие этого, например, на парламентских выборах 1900 г. лишь в половине всех избирательных округов Британии выборы были альтернативными и производился точный подсчет голосов «за» и «против»².

В XVIII-XIX вв. мажоритарная система получила распространение в Германии, Великобритании, Франции, США. В качестве одного из главных достоинств этой системы указывалась более тесная связь между из-

¹ «*Scrutin majoritaire*», от французского «*majorité*» – «большинство».

² Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов. – СПб., [1905]. – С. 172-173.

бирателями и избираемыми. Население конкретного округа имело возможность лучше познакомиться с кандидатом, баллотирующимся в данном регионе, а также реально взаимодействовать с ним после избрания¹.

В конце XVIII – первой половине XIX в. политическая мысль Запада обратилась к поиску новых, более совершенных методов организации электорального процесса. Важным вопросом, который предлагали решить либеральные политики, являлась проблема *представительства меньшинства*.

«В XIX столетии, когда началось сознательное изучение философских основ демократического правления и порожденных им институтов, а политические мыслители были вынуждены обратить внимание на права меньшинства, стало ясно, что... грубый и примитивный метод учета мнения более многочисленных и более разнородных контингентов избирателей оказывается неприемлемым, когда дело касается определения мнения значительных групп»².

В результате, обществу был предложен ряд методик, позволяющих более адекватно учитывать мнения всех участников выборного процесса. В 1831 г., когда в Британии обсуждался билль о реформе, была предложена система *ограниченного вотума (голоса)*. В 1867 г. она применялась в 12 округах королевства и в Лондоне. Суть системы заключается в том, что в одном округе избирателям дается право проголосовать за число кандидатов, меньшее общего числа подлежащих избранию (например, за двух при трех кандидатурах и т. п.)³.

Другим новшеством, направленным на защиту прав меньшинства, являлась система *кумулятивного голоса (vote cumulatif)*. Избиратель наделялся числом голосов, равным количеству избираемых депутатов. Но при этом он имел право распределить голоса по своему усмотрению. Например, имея 3 голоса, он мог отдать их трем кандидатам (по одному на каждого), двум или подать все три голоса за одного кандидата. Эта система была предложена в 1853 г. Джеймсом Гартом Маршаллом (Великобритания) для парламентских выборов, но реально применялась при избрании членов школьных советов. С 1852 по 1909 гг. она использовалась в Капской колонии.

Наиболее показательное применение системы кумулятивного голоса в штате Иллинойс (США), начиная с 1870 г. и до недавнего времени. Со-

¹ Например, во второй половине XIX в. во Франции получила распространение идея об учреждении института юридически зафиксированных обязательств кандидатов, которые те должны реализовать в случае избрания. Отдельные политики предлагали ввести порядок, при котором депутаты, не выполнившие обязательств, данных избирателям в предвыборный период, могли лишиться своих полномочий по приговору суда. В частности, в 1872 г. Виктор Гюго заключил со своими избирателями договор, зафиксировавший основные направления деятельности кандидата в качестве парламентария. В 1881 г. избиратели предложили ряду кандидатов (Луи Блану, Клемансо и др.) подписать избирательную платформу, в которой они обязывались делать ежегодные отчеты избирателям, консультироваться с ними по важным вопросам, получать согласие на голосование по вопросам учреждения займов и налогов.

² Лейкман Э., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958. – С. 16-17.

³ С 1875 по 1881 гг. система применялась в Бразилии. С 1878 г. – в Испании, а с 1884 г. – в Португалии. В Италии по закону 1882 г. в 35 округах, избирающих по 5 депутатов каждый, избиратель имел право голосовать за четыре кандидатуры. По системе ограниченного вотума были проведены выборы членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.

гласно конституции штата Иллинойс (вступила в силу 1 июля 1970 г.), статья IV. Раздел 2, в: «Три представителя избираются от каждого округа по выборам в Генеральную ассамблею [штата] сроком на 2 года. В каждом из округов политическими партиями выдвигается не менее двух кандидатов в палату представителей. В голосовании на выборах в палату представителей и при выдвижении кандидатов каждый избиратель имеет три голоса, которые он вправе отдать за одного кандидата либо разделить поровну между тремя кандидатами»¹.

Попытки нахождения способа, позволяющего наиболее оптимально представить волю избирателей, привели исследователей, занимавшихся данным вопросом, к идее *пропорционального представительства*, опирающегося на точные математические расчеты. В 40-х гг. XIX в. пропорциональный метод был предложен Виктором Консидераном². В 1855 г. сходный проект выдвинул датский политик, математик Андрэ³, а в 1857 г. – британский юрист Т. Хэр⁴. Идея получила широкое распространение в Европе. Принципы пропорционального представительства активно обсуждались политиками, юристами, общественными деятелями. Этому способствовало появление периодических изданий и обществ, созданных с целью пропаганды новой избирательной системы⁵.

Пропорциональная система выборов, основные черты которой сложились во второй половине XIX в., предполагает создание условий, при которых каждая группа кандидатов должна получить в представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных избирателями. Существенный элемент этой системы заключается в том, что в отличие от мажоритарной системы, каждый голос имеет значение и влияет на окончательное распределение парламентских мест, полученных политическими структурами.

Избирателям предлагается отдать свои голоса не за конкретного кандидата, а за список лиц, выдвинутых какой-либо политической организацией (партией). Такой способ голосования в большей степени отражает интересы общественных организаций и политической активной части общества. Но для рядового избирателя он создает и ряд неудобств, связанных, прежде всего с тем, что наряду с лицами, популярными в данном округе, в избирательные бюллетени могут быть включены имена кандидатов, неизвестных или малоизвестных голосующим.

Все типы пропорционального голосования предполагают наличие двух важных элементов: *избирательной квоты (избирательного метра)* и передаваемого (*эвентуального*)⁶ голоса. Избирательным метром является количество голосов, достаточное для избрания одного депутата. В XIX в.

¹ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 104.

² Виктор Консидеран (1808-1893) – французский публицист, социалист.

³ Андрэ – профессор математики, министр финансов и председатель Совета министров Дании.

⁴ Томас Хэр – британский юрист, государствовед, барристер.

⁵ Например, «Société pour l'étude de la representation proportionnelle» во Франции, «Schweizerischer Verein für proportionale Stellvertretung» в Швейцарии и др. В 1885 г. в Антверпене (Нидерланды) состоялась первая международная конференция по вопросу о пропорциональных выборах.

⁶ От франц. «éventuel» – «возможный», «случайный».

был предложен ряд методик определения избирательной квоты¹. По методу Хэра она определяется путем деления общего числа поданных голосов на число депутатских мест.

Например, в округе подлежит избранию 7 депутатов. Выдвинуты списки пяти партий. Всего подано 375 голосов (за партию А – 65, В – 75, С – 95, D – 110, Е – 30). Если бы в этом округе выборы проводились по мажоритарной системе, все 7 мест получила бы партия D, остальные не были бы представлены.

По квоте Хэра избирательный метр составит 53,6 голоса ($375:7 = 53,6$). Следовательно, 7 депутатских мандатов следует распределить таким образом:

Партия А – 65: $53,6 = 1$ мандат (11,4 голоса в остатке).

Партия В – 75: $53,6 = 1$ мандат (21,4 голоса в остатке).

Партия С – 95: $53,6 = 1$ мандат (41,4 голоса в остатке).

Партия D – 110: $53,6 = 2$ мандата (2,8 голоса в остатке).

Партия Е – 30: $53,6 = 0$ мандатов (30 голосов в остатке).

Таким образом, остались нераспределенными 2 мандата.

Метод, позволяющий устранить возможные технические затруднения, был предложен в 1882 г. бельгийским математиком Виктором д'Ондтом². Это метод *наибольшей средней* (la règle de la plus forte moyenne). Число голосов, полученное каждой партией, следует разделить на ряд натуральных чисел: 1, 2, 3, 5, и т. д. Полученные частные располагаются в порядке убывания. То частное, которое по своему порядковому месту соответствует числу мандатов, является избирательным метром³. В нашем примере:

Делители	1	2	3	4	5
Партии					
А	65	32,5	21,7	16,25	13
В	75	37,5	25	18,75	15
С	95	42,5	31,7	23,75	19
D	110	55	36,7	27,5	22
Е	30	15	10	7,5	6

Избирательный метр равен 37,5.

Следовательно, партия А должна получить 1 мандат, В, С, D – по 2 и партия Е ни одного. В системе д'Ондта доли дробей («лишние» голоса) также не учитываются.

Принцип эвентуального голоса заключается в том, что голоса, превышающие число избирательного метра, передаются другому кандидату, недобравшему необходимое число голосов.

¹ Здесь и далее использованы примеры расчета избирательной квоты, сделанные Б. А. Страшном (Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – М., 1999. – С. 110-114).

² Виктор д'Ондт (1841-1901) – бельгийский ученый и общественный деятель, профессор математики Гентского университета.

³ В литературе также применяется термин «избирательное частное» (electoral quotient).

Пропорциональное голосование предполагает баллотирование как индивидуальных кандидатур, так и партийных списков. В последнем случае возможны различные варианты: избирателям может быть предоставлено право голосовать не только за список в целом, но и за отдельных кандидатов из этого списка¹.

Система пропорционального избрания индивидуальных кандидатур была предложена упомянутыми выше Т. Хэром и Андрэ. По системе Хэра вся страна должна составить единый избирательный округ. Каждый избиратель обладал одним голосом, но он имел право составить список поддерживаемых им кандидатов, указав имена в порядке убывания степени этой поддержки. Если кандидат, заявленный первым, набирал число голосов необходимое для избрания, то с этого момента счет голосов в его пользу должен был прекратиться и бюллетени должны были считаться поданными за кандидата, указанного вторым (т. е. начинал действовать принцип эвентуального голоса), затем – третьим и так далее, до тех пор, пока все вакансии, подлежащие выбору, не оказались бы занятыми.

Нетрудно определить, что метод Хэра технически невозможно осуществить в масштабах страны. Андрэ предложил использовать данный способ применительно к отдельным округам и в 1855 г. реализовал эту идею в Дании.

Пропорциональная система имеет ряд модификаций². Они могут быть подразделены на три основные группы: 1) система связанных списков; 2) система свободного указания кандидатур в пределах партийного списка; 3) система, допускающая выбор кандидатов из разных партийных списков³.

Уже в середине XIX в. пропорциональная избирательная система была принята в ряде европейских стран. Как уже говорилось выше, в 1855 г. в Дании была разработана система пропорциональных выборов. На ее основе в 1856 г. избирались 55 депутатов парламента из 80. В 1867 г. в Дании была учреждена верхняя палата национального представительного собрания – Landsting. 54 члена ландстинга из 66 избирались по системе пропорциональных выборов, но не избирателями, а выборщиками.

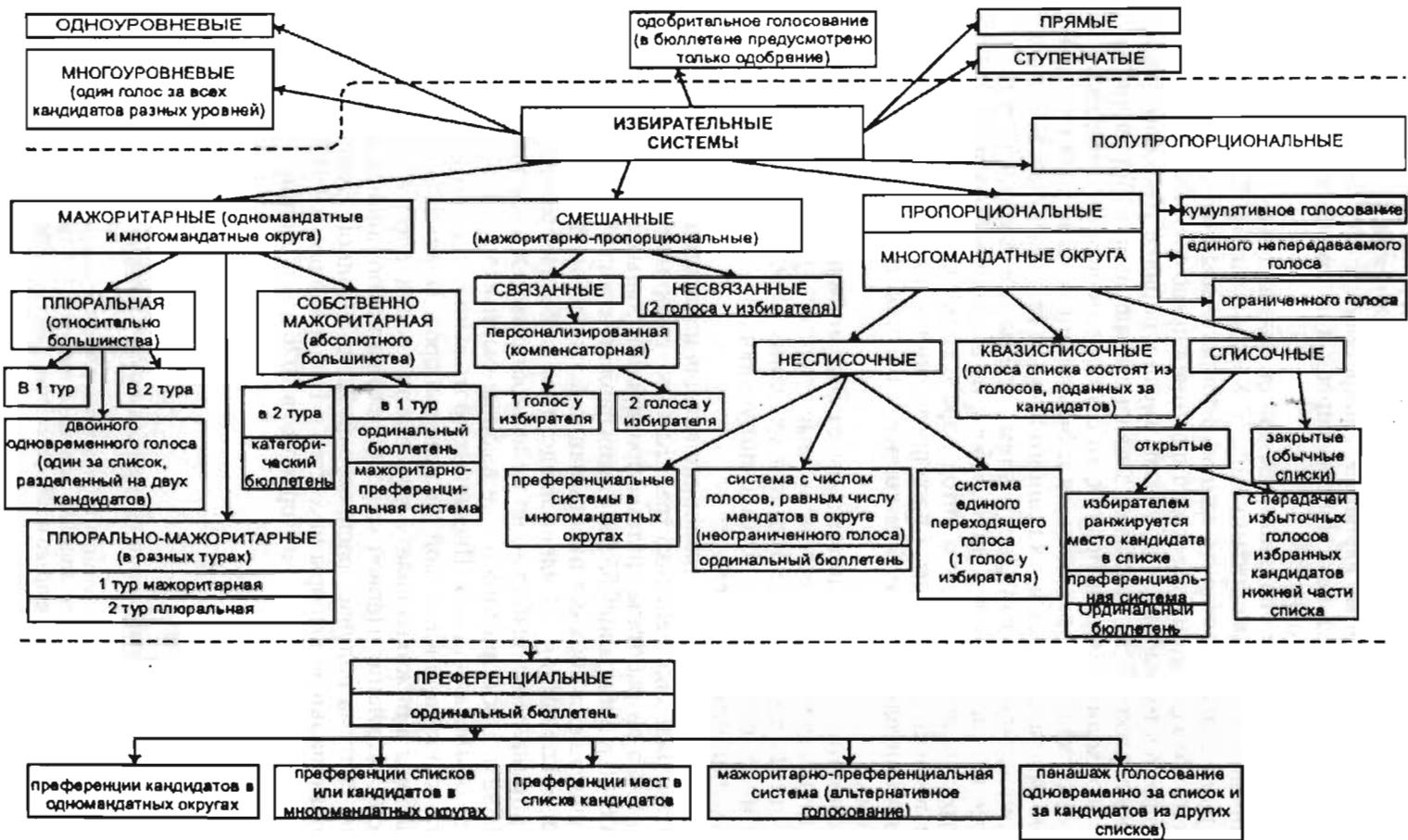
В 1899 г. пропорциональные выборы были введены в Бельгии, а в 1906 г. – в Финляндии. В Швеции на протяжении ряда лет шла борьба за переход к пропорциональной системе выборов. Первые пропорциональные выборы в нижнюю палату парламента прошли здесь в 1911 г.

После окончания Первой мировой войны пропорциональная избирательная система получает распространение в Западной Европе. В 1917 г. пропорциональные выборы вводятся в Нидерландах, в 1918 г. – в Италии и Германии, в 1921 г. – в Норвегии, в 1926 г. – в Греции.

¹ Как это было показано выше на примере бельгийских выборов.

² См. схему на стр. 380.

³ Для более детального изучения избирательных систем рекомендуем исследования: Таагапера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем // Политические исследования. – 1997. – № 3; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – М., 1999. – С. 104-122 и др.



Избирательные системы. Схема из книги: *Выборы: избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Словарь-справочник.* - М., 2001.

ПРИЛОЖЕНИЕ

В качестве документа, содержащего дополнительные сведения о выборах, проводившихся в XIX в., предлагаются отрывки из книги «Республика 1848 г.» французского историка Жоржа Ренара¹. Автор ярко изображает особенности выборов в Учредительное собрание Франции (1848 г.), приводя много интересных подробностей этого события.

ДОКУМЕНТ № 1.

ЖОРЖ РЕНАР

РЕСПУБЛИКА 1848 ГОДА

Глава V. Выборы в Учредительное собрание (извлечения)

Наконец, после более полувекового промежутка времени, Франция снова должна была испытать это средство, богатое последствиями, – прямое всеобщее избирательное право. 5 марта (1848 г. – Авт.) появился декрет, устанавливавший его главные положения... Вот что в нем было наиболее существенного: всякий француз, помимо каких-либо иных условий, кроме шестимесячного пребывания в своей коммуне, является избирателем с 21 года и может быть избран с 25 лет; исключение составляют слабоумные и опороченные, между которыми значились несостоятельные должники... Солдаты и моряки, состоящие на действительной службе, допускались к голосованию; 900 депутатских мест были распределены пропорционально количеству населения между департаментами и колониями, так что явилась необходимость построить наскоро новую залу заседаний во дворе Бурбонского дворца; вознаграждение депутатам было назначено по 25 франков в день на время сессии; голосование должно было происходить в главных центрах кантонов с тайной баллотировкой по спискам, по департаментам, под председательством мирового судьи...

Подготовили, как могли лучше, первый опыт системы, которая должна была поставить на ноги в один день миллионы избирателей... Было сделано много различных предложений; некоторые требовали двухстепенной системы подачи голосов, при которой депутат проходил через более строгую сортировку и увеличивалось расстояние между ним и его

¹ Жорж Ренар (1847-1930) – французский историк и общественный деятель.

избирателями. В одной брошюре предлагалась система подачи голосов по квартирам так, чтобы переносная урна переходила из дома в дом с барабанным боем, собирая голоса.

Настаивали на том, что полномочия депутата несовместимы с исполнением функций префекта, магистрата, священника; была смутная идея своего рода представительства интересов, при которой солдаты выбирали бы солдат, рабочие рабочих и т. д.

Но авторы официального проекта... были особенно заняты двумя обстоятельствами. Прежде всего они хотели устроить так, чтобы депутаты не были рабами интересов своей колокольни, и они предпочитали голосованию поименному голосованию по спискам, при котором депутаты избавлялись до некоторой степени от влияний и домогательств местного характера, которое давало, кроме того, до известной степени возможность заменить обсуждение лиц обсуждением программ, но которое было весьма несправедливо в том отношении, что не будучи дополнено пропорциональным представительством, оно подавляло меньшинство иногда деревенское, всего же чаще городское, в целом департаменте, вынуждало кандидатов на компромиссы, которые нарушали ясность выбора, и приводило иногда избирателей к необходимости голосовать ощупью, благодаря тому, что приходилось избирать сразу по 30 человек, из которых многие были им неизвестны...

День выборов пришелся... в день Пасхи. Священники стали, было, жаловаться на это, но наиболее ловкие, каких было большинство, предпочли этим воспользоваться; литургии были отслужены и часто прямо из деревенской церкви с хоругвями и священником во главе, отправлялся кортеж избирателей в центральное место кантона, чтобы подавать там голоса в другой церкви...

Система подачи голосов в центральном месте кантона была другим пунктом, который вызывал оживленные обсуждения. Правительство держалось за нее трудно сказать почему... Это значило, главным образом, затянуть подачу голосов, которая должна была продолжаться в течение двух дней. Это значило вынуждать к тяжелому путешествию крестьян и бедных ремесленников, которые должны были во многих местах сделать пешком пять-шесть миль под проливным дождем, чтобы выполнить свой гражданский долг... Это значило подвергать деревни, покинутые на много часов всем мужским населением, опасности со стороны воров или, по крайней мере, страху. Деревенские жители, претерпевавшие все эти неприятности, были недовольны, что не послужило на пользу Республике...

Между тем многоцветные программы испещряли стены. Кандидаты исчислялись тысячами. В одном департаменте (Эндр) был выставлен 41 кандидат на 7 мест...

Великое национальное совещание (т. е. выборы – Авт.) было выполнено почти во всей Франции со спокойствием, которое удивляло иностранцев. Единственные ссоры, которые имели место, произошли между рабочими и жителями деревенских коммун, у которых хотели вырвать или заставить их показать их бюллетени. В Лионе, после объявления имен избранных, недовольными рабочими было устроено несколько шумных прогулок. В Лиможе, городе горячих голов, в «священном городе социа-

ДОКУМЕНТ № 3.

ЧАРЛЬЗ ПОУЛСЕН¹

АНГЛИЙСКИЕ БУНТАРИ

Глава XIX. Избирательное право для женщин (извлечения)

Аргументированное требование о предоставлении женщинам избирательных прав отчетливо прозвучало еще в 1825 г. в книге мыслителя-социалиста Уильяма Томпсона², опубликованной под громоздким названием «Обращение к одной половине человеческого рода, женщинам, против притязаний другой половины – мужчин...», но тогда эта тема не получила должного развития. Предметом парламентских дебатов она стала значительно позже, в августе 1832 г., после принятия Акта о реформе. Депутат Хант... передал спикеру палаты общин петицию с просьбой предоставить право голоса всем незамужним женщинам, обладающим необходимым имущественным цензом. Автором петиции была зажиточная старая дева, обосновывавшая свою просьбу тем, что право собственности влечет за собой право голоса. Причем рассуждения ее были вполне логичны. Ведь важным аргументом против предоставления женщине избирательного права являлся тот факт, что ее голос был представлен в голосе ее мужа, поскольку именно он, а не она, считался формальным владельцем собственности. Ну, а как быть в том случае, если женщина владеет собственностью, но не имеет мужа? Обсуждение этого «курьезного» вопроса вызвало у distinguished джентльменов из палаты общин немало шуток сомнительного достоинства, и петиция, конечно же, была отвергнута подавляющим числом голосов.

В 1865 г. к власти с перевесом в 70 голосов пришло правительство партии либералов (бывшие виги). Либералы еще в ходе предвыборной кампании обещали поддерживавшим их рабочим расширить круг лиц, обладавших правом голоса, и теперь во исполнение этого выдвинули в палате общин билль, по которому имущественный ценз (необходимый для получения избирательного права) сокращался до 14 фунтов в графствах и до 7 фунтов в городах; кроме того, право голоса автоматически предоставлялось любому взрослому мужчине, чей банковский счет на протяжении последних двух лет составлял не ниже 50 фунтов. В случае принятия билля новый закон расширил бы число голосующих приблизительно на два миллиона рабочих и мелких торговцев. Однако уже во время второго чтения билля либералы имели перевес всего в пять голосов, а вскоре после этого им пришлось уступить бразды правления своим извечным политическим соперникам – партии тори.

¹ Чарльз Поулсен (род. в 1911 г.) – английский историк, писатель и публицист.

² Уильям Томпсон (ок. 1785-1833) – ирландский экономист, сторонник социализма.

В знак протеста Национальная лига реформ назначила на 23 июля 1866 г. массовый митинг в Гайд-парке. Полиция запретила его проводить и закрыла ворота парка. Тогда десятки тысяч собравшихся рабочих смяли полицейские заслоны, сломали ограду и ворвались в парк. На помощь полицейским (а их там насчитывалось около 1 600 человек) из Веллингтонских казарм были вызваны гвардейцы. В наступивших сумерках митинг превратился в многочисленные стычки и потасовки между отдельными группами лиц. Через год после описываемых событий правительство тори все-таки приняло новый Билль о реформе, по которому право голоса получали все налогоплательщики и большинство квартиронанимателей.

Теперь, когда большая часть мужского населения в городах добилась для себя права голоса, им по-прежнему не обладали только сельскохозяйственные рабочие и четыре иных категории населения: пэры Англии, осужденные преступники, слабоумные и... женщины. В своем выступлении по поводу Билля о реформе премьер-министр Англии Бенджамин Дизраэли заявил, что он не видит особых причин, по которым женщинам следует отказывать в избирательном праве, однако дальше этой декларации дело так и не пошло.

В 1865 г. философ Джон Стюарт Милль¹ без особого энтузиазма согласился выставить свою кандидатуру в депутаты парламента от либеральной партии; одним из пунктов его предвыборной платформы было требование о предоставлении права голоса женщинам. В июне 1866 г. Милль, за которым прочно закрепилось прозвище «дамский депутат», вынес на обсуждение палаты общин петицию, составленную «лидерами суфражисток» (такowymi объявили себя несколько женщин), и предложил внести во второй Акт о реформе поправку, заключающуюся в замене слова «мужчина» словом «лицо». После долгих дебатов предложение о поправке было отвергнуто, хотя на этот раз за него проголосовали уже 74 депутата. Проблемы женского политического равноправия перестали быть всего лишь «дежурным объектом» мужских насмешек и фактически завоевали признание в качестве серьезного конституционного вопроса.

Одним из результатов этого успеха стало создание Национального общества за предоставление избирательных прав женщинам. Появление представительниц прекрасного пола на трибуне для выступающих во время публичных митингов и сборищ, что еще совсем недавно было даже трудно себе представить, перестало быть редкостью, хотя этим дамам еще частенько приходилось выслушивать в свой адрес немало едких слов и обидных замечаний со стороны присутствующих мужчин. Не осталась в стороне и королева Виктория², написавшая открытое письмо, в котором резко осудила «эту безумную, злонамеренную и чреватую ужасными последствиями затею с «женскими правами», добавив, что во всяком случае, одна из ее активисток – леди Эмберли – «заслуживает хорошей порки».

Всю вторую половину XIX в. суфражисты – так теперь называли конституционалистов – вели умеренную политическую кампанию: выступали на митингах, распространяли пропагандистскую литературу, организовывали чинные манифестации. Но такой подход оказался малоэф-

¹ Джон Стюарт Милль (1806-1873) – английский экономист, философ, общественный и политический деятель.

² Виктория I (1819-1901) – королева Великобритании (с 1837 г.).

фактивным, и к 1900 г. суфражистское движение практически заглохло. Возродилось оно в 1903 г. после образования Женского социально-политического союза (ЖСПС), который декларировал свое твердое намерение активными действиями «обеспечить женщинам право голоса в той мере, в какой оно предоставляется или может предоставляться мужчинам»...



Демонстрация суфражисток в Лондоне (1908 г.)

Одной из основных форм политической борьбы суфражисток по-прежнему оставались массовые митинги и демонстрации... Так, 21 июня 1908 г. по инициативе ЖСПС в Гайд-парке состоялся сверхмассовый митинг под названием «женское воскресенье». Это было поистине грандиозное зрелище: сотни тысяч участниц, представлявших самые различные профессии и виды занятий – литераторы, художницы, артистки, медицинские сестры, фабричные работницы, домашние хозяйки и т. д. и т. п., – подходили к назначенному месту сбора семью внушительными колоннами, гремели оркестры, развевались знамена с вышитыми или рисованными изображениями героических женщин... На митинге выступили 80 ораторов. Две тысячи мужчин были назначены «распорядителями», в их функции входило поддерживать порядок и не допускать провокационных выходов со стороны хулиганов или молодых людей, явившихся в парк, чтобы повеселиться. Митинг закончился тем, что прочитанная по сигналу горна резолюция с требованием без промедления предоставить женщинам избирательное право встретила бурное одобрение подавляющего большинства собравшихся.

В конце 1908 г. после того, как палата общин большинством голосов одобрила два билля о женских избирательных правах, а правительство один за другим их отвергло, ЖСПС обратился к общественности с призывом провести марш протеста под девизом «Пробьемся в палату общин!»

Однако, поскольку ранее в тот же день в Лондоне состоялась демонстрация безработных и подходы к парламенту были плотно перекрыты полицейскими кордонами, намеченная суфражистками акция сорвалась. Впрочем, это не помешало властям обвинить Эммелину Панкхерст, ее дочь Кристобель и миссис Драммонд (соратницы с любовью называли ее «наш генерал») в организации заговора и приговорить их к тюремному заключению: двух почтенных дам на срок три месяца, более молодую Кристобель – к десяти неделям.

Но отважные суфражистки не сдались, даже оказавшись за решеткой: они объявили голодовку... В 1913-1914 гг. Эмелина Панкхерст по меньшей мере 10 раз условно освобождалась после голодовок и принудитель-

ного питания только для того, чтобы вскоре снова оказаться за решеткой; в последний раз ее забрали в тюрьму прямо с носилок, на которых товарищи принесли ее на митинг ЖСПС.

В 1910 г. к власти вновь пришло правительство либералов, которое во исполнение своего предвыборного обещания решить «женский вопрос» создало так называемый Комитет примирения, вменив ему в обязанность подготовку приемлемого законопроекта. Суфражистки согласились приостановить активные действия и подождать. Через некоторое время Комитет действительно выдвинул на обсуждение палаты общин билль, в котором предлагалось предоставить право голоса женщинам, обладающим необходимым имущественным цензом (т. е. представительницам средних классов), даже если владельцами собственности номинально являлись их мужья. ЖСПС приветствовал новый законопроект в качестве первого шага на пути позитивного решения «женского вопроса» и в знак одобрения организовал торжественное шествие и массовый митинг в Ройял-Альберт-Холл. Во главе процессии на великолепных лошадях медленным шагом выступал отряд женщин-церемониймейстеров..., за ними следовало более 600 одетых в белое бывших узниц правосудия, причем каждая из них несла на шесте комплект тюремной одежды, затем – представительницы культуры и искусства и даже большая группа мужчин, среди которых было немало знаменитостей в самых различных сферах. Оркестры, развевающиеся знамена, яркие символы и нарядные одежды – все это делало шествие по-настоящему красочным и впечатляющим зрелищем.

Парламентские дебаты по новому законопроекту были долгими и бурными. В конце концов, несмотря на возражения и Ллойд-Джоржа¹, и Черчилля², палата общин одобрила его большинством в 110 голосов. Однако правительство тем не менее сочло возможным «положить его на полку», аргументировав это тем, что такого большинства недостаточно для решения столь важного вопроса... ЖСПС назвал это решение «актом предательства» и немедленно возобновил активные действия – вскоре более 200 женщин снова оказались за решеткой.

1 марта 1912 г. по заранее обусловленному сигналу от ударов молотками и увесистыми булыжниками вдребезги разлетелись почти все витрины на Даунинг-стрит и на главных торговых улицах столицы – Оксфорд-стрит и Риджент-стрит: начался первый этап «швыряния камней». На этот раз полиция, не ограничиваясь арестом организаторов погрома супругов Пентвик-Лоуренс и миссис Тьюк., совершила налет на штаб-квартиру и конторы ЖСПС... Арестованные были приговорены к тюремному заключению сроком на 10 месяцев и уплате судебных издержек. Ввиду отказа мистера Пентвик-Лоуренса выполнить требования суда, его объявили банкротом и продали принадлежавший ему дом с молотка; исключили его и из членов клуба «Реформ».

При всей скандальности и размахе своих акций протеста суфражистки старательно избегали нанесения повреждений кому бы то ни было; сами

¹ Дэвид Ллойд-Джорж (1863-1945) – британский политический деятель, премьер-министр (в 1916-1922 гг.).

² Уинстон Черчилль (1874-1965) – британский политический деятель, премьер-министр (в 1940-1945, 1951-1955 гг.).

же они утверждали, что в результате голодовок и принудительного питания впоследствии умерли несколько активисток движения. И действительно, за всю кампанию их борьбы имел место только один несчастный случай со смертельным исходом, который, впрочем, правильнее считать самоубийством: 4 июня 1913 г. во время ежегодных скачек «Дерби».., некая мисс Эмилия Дэвидсон – известная активистка движения, ранее пытавшаяся покончить с собой в тюрьме в знак протеста против заключения, – неожиданно выбежала из-за ограждения, чтобы остановить лошадь и сорвать скачки. В образовавшейся свалке лошадь и жокей получили ранения, а мисс Дэвидсон скончалась от ран в ближайшем госпитале. Похороны суфражистки вылились во впечатляющую манифестацию протеста.

Трагический инцидент на ипподроме Эпсон-Даунс, казалось, подтолкнул ЖСПС к еще более энергичным действиям. Движение сделало опасный крен в сторону неприкрытого терроризма: суфражистки портили или уничтожали произведения искусства на публичных выставках, подкладывали в общественных местах небольшие самодельные бомбы.., совершали поджоги домов видных государственных деятелей (особенно членов кабинета министров); они дошли даже до того, что прерывали церковные богослужения и при любом публичном появлении короля Англии открыто оскорбляли его. Прямым результатом этой, как было сказано в палате общин, «абсолютно беспрецедентной кампании в истории страны» стали участвовавшие и ужесточившиеся судебные преследования активисток движения и... утрата доверия к нему со стороны значительной части населения.

Однако борьбе за политическое равноправие женщин так и не суждено было достичь своего кульминационного пика – разразилась Первая мировая война 1914-1918 гг., участницей которой стала и Англия...

В январе 1918 г. правительство Ллойд-Джорджа без какой-либо шумихи (против выступили всего 23 депутата) приняло закон о предоставлении права голоса всем женщинам, достигшим 30-летнего возраста, а уже в ноябре женщинам было разрешено выставлять свои кандидатуры на выборы в палату общин. На первых послевоенных парламентских выборах, состоявшихся в декабре 1918 г., свои кандидатуры выставили 16 женщин, хотя избрана была только одна – графиня Маркиевич от Ирландии. Но и она, верная политике партии Шинфейн, интересы которой она представляла на выборах, в парламенте так ни разу и не появилась. Первой женщиной, занявшей свое законное место в палате общин после выборов 1919 г., стала консерватор леди Нэнси Астор.

Поулсен Ч. Английские бунтари/ Пер. с англ. – М., 1987. – С. 251-253, 258-263.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите основные признаки, на основании которых в XIX-XX вв. были ограничены избирательные права населения Европы и США. Дайте характеристику основных видов избирательных цензов. Выскажите свое отношение к проблеме цензовых ограничений в избирательном праве.

2. Проследите эволюцию избирательного права в странах Запада на протяжении XIX – начала XX в. Назовите категории населения, получившие

право участия в выборах. Как менялась общая численность избирателей?

3. Почему в XIX в. получил широкое распространение принцип тайного голосования?

4. Почему избирательное право долгое время не было предоставлено женщинам?

5. Какие принципы были положены в основу формирования избирательных округов?

6. Назовите основные виды избирательных систем. В чем заключаются их основные черты?

7. Используя текст очерка и документа № 2, выделите основные аргументы противников всеобщего избирательного права. Дайте оценку их доводов.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Конституции буржуазных стран. Тг. 1-3. – М.; Л., 1935-1936.

Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. в Англии, США, Франции, Италии, Германии. Сб. док. под ред. проф. П. Н. Галанзы. – М., 1957. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты/ Пер. с англ. Сост. В. И. Лафитский; Под ред. и со вступит. ст. О. А. Жидкова. – М., 1993.

Хрестоматия по всеобщей истории государства и права/ Под ред. К. И. Батыра и Е. В. Поликарпова. Т. 2. – М., 1996.

Айзенштат М. П. Британский парламент и общество в 30-40-е гг. XIX в. – М., 1997.

Антохина-Московченко В. И. Третья республика во Франции. 1870-1918. – М., 1986.

Барлова Ю. Е. «Гнилые местечки» в истории Англии// Вопросы истории. – 1999. – № 6.

Бебель А. Социал-демократия и всеобщее избирательное право/ Пер. с нем. – СПб., 1905.

Бланк Р. Всеобщее голосование во Франции. Итоги первого пятидесятилетия (1848-1898 гг.)// Вестник Европы. – 1902. – Кн. V.

Брайс Дж. Американская республика: в трех частях/ Пер. с англ. Ч. I: Национальное правительство. – М., 1889.

Брайс Дж. Американская республика: в трех частях/ Пер. с англ. Ч. II: Правительства штатов. – Политические партии. – М., 1890.

Бромхед П. Эволюция британской конституции/ Пер. с англ. – М., 1978.

Бутми Э. Развитие государственного и общественного строя Англии/ Пер. с англ. – М., 1904.

Вандервельде Э. Социализм и всеобщая подача голосов/ Пер. с франц.; Под ред. и с предисл. М. Райснера. – Пг., 1917.

Васенин В. Г. Методические проблемы источниковедческого анализа электоральной статистики США в первой половине XIX в. (По материалам мичиганского «электронного архива»)// Компьютер открывает Америку. Сб. ст./ Отв. ред. В. Л. Мальков. – М., 1989.

Велихов Б. А. Об юридическом обосновании народного представительства// Журнал министерства юстиции. – 1909. – № 10 (декабрь); 1910. – № 4.

Велихов Б. А. Теория и практика пропорционального представительства. – СПб., 1907.

Виллей Э. Избирательное законодательство в Европе/ Пер. с франц. Н. В. Сорина. С дополнением по новейшему избирательному законодательству Австрии, Финляндии и России В. Д. Давевского. – СПб., [1907].

Виллей Э. Как производятся в Западной Европе выборы в парламент/ Пер. с франц. Н. Сорина. 2-е изд. – СПб., [1906].

Вильсон В. Государственный строй Соединенных Штатов/ Пер. с англ. под ред. П. П. Гронского, Ф. И. Корсакова; Предисл. М. М. Ковалевского. – СПб., 1909.

Водовозов В. В. Избирательное право в Европе и в России. – СПб., 1906.

Водовозов В. В. Пропорциональные выборы или представительство меньшинства. – СПб., 1905.

Гессен В. М. Основы конституционного права. 2-е изд. – Пг., 1918.

Гиббинс Б., Сатурин Д. История современной Англии/ Пер. с англ. – СПб., 1901.

Градовский А. С. Государственное право важнейших европейских держав//

- Градовский А. С. Собрание сочинений. Тт. IV-V. – СПб., 1900-1902.
- Граф Г., Зайлер Г. Выборы и избирательное право в классовой борьбе/ Пер. с нем. – М., 1974.
- Грин Дж. Р. История английского народа/ Пер. с англ. Т. IV. – М., 1892.
- Дайси А. Основы государственного права Англии/ Пер. с англ. – М., 1905.
- Дергунова Н. В. Всеобщее избирательное право в оценке К. Маркса и Ф. Лассалья// Постигая прошлое и настоящее. Вып. 5. – Саратов, 1997.
- Джефсон Г. Платформа, ее возникновение и развитие. (История публичных митингов в Англии)/ Пер. с англ. Тт. I-II. – СПб., 1901.
- Дюги Л. Конституционное право: общая теория государства/ Пер. с франц. – М., 1908.
- Дюверже М. Теория политических партий/ Пер. с франц. – М., 2000.
- Еллинек Г. Множественное (плюральное) избирательное право/ Пер. с нем. И. Д. Новика. – М., 1906.
- Еллинек Г. Общее учение о государстве/ Пер. с нем. – СПб., 1908.
- Зидентоп Л. Демократия в Европе/ Пер. с англ. – М., 2001.
- Избирательное право. Чем оно являлось прежде? Что оно представляет собой ныне? Какие желательны в нем поправки в будущем? (По Унольд, Мейеру и Бенуа). – СПб., 1906.
- Избирательные системы стран мира/ Под общ. ред. П. С. Ромашкина. – М., 1961.
- История буржуазного конституционализма XIX в. – М., 1986.
- История государства и права зарубежных стран. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. В 2-х частях/ Под общей ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. Ч. 2. – М., 1998.
- История XIX века под редакцией Лависса и Рамбо. Тт. 5-7. – М., 1938-1939.
- История Европы. В 8 тт. Т. 5: От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны. – М., 2000.
- Канделоро Дж. История современной Италии/ Пер. с итал. В 7 тт. – М., 1958-1979.
- Кареев Н. И. История Западной Европы в новое время. Тт. IV-V. – СПб., 1913.
- Каутский К. Представительное правление/ Пер. с нем. – СПб., 1905.
- Кауфман Г. Политическая история Германии в XIX в./ Пер. с нем. – СПб., 1909.
- Ковалевский М. М. К истории всеобщего избирательного права/ Пер. с франц.// Пифферун О. Европейские избирательные системы (парламентские, провинциальные и муниципальные)/ Пер. Ю. Стеклова. – СПб., 1905.
- Ковалевский М. М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Т. III. – СПб., 1906.
- Коркунов Н. М. Пропорциональные выборы. – СПб., 1896.
- Корф С. А. Избирательное право// Вестник права. – 1904. – Т. XXXIV. – Кн. I.
- Косарев А. И. Избирательная коррупция в Англии XVIII в.// Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1961. – № 4.
- Косарев А. И. Избирательная реформа 1867 г. в Англии// Вестник МГУ. Серия экономики, философии, права. – 1958. – № 2.
- Косарев А. И. Социально-политическое значение избирательного закона 1832 г. в Англии// Научные доклады высшей школы. Исторические науки. – 1959. – № 2.
- Кох Г. Очерки по истории политических идей и государственного управления/ Пер. О. Волькенштейн. – СПб., 1906.
- Куропятник Г. П. «Час пик» в истории США: выборы 1864 г., решившие судьбу Союза Штатов// Новая и новейшая история. – 1997. – № 6.
- Лабутина Т. Л. У истоков современной демократии. Политическая мысль английского просвещения (1689-1714 гг.). – М., 1994.
- Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. – М., 1998.
- Лейкман Э., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем/ Пер. с англ. – М., 1958.
- Лучицкий И. В. Борьба за избирательную реформу в Англии и реформа 1832 г.// Русское богатство. – 1897. – №№ 1-4.
- Люблинский П. И. Преступления против избирательного права. Выборы и уголовно-правовая защита их. – СПб., 1906.
- Мейер Г. Избирательное право/ Пер. с нем. Кн. I: Историческая часть. – М., 1906.
- Мейер Г. Избирательное право/ Пер. с нем. Кн. II: Общая часть. – М., 1906.
- Милль Дж. Ст. Избирательные права женщины/ Пер. с англ. Н. Мирович. – М., 1906.

- Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении/ Пер. с англ. – СПб., 1863-1864.
- Науманн Ф. Демократия и императорская власть/ Пер. с нем. – М., 1907.
- Новая история. Второй период: Учебное пособие для студентов вузов/ Под ред. Е. Е. Юровской и др. – М., 1984.
- Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Т. 2. – М., 1998.
- Орландо В. Принципы конституционного права. – М., 1907.
- Острогорский М. Я. Демократия и политические партии/ Пер. с франц. – М., 1997.
- Пифферун О. Европейские избирательные системы (парламентские, провинциальные и муниципальные)/ Пер. Ю. Стеклова. – СПб., 1905.
- Политическая система Великобритании/ Пер. с нем.; С предисл. и под общ. ред. Н. С. Крыловой. – М., 1984.
- Поулсен Ч. Английские бунтари/ Пер. с англ. – М., 1987.
- Принс А. Всеобщая подача голосов (Sufrage universel), значение ее и последствия/ Пер. с франц. К. П. Победоносцева. – СПб., 1906.
- Рене Д. Основные правовые системы современности/ Пер. с франц. – М., 1967.
- Салмин А. М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты: (Опыт Франции в сравнительной ретроспективе). – М., 1992.
- Сахаров Н. А. Правовые нормы избирательной системы в США// Политика: проблемы теории и практики. Вып. VII. Ч. 2. – М., 1990.
- Сеньобс Ш. Политическая история современной Европы: Эволюция партий и политических форм 1814-1896/ Пер. с франц.; Под ред. В. Поссе. Тт. I-II. – СПб., 1898.
- Серова О. В. Парламентаризм в восприятии итальянского либерала// Из истории европейского парламентаризма: Италия. – М., 1997.
- Системы избирательного права Западной Европы и Северо-Американских Соединенных Штатов: Ст. из Handbuch des Offentlichen Rechts проф. Г. Марквардсена/ Под ред. и со вступит. ст. проф. М. Соболева. [К реформе государственного строя России. Вып. I]. – СПб., [1905].
- Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. – СПб., 1912.
- Таагепера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем// ПОЛИС. – 1997. – № 3.
- Тахтарев К. М. От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. – СПб., 1907.
- Туполева Л. Ф. Движение за парламентскую реформу 1832 г. в Англии// Из истории европейского парламентаризма: Великобритания. – М., 1995.
- Узнародов И. М. Политические партии Великобритании и рабочие избиратели (50-е – начало 80-х годов XIX века). – Ростов-на-Дону, 1992.
- Устинов В. М. Учение о народном представительстве. Тт. I-III. – М., 1912-1917.
- Цейтлин С. Я. Избирательное право// Вестник права. – 1905. – Т. XXXV. – Кн. III.
- Чичерин Б. Н. О народном представительстве. Изд. 2-е. – М., 1899.
- Шалланд Л. В. Вопросы избирательного права. Выпуск I: Тайная подача голосов. – СПб., 1905.
- Шалланд Л. В. Вопросы избирательного права. Выпуск II: Прямое и равное голосование. – СПб., 1905.
- Химович З. П. Институт парламентаризма и его роль в политической жизни Италии в 60-е – начале 70-х годов XIX века// Из истории европейского парламентаризма: Италия. – М., 1997.
- Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи/ Пер. с англ. – СПб., 1908.





Очерк десятый

Выборы в средневековом Новгороде

Основные вопросы:

1. Роль институтов вечевой демократии в древнерусском государстве X-XII вв.
2. Становление Новгородской феодальной республики.
3. Формирование новгородских выборных институтов.
4. Вечевые процедуры в средневековом Новгороде.
5. Утрата Новгородом независимости в конце XV в.

Среди политических институтов древней Руси вечевые собрания занимают особое место. Они не только решали важнейшие вопросы местного и государственного значения, но и реально обеспечивали участие широких слоев населения в управлении отдельными землями. По мнению исследователей, на вече зародились первые выборные традиции, формировались и развивались основы представительной и непосредственной демократии. Известны яркие примеры вечевой деятельности во многих городах Киевской Руси – Белгороде, Владимире, Киеве, Новгороде, Полоцке, Пскове, Ростове, Смоленске, Твери, Чернигове и др.

Для древнерусского государства была характерна борьба вечевых собраний за политическую и экономическую самостоятельность от княжеской власти. В Новгородской земле она завершилась созданием особой формы правления – феодальной республики. Здесь были созданы выборные органы власти и управления, которые просуществовали в течение длительного исторического периода – с XII по XV столетие.

Современные историки по-разному оценивают вечевой строй в Новгороде. Одни авторы (В. Л. Янин, О. И. Чистяков и др.) отмечают его аристократический характер. Другие (И. Я. Фроянов, А. Ю. Дворниченко, Ю. Г. Алексеев и др.) видят в вече проявление народного начала. Соответственно различаются оценки выборных институтов, по-разному характеризуются вечевые процедуры. Настоящий очерк посвящен наиболее известным чертам новгородского республиканского строя.

1. Роль институтов вечевой демократии в древнерусском государстве X-XII вв.

Со второй половины X – начала XI в. на территории древнерусского государства начинается быстрый рост городских поселений. Расширяются и застраиваются столицы земель и княжеств – Киев; Чернигов, Новгород, Переяславль, Полоцк, Суздаль и др. Многие «становища» и «погосты», замки, порубежные крепости приобретают городские черты (Юрьев и Вышгород в Киевской земле, Любеч и Путивль в Черниговской, Псков и Ладога в Новгородской и т. д.). По данным археологических исследований, уже к середине XIII в. таких поселений насчитывается более 150.

В каждом из них складывается типичная планировка – возводятся одно или несколько укреплений, к которым примыкает обширная незащищенная территория посадов с торгово-ремесленным населением. Наиболее значительные древнерусские города по размерам и числу жителей не уступали западноевропейским.

Этот процесс стал возможным в результате распада прежних родовых и генезиса новых раннефеодальных отношений. В городах сосредотачивается ремесленное производство, ведется оживленная торговля с соседними землями, оседают дань, различные доходы и пошлины с окрестного населения, военные контрибуции.

С развитием древнерусской государственности города начинают выполнять и политические функции. Здесь находился центр управления округой – резиденция князя или его наместника, княжеский суд и администрация, формировалось ополчение для защиты от нападений извне, велись дипломатические переговоры.

Постепенно усиливается значение феодальной знати. Бояре не только составляли совет при князе, который помогал управлять территорией, но и выполняли на местах функции посадников, тысяцких, судей и т. д. Утверждение христианства привело к расцвету градостроительной деятельности, распространению письменности, появлению школ и книжных собраний. Ключевую роль в этом процессе также играли города.

Таким образом, в X-XII вв. городские центры древнерусских земель и волостей становятся особыми поселениями со множеством функций: от военно-политических и административно-хозяйственных до культурно-сакральных. По мнению ряда исследователей, в этот период города Киевской Руси и зависимая от них территория напоминают античный тип города-государства.

В X-XII вв. окончательную форму принимает высший орган власти земель – *народное собрание (вече)*. По замечанию дореволюционного историка А. Е. Преснякова, они превращаются в «главный земской орган волостной государственности»¹. По свидетельству летописей, вечевые собрания повсеместно действуют как самостоятельная и организованная политическая сила: «Новгородци бо изначала, и Смолняне, и Кыяне,

¹ Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. – М., 1993. – С. 399.



Великий Новгород в XIV в. (реконструкция)

и Полочане, и вся власти, якоже на думу, на вече сходятся: на что же старейшии сдумаютъ, на томъ же пригороди стануть»¹.

Так, в Белгороде на вече обсуждались вопросы борьбы с печенегами, в Новгороде оно поддержало князя Ярослава² в войне с братом Святополком³. В столице древней Руси – Киеве, где прочно утвердилась монархическая форма правления, в X–XII вв. собрание горожан имело столь широкие полномочия, что изгоняло одного правителя и возводило на княжеский стол другого, назначало судей, вершило вопросы войны и мира, ведало финансовыми и земельными ресурсами волостей, отправляло посольства в другие земли. Здесь княжеская власть, особенно в периоды обострения общественно-политической обстановки, считалась с мнением простых «людые кыевстии» и старалась его не оспаривать. По словам автора начала XX в. А. А. Кизеветтера, между князем и вечем «был какой-то неуловимый политический дуализм. Мы ошиблись бы, предположив, что эти два органа стояли по отношению друг к другу в положении какого-либо иерархического подчинения, или что между ними существовало определенное разграничение компетенции. Не было ни того, ни другого. Все, что мог князь, могло и вече, и наоборот»⁴.

Наиболее важными вопросами, которые решались на таких собраниях, были вопросы призвания (приглашения) князей и избрание должностных лиц: посадников, тысяцких и др. Со времен военной демократии у восточнославянских племен в их основу был положен принцип выборности, который прочно утвердился уже на ранних этапах истории древнерусского государства. По летописным свидетельствам, из пятидесяти киевских великих князей четырнадцать были приглашены по решению веча. Политическая самостоятельность городской общины особенно ярко проявилась в первой половине XII в. (вече утверждало претендентов на киевском «столе» в 1113, 1132, 1146, 1154 гг.). Показательны выборы Владимира Мономаха⁵ в 1113 г., которого «именитые мужи» с вечащего согласия дважды приглашали занять престол, как об этом рассказывает Ипатьевская летопись. Существенное значение при этом придавалось «ряду» – особому договору между городом и князем, в котором оговари-

¹ Лаврентьевская летопись. Цит. по: Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси... – М., – С. 401.

² Ярослав Мудрый (ок. 978–1054) – великий князь киевский (с 1019 г.).

³ Святополк Владимирович (Святополк Окаянный) (ок. 980–1019) – брат Ярослава Мудрого. Князь туровский (988–1015 гг.) и великий князь киевский (1015–1019 гг.).

⁴ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст. – М., 1910. – С. 10.

⁵ Владимир II Мономах (1053–1125) – великий князь киевский (с 1113 г.).

вались взаимоотношения сторон. Таким образом, в X-XII вв. во многих землях Киевской Руси деятельность правителей контролировалась городскими общинами, а князь и его люди состояли у них на службе.

Столицы княжеств имели свои атрибуты вечевого действия – особый колокол и специальную трибуну (степень), которая возвышалась над площадью. К участию в вече допускались, по-видимому, все свободные граждане. На нем обычно председательствовали князь и глава местной епархии, которым помогали представители боярского сословия – «лучшие (именитые) люди». Возглавляя собрание, они в то же время не могли противостоять его воле. В X-XII вв. аристократическая верхушка еще не обладала всей властью в городе и не могла отменить решения веча.

Если в спокойное время на таких собраниях соблюдался определенный порядок, то в экстраординарных случаях (в моменты бедствий и возмущений) они представляли собой неуправляемую толпу, кричащую на разный лад. По мнению историков, обычное вече выглядело как «вполне упорядоченное совещание», проходящее с соблюдением следующих правил: инициатива созыва принадлежала князю или главе городского самоуправления, сбор общинников проходил на главной площади, а его участники размещались в определенном порядке – ближе к князю и другим правителям города «именитые люди», за ними – все остальные. Исследователи высказывают даже предположение о существовании предварительной записи для выступавших (если повестка собрания была известна заранее) и протокольном ведении принятых решений.

На ранних этапах истории Киевской Руси институты вечевого демократии играли важную роль в жизни многих земель; они оказали важное положительное влияние на процесс развития политического и правового самосознания горожан. В условиях усиления княжеской власти и феодальной знати во второй половине XII в. и монгольского нашествия первой половины XIII в. роль и значение народных собраний ослабевают. Во многих землях отмирает практика призвания князей, а деятельность веча сводится к решению вопросов местного самоуправления. Исключением остается северо-западная область древнерусского государства – Новгородская феодальная республика, в которой на протяжении нескольких столетий вече являлось важнейшим элементом в структуре органов власти и управления.

2. Становление Новгородской феодальной республики

В IX-X вв. Новгородская земля находилась под властью киевского великого князя. Его интересы представлял *наместник*, который управлял городом и округой, рассматривал судебные дела, собирал дани и пошлины, возглавлял народное ополчение. С XI в. местная община начинает длительную и упорную борьбу за независимость, в ходе которой постепенно складывается новый политический строй – *феодальная республика*. Ее становлению способствовали несколько факторов, среди которых ведущую роль сыграли особенности экономического развития Новгорода Великого, одного из крупнейших городов средневековой Европы.

Выгодно расположенный на пересечении торговых путей из Балтийского к Черному и Каспийскому морям, Новгород успешно торговал как со своими соседями – скандинавскими, польскими, северо-немецкими

землями, так и с отдаленными странами – Византией и Волжской Булгарией. Экономическому процветанию способствовала колонизация в XI–XII вв. богатых территорий: Карелии, Подвинья, Прионежья и Поморья.

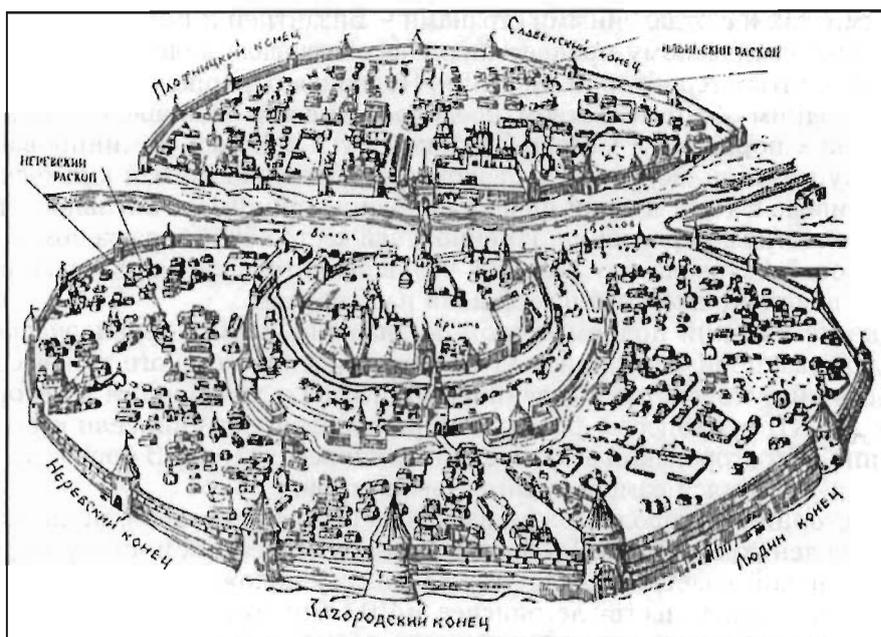
Еще одним обстоятельством, предопределившим становление республиканских порядков в Северо-Западной Руси, явилось доминирование здесь купеческой, боярской и церковной собственности над княжеской. Это привело к тому, что новгородская община принимала активное участие в волостном управлении. Именно к ней часто обращался за помощью князь, она диктовала ему условия, что, в значительной мере, ослабляло власть великокняжеского наместника над городом.

Экономический подъем второй по значению земли древнерусского государства, произошедший в XI–XII вв., усиление местного купечества, боярства и духовенства, удаленность от Киева и начавшиеся во второй четверти XII в. процессы феодальной раздробленности привели к утверждению в Новгородской земле независимой республики. В борьбе за нее вырос и укрепился самобытный вечевой строй.

В истории Новгорода можно выделить несколько этапов, приведших к утверждению в конце XII – начале XIII в. собственных институтов республиканской власти. Начало этому процессу положили события 1014–1016 гг. По свидетельству летописцев, в 1014 г. новгородский князь Ярослав отказался уплатить своему отцу, киевскому князю Владимиру, ежегодную дань. Городская община поддержала своего правителя. Тем самым новгородцы сделали важный шаг к освобождению от великокняжеской зависимости. Позже на вечевых собраниях они не только простили Ярославу его проступки, но и дали согласие на формирование ополчения для борьбы с преемником Владимира – Святополком. При этом исследователи не исключают, что на вечах 1014–1016 гг. «велись переговоры, в которых Ярослав обещал... денежное вознаграждение и грамоту с какими-то политическими гарантиями»¹. Таким образом, уже в начале XI в. новгородцы выступили сплоченной и самоуправляемой организацией, с которой власть наместника впредь должна была считаться. В борьбе за суверенитет формировались и крепили политические структуры будущей феодальной республики.

Следующий этап обретения независимости начался во второй половине XI столетия. В этот период князь еще был необходим общине для охраны Новгородской земли, защиты экономических интересов, поддержания союзнических отношений с другими русскими землями. Сильного правителя поддерживало боярство и зажиточное купечество. Однако, тогда же отмечены факты изгнания тех князей, чья деятельность вызывала широкое недовольство. Причины могли быть разными. Чаще всего – неудачное ведение военных действий. Некоторые исследователи высказывают предположение о бегстве князей из Новгорода уже в период между 1052–1054 гг. и в 1067 г. Первые четкие летописные упоминания о таких случаях относятся к князю Глебу Святославичу, который в 1071 г. был изгнан за убийство волхва: «И посади Святославъ сына своего Глеба, и выгнаша из города, и бежа за Волокъ, и убиша

¹ Черепнин В. Л. Общественно-политические отношения в древней Руси и Русская Правда // Новосельцев А. П. и др. Древнерусское государство и его международное значение. – М., 1965. – С. 132.



План Новгорода (с Знаменской иконы, XVI в.)

Чудь...»¹, и его брату Давыду Святославичу «...а Давыдъ прииде к Новугороду княжить; и по двою лету выгнаша и»².

Одновременно шел процесс разграничения институтов посадничества и княжения. С конца 80-х гг. XI в. по решению веча из числа бояр стали выбирать главу местного самоуправления – *посадника*, полномочия которого не уступали княжеским правам. Этот шаг во многом определил дальнейшую судьбу Новгорода. Избрание посадника открыло путь к постепенному установлению особого политического строя – феодальной республики.

Дальнейшее расширение полномочий городской общины связано с событиями 1136 г. В этот год результатом восстания новгородцев стало изгнание князя Всеволода Мстиславича³. На вечевом сходе его обвинили в притеснении смердов, трусости и неудачном ведении войны с суздальцами. Наместника с семьей арестовали и через два месяца выслали в Псков. Вместо него своим главой новгородцы избрали сына Всеволода – Владимира: «Новгородци призваша пльсковиче и ладожаны и сдумаша, яко изгонити князя своего Всеволода, и всадиша в епископлъ дворъ, с женою и с детьми и с тыщею, месяца мая в 28; и стражбе стражаху день и ночь с оружием, 30 мужь на день. И седе 2 месяца, и пустиша из города июля в 15, а Володимира, сына его, прияша»⁴.

После восстания 1136 г. новгородский князь перестал быть киевским наместником и окончательно перешел на службу к городской общине.

¹ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 161.

² Там же.

³ Всеволод Мстиславич (умер в 1138 г.) – князь новгородский (1117-1136 гг.). Изгнан из Новгорода во время восстания 1136 г.

⁴ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 24.

О его зависимости от воли новгородцев ярко свидетельствует летописный рассказ: «И седивъ Всеволод 20 лет, и выгнаша и, и введоша Святослава, сына Олгова. И ть седе два лета, и выгнаша и., а Святополкъ седе на столе. И седе лето, и абие позва его брат Изяславъ в Русь, а сына своего присла Ярослава. И ть седивъ лето, и выгнаша его новгородци, и введоша Ростислава Мьстиславлича... и введоша Мьстислава Юрьевича. И седе 2 лета и месяцъ, и выгнаша и»¹. Постепенно к вечу перешли полномочия верховного органа власти, а право призвания и смещения князя стало составной частью городских демократических традиций. С этим правом считались в других русских землях. Сохранилась знаменитая фраза современника, обращенная к новгородцам: «А вы вольни в князехъ»².

С введением выборности епископа (в 1156 г.) и *тысяцкого* (в 80-х гг. XII в.) завершилось создание независимой феодальной республики. Ее отличительной чертой стала самобытная система управления, в основу которой был положен принцип волеизъявления новгородской общины, активно участвующей в избрании лиц, наделенных административными и иными властными полномочиями – от сотских, уличанских и кончанских старост до князей, епископов и архиепископов, архимандритов, посадников и тысяцких.

3. Формирование новгородских выборных институтов

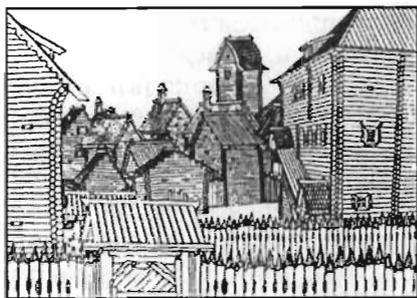
В XII-XIII вв. столица Северо-Западной Руси представляла собой своеобразную федерацию, построенную по сотенно-кончанскому принципу. Наиболее древними территориальными единицами были *сотни*, восходившие к родовому строю у восточных славян. В них проживало торгово-посадское население, которое в период наместничества подчинялось представителям княжеской администрации – сотским и тысяцким.

Помимо десяти сотен, Новгород был разделен на пять самостоятельных административных районов (*концов*): «Плотницкий» и «Славенский» (на восточной, Торговой стороне – правом берегу Волхова), «Загородский», «Людин» и «Неревский» (на западной, Софийской стороне – левом берегу Волхова). По мнению исследователей, «Славенский», «Неревский» и «Людин» концы выросли из древнейших самостоятельных поселков-городов, а «Плотницкий» и «Загородский» образовались только в XII-XIII вв. В отличие от сотен, здесь проживали бояре и зависимые от них люди. Управление концами осуществлялось посадником, выбранным из боярства. Чаще всего им был представитель Славенского конца, наиболее аристократической части города, которая постоянно враждовала с остальными районами.

С установлением республиканских порядков власть выборного посадника распространилась на все новгородские административно-территориальные единицы. Кончанская система постепенно наложилась на сотенную, но не поглотила ее. Существование «сотен» и «улиц», более мелких единиц, оправдывалось необходимостью развитого судебноподлицейского управления и контроля. Во главе их стояли избираемые населением должностные лица: *сотские* и *уличанские старосты*.

¹ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 161-162.

² Там же. – С. 53.



Фрагмент застройки
Неревского конца (реконструкция)

В каждом новгородском районе имелось территориальное собрание – *кончанское вече*. Здесь принимались решения по различным повседневным вопросам, обсуждалась тактика поведения на общегородском вече, формировалось собственное ополчение, избирались должностные лица – *кончанский староста* и его помощники (*кончанская управа*). Принцип непосредственного участия новгородцев в управлении городом был положен в основу деятельности всех звеньев федерации, а его реализация осуществлялась через самобытный и регулярный избирательный процесс.

На общегородском вече концы соперничали при выборах посадника и других должностных лиц, конкурировали в борьбе за политическую власть и экономическое влияние, за контроль над огромной территорией Русского Севера. Эта борьба в течение нескольких столетий влияла на развитие Новгородской республики. Участников вечевых собраний нередко захлестывали эмоции, приводившие к столкновениям и дракам. Иногда народ удавалось успокоить лишь с помощью духовных лиц во главе с архиепископом. В противоборстве концов горожане распадались на территориальные корпорации. Победа одной из них воспринималась как знамение свыше, своего рода проявление «Божьего суда». Остальные концы были вынуждены считаться с таким исходом.

Высшая власть в республике формально принадлежала общегородскому вечевому собранию, в котором современники видели своеобразный символ новгородской государственности. Его созывали по мере необходимости по инициативе князя, посадника, тысяцкого или архиепископа. В экстраординарных случаях вече собирали сами горожане. Летописцы свидетельствуют, что в сложные периоды истории число таких съездов учащалось.

Современные историки по-разному определяют социальный состав вечевых собраний. Одни считают их участниками всех свободных и полноправных горожан – от «мала и до велика», другие – только представителей зажиточных слоев населения. Первые (А. Ю. Дворниченко, И. Я. Фроянов, А. В. Петров и др.) в подтверждение своих взглядов ссылаются на летописные свидетельства. Вторые (В. Л. Янин, О. И. Чистяков и др.) основываются прежде всего на данных археологических раскопок, которые показывают, что в древнем Новгороде не было просторных площадей, где могло бы разместиться более 500 человек. Отсюда делается предположение, что полноправными участниками веча являлись представители только боярского сословия.

Обе точки зрения должны учитываться при изучении выборных институтов Новгородской республики. Однако многочисленные летописные указания на значительную роль в вечевой деятельности непривилегированных сословий – ремесленников и крестьян, а также жителей пригородов и более отдаленных территорий – псковичей, ладожан и

других, позволяют считать участниками общегородских собраний различные слои населения.

На вече рассматривались наиболее важные вопросы государственной жизни. Здесь избирались, назначались и смещались должностные лица, принимались законопроекты, обсуждались межтерриториальные и международные отношения. Вече распоряжалось земельным фондом, устанавливало повинности, льготы и привилегии, вершило судопроизводство, рассматривало различные жалобы. Все решения на нем принимались путем «голосования»: присутствующим предлагалось одобрить или отвергнуть предложения, внесенные должностными лицами республики.

Как было отмечено выше, ряд историков высказывает предположение о ведении на вече протоколов. Достоверно известно, что наиболее важные решения обязательно оформлялись в виде специальных договоров и грамот. Обычная формула, с которой начинались вечевые постановления, выглядела следующим образом: «От бояр, от житъих людей¹, от купцов, от черных людей², от всего Новгорода». Наиболее полная зафиксирована в жалованной грамоте Соловецкому монастырю на Соловецкий и другие острова (1459-1469 гг.): «Господину преосвященному архиепископу Великому Новагорода и Пьскова владыке Ионы, господину посаднику Великому Новагорода степенному Ивану Лукиничю и старым посадникам, господину тысячкуму Великому Новагорода степенному Труфану Юрьевичю и старым тысяцким, и боярам, и житъим людем, и купцем, и черным людем, и всему господину государю Великому Новгороду, всим пяти концем, на веце на Ярославле дворе»³.

Помимо вечевого собрания большими полномочиями обладал совет феодальной знати – «оспода». В. О. Ключевский называет его «подготовительным и распорядительным учреждением» Новгорода. Впервые «оспода» упоминается в немецких документах в 1292 г. под названием «Heggen Rat» («Совет господ»). В этом органе была широко представлена правящая верхушка республики. Сюда входили не только действующие лица исполнительной власти, но и предыдущие посадники, тысяцкие, кончанские старосты, наиболее знатные бояре. Неизвестна точная численность совета, историки называют разные цифры – от 50 до 300 человек. Заседания проходили в резиденции новгородского архиепископа, который и возглавлял «осподу». Среди функций совета особо выделим подготовку вечевой повестки и проектов документов, подбор кандидатур на занятие высших должностей в республике, контроль за исполнением законодательства, обсуждение вопросов внутренней и внешней политики. Деятельность «Совета господ» обеспечивала приоритет боярского сословия в управлении Новгородским государством.

К концу XII в. к городской общине окончательно перешло право выбора (призвания) князя. Новгородская первая летопись отмечает это сле-

¹ Люди житъи – категория феодальных землевладельцев в Новгородской земле в XIV-XV вв., принимавших участие в торговле, посольствах, занимавших должности подвойских, старост улиц.

² Люди черные – непривилегированное население, посадские люди и крестьяне, платящие подати, несущие повинности.

³ Материалы по истории СССР для семинарских и практических занятий. Вып. 2. Русская феодальная деревня XI-XVI вв. – М., 1987. – С. 89.

дующим образом: «А Новгородъ выложиша вси князи въ свободу: кде имъ любо, ту же собе князя поймають»¹. По подсчетам исследователей, в XII-XIII вв. смена правителей на престоле волховской столицы происходила 58 раз. В этот период изгнание и призвание князей стало в Новгороде «обычным модусом отношения к княжеской власти»².

Одновременно изменились полномочия князя. Номинально сохраняя военные, судебные, административные функции, он разделил власть с посадником, без согласия которого никакое решение не имело законной силы. Одна из новгородских грамот прямо указывала князю: «А бес посадника ти волости не раздавати, ни суда ти судити, ни грамот давати»³. Самостоятельно ему не разрешалось назначать даже низших магистратов – *приставов, подвойских, изветников, бирочей* и т. д. Значительным ограничениям подверглись финансовые полномочия князя и его права в важнейшей сфере городской жизни – торговле.

К XIII в. устанавливается особая процедура приглашения (выбора) князя. О ней свидетельствуют летописи и сохранившиеся вечевые грамоты. «Совет господ» предварительно рассматривал кандидатуру князя, затем ее рекомендовали вече, которое и принимало окончательное решение. При согласии веча за новым князем отправлялась специальная делегация горожан. Выбранный «*на всей воли новгородской*», он заключал с городом договор – «*ряд*», в котором определялись права и обязанности князя, а также принципы его взаимоотношений с городом по вопросам суда, торговли и финансов. Таким образом, юридически оформлялся статус избранного правителя и одновременно закреплялись полномочия республиканских органов власти.

Процедура выборов завершалась *крестоцелованием* – особой присягой «на грамотах Ярославлих», в которых издавна были зафиксированы политические и экономические привилегии новгородского самоуправления. Присягая, князь обязывался соблюдать условия «*ряда*» и не нарушать права городской общины. Такой порядок, обычно обозначенный летописцами словом «*посадиша*», сохранялся до начала XIV в. и стал неотъемлемым элементом новгородской политической системы.

Изгоняя или призывая князей, горожане обычно были единодушны. Основная борьба между ними велась при избрании посадников. Эта должность была ключевой в решении торговых, финансовых, межтерриториальных вопросов. Посадник председательствовал на вече, контролировал деятельность князя и делил с ним судебную-административную власть. Он участвовал в военных походах и вел дипломатические переговоры, следил за правильностью взыскания податей с населения. Его подпись на документах стояла выше, чем подписи остальных магистратов. Фигура посадника во многом отражала расстановку сил внутри новгородской знати. За право занять эту должность ожесточенно боролись представители различных боярских группировок.

¹ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 43.

² Фроянов И. Я., Дворниченко А. Ю. Города-государства древней Руси. – Л., 1988. – С. 171.

³ Материалы по истории СССР для семинарских и практических занятий. Вып. 2. Русская феодальная деревня XI-XVI вв. – М., 1987. – С. 37.

К началу XIV в. посадника сменила коллегия из 6 человек, пожизненно избранных от всех новгородских концов (два от Плотницкого конца и по одному от остальных). Из их числа вече ежегодно стало избирать главного – «степенного» посадника. Эта реформа еще больше укрепила позиции феодальной верхушки в управлении республикой, создала предпосылки для превращения власти боярства в олигархическую. По мнению исследователей, институт новгородского посадничества этого времени «ликвидирует неповторимое своеобразие... республиканских порядков периода расцвета и воссоздает новую структуру государственного управления, сходную с республиканской структурой Венеции... где... верховным органом власти был олигархический сенат»¹. В дальнейшем, в начале XV в. число посадников увеличилось до 12-ти, затем – 24-х, а во второй половине XV в. – до 36-ти человек. При этом смена в должности степенного происходила уже через шесть месяцев. Отличительной чертой выборов посадника стала их многоступенчатость: от выдвижения на кончанском вече до избрания на общегородском. Всего, по подсчетам историков, с 1126 по 1400 гг. эту должность занимали 275 человек, представлявших 30-40 наиболее авторитетных боярских семей.

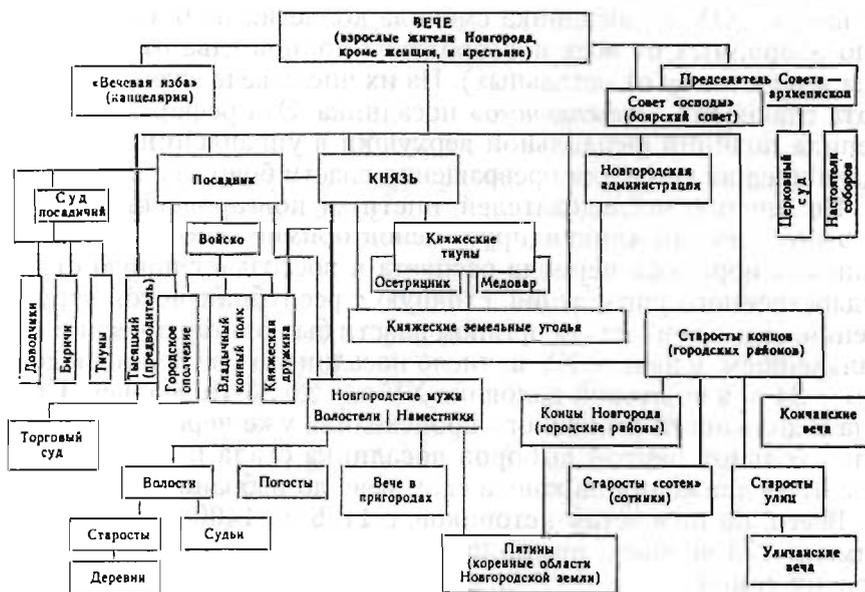
Вторым лицом в новгородской исполнительной администрации был тысяцкий, выборы которого начали проходить с конца 80-х гг. XII в. В его обязанности входили судебно-полицейские функции, вопросы налогообложения и торговли, управление сотенной организацией. Долгое время он представлял интересы свободного торгово-посадского населения, и кандидаты на эту должность избирались из числа «житых и черных людей». С XIV в. в условиях упрочения власти феодальной знати тысяцкий стал выдвигаться из боярского сословия. Этот пост нередко служил ступенькой для занятия посадничества. К началу XIV в. относятся сведения о коллегии тысяцких из 5 человек (по одному от каждого новгородского конца), во главе которой стоял «степенный» тысяцкий.

Особое положение в республике занимал архиепископ. Он возглавлял одну из самых крупных и богатых епархий в древнерусском государстве. Владыка не только распоряжался огромной церковной казной и большими земельными ресурсами, но и организовывал работу «Совета господ», скреплял своей печатью городские грамоты и договоры, активно участвовал в разборе межтерриториальных тяжб и распрей. Недаром иностранные путешественники называли его «сеньором города».

Выборный статус архиепископа (до 1165 г. – епископа) сформировался в ходе борьбы Новгорода за политическую самостоятельность. Первое такое избрание состоялось в 1156 г. после смерти очередного владыки: «В то же лето събрася весь град людии, изволиша собе епископъ поставити мужа Богом избрана Аркадия; и шьдъше весь народъ, пояша и из монастыря от святыя Богородиця, и князь Мьстиславъ Гюргевиць, и весь клиросъ святыя Софие, и вси попове городьстии, игумени и черньци, и въведоша и, поручивъше епископью въ дворе святыя Софие, дондеже придетъ митрополитъ въ Русь; и тъгда поидеши ставитъся»². С тех пор

¹ Янин В. Л. Новгородские посадники. – М., 1962. – С. 272.

² Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 29-30.



Организация власти и управления в Новгородской феодальной республике

новгородские архиепископы выбирались горожанами на вечевых собраниях, а киевский митрополит утверждал этот выбор.

В сан архиепископа не всегда возводились представители духовенства. Известны случаи, когда этот пост занимали светские лица. Их выдвижению во многом способствовала оригинальная процедура избрания архиепископа, установившаяся с 1193 г. До этого времени выборы владыки проходили так же, как и выборы светских правителей. От последних их отличало только отсутствие споров и распрей, единодушие всех участников собрания. Однако на вече в 1193 г. претенденты на эту должность вызвали серьезные разногласия среди горожан. Чтобы не углублять конфликт, не соответствующий положению главы новгородской епархии, была выработана новая процедура, соединившая, по замечанию одного из исследователей, «принципы всенародного вечевого избрания с некоей видимостью проявления воли Божьей».

Вначале на вече выдвигали трех кандидатов. Их имена записывали на пергаменте и приносили в Софийский собор во время церковной службы. Здесь запечатанные листы раскладывали на трапезе собора и по окончании службы посылали с вече слепца или ребенка для выноса одного из жребиев — «которого Бог даст». Поименованный в выбранном жребии кандидат и становился владыкой Новгорода. В дальнейшем этот порядок стал традиционным. Помимо прочего, он обеспечивал формальную независимость церковной власти от кланового соперничества боярства.

Еще одним принципом, сохранявшим новгородские демократические традиции, был строгий контроль за действиями выборных лиц. По требованию одного из концов, вече могло принять решение о немедленном смещении того или иного правителя и его наказании в случае грубого нарушения общинных прав и обычаев. Такой порядок распространялся на всех должностных лиц без исключения — посадников, тысяцких,

архиепископов и др. Например, в 1209 г. вече сурово расправилось с посадником Дмитрием Мирошкиничем: «Новгородьци же, пришьдъше Новгороду, створиша вече на посадника Дмитра и на братью его, яко ти повелеша на новгородьцихъ сребро имати, а по волости куры брати, по купцемъ виру дикую, и повозы возити, и все зло; идоша на дворы ихъ грабежьмь, а Мирошкинъ дворъ и Дмитровъ зажьгоша, и житие ихъ помаша, а села ихъ распродаша и челядь, а скровища ихъ изискаша и помаша бещисла, а избытъкъ розделиша по зубу, по 3 гривне по всему городу, и на щить; аще кто потаи похватилъ, а того единъ Богъ ведаеть, и от того мнози разбогатеша; а что на дъщъкахъ, а то князю оставиша»¹. В 1228 г. городская община изгнала владыку Арсения, которого обвинила в подкупе при своем выдвижении – «дав мзду князю».

Несмотря на ведущую роль боярских кругов и очевидную стихийность народного представительства, выборные институты Новгородской республики способствовали устойчивости политического строя в течение длительного исторического периода – с XIII по XV в. Ими была обеспечена защита общинных прав и свобод, создан значительный экономический и культурный потенциал. По удачному замечанию одного из исследователей, государственный организм Новгорода «развивался ради общегородской заинтересованности в реформах, во имя согласия его частей»².

4. Вечевые процедуры в средневековом Новгороде

Редкие летописные рассказы о ходе народных собраний во второй по значению земле древнерусского государства не позволяют описать вечевые процедуры с определенной полнотой и точностью. Многие зависели от конкретной исторической ситуации и действовали непродолжительное время. Современные историки реконструируют их следующим образом.

Сигналом к общегородскому вечу служил клич бирючей или бой особого колокола, не похожий на звук остальных церковных колоколов. Услышав его, участники сходились на Торговую сторону к Ярославову дворищу (в современном Новгороде площадь перед Николо-Дворищенским собором и церковью Прокопия) – месту расположения государственной канцелярии (гридницы) и выдачи грамот. Для провозглашения нового архиепископа вече собиралось на левом берегу Волхова – у Софийского собора.

Правомочность веча в принятии решений определялась несколькими условиями:

а) присутствием высших должностных лиц республики – посадников и тысяцких. Об этом должны были свидетельствовать их печати, вывешенные для всеобщего обозрения. От новгородского архиепископа в вече участвовали помощники, которые наблюдали за ходом собрания и ставили в известность владыку.

б) присутствием представителей всех пяти городских концов и новгородских сотен во главе со своими выборными лицами – кончанскими и уличанскими старостами, сотскими и т. д.

¹ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 51.

² Петров А. В. Марфа Борецкая // Вопросы истории. – 1994. – № 12. – С. 164.



*Вечевая стень с жезлом
степенного посадника
(рисунок на печати XV в.)*

в) присутствием представителей всех сословных групп: от боярства до «черных людей».

Невыполнение одного из этих условий нередко являлось основанием для признания общегородского веча незаконным и отмены его решений. Тем самым важное место новгородская демократия отводила соблюдению принципа широкого представительства.

После открытия веча, с возвышения – «степени», к присутствующим обращался посадник, который объявлял «повестку» собрания. Затем начинались выступления участников собрания. По их окончании от имени правителей Новгорода предлагался проект решения, предварительно согласованный с владыкой. Участники веча громкими криками поддерживали его или отвергали. Исход такого «голосования» определялся «на слух». Победа доставалась тому городскому концу, представители которого были на вече в большинстве.

Иногда принятое решение оспаривалось меньшинством. В таком случае начиналось противостояние, которое нередко перерастало в вооруженную борьбу. Разбившись на враждующие группы, новгородцы громили усадьбы соперников или сражались в рукопашном бою на Волховском мосту. Исход этого противостояния воспринимался как воля провидения. По мнению исследователей, в драке «новгородская демократия, не оставлявшая места для реализации пожеланий меньшинства, представляла собой одновременно уникальный пример твердости прав последнего, вплоть до права на раскол»¹.

Летописи рассказывают о случаях, когда концы противостояли друг другу в течение многих дней. Так, в 1218 г. были собраны два веча – на Торговой стороне у Ярославова дворища и на Софийской стороне у церкви Сорока святителей. Оба собрания продолжались в течение целой недели, а их участники нападали друг на друга. Подобное соперничество закончилось тем, что стороны выдвинули делегатов для переговоров и при посредничестве архиепископа и других священнослужителей пришли к согласию. Процедура примирения являлась частью традиционного вечевого ритуала новгородцев.

Известны случаи, когда стычки происходили еще до начала общегородского собрания. В 1359 г. жители одного из концов – славяне – напали на безоружных соперников и «разгониша» их, отняли посадничество у неугодного боярина. Такие действия считались грубым нарушением новгородских вечевых правил и с осуждением воспринимались современниками. Как отмечают некоторые историки, «право отдельных территорий с помощью силы отстаивать свою позицию, отличную от мнения большинства.., по большому счету, никогда не оспаривалось».

¹ Петров А. В. Марфа Борская // Вопросы истории. – 1994. – № 12. – С. 164.

Но законная, если можно так выразиться, усобица начиналась на общегородском вече и из него вырастала»¹.

Многие столкновения происходили вследствие противоречий боярских группировок, которые использовали в своих интересах недовольство городских низов. При этом нередко применялись подкуп и угощения участников собраний, найм «крикунов» и кулачных бойцов. Вовлекая новгородцев в политическое соперничество, аристократическая верхушка в значительной степени способствовала углублению внутригородских противоречий.

Наиболее ожесточенные споры разгорались при избрании посадников, тысяцких и архиепископов. Выборы на вече не являлись формальным утверждением кандидатов на государственные должности и отличались значительной активностью новгородцев. На собрании претендентам высказывались различные претензии и даже угрозы: «Не хотим тебя, коли не уйдешь, пойдем и прогоним». Неизвестно, каким способом осуществлялось «голосование» по кандидатурам на общегородском вече, однако, по мнению археологов, выборы органов самоуправления внутри новгородских концов (сотен и улиц) осуществлялись не криком, а подачей своего рода избирательных бюллетеней².

При смещении должностных лиц обязательно предьявлялось обвинение, которое могло исходить от отдельных групп населения, но формулировалось от имени всего вече. Основанием обвинения могли быть не только злоупотребления или бездействие тех или иных правителей, но и стихийные бедствия, которые обрушивались на город – пожары, неурожай и т. д. Корни таких претензий уходили в языческие времена, когда вожди родовых общин наделялись особым даром влияния на природу и, следовательно, отвечали за все ее проявления.

Избрание должностных лиц редко завершалось согласием всех концов, однако такие случаи были. В летописях отмечены редкие факты мирной передачи власти от одного посадника к другому. Например, несмотря на то, что старый и новый посадник принадлежали к разным городским концам, новгородцы «...отъяша посадничество от Остафья Дворянинца и даша посадничество Матфею Вальфромеевичю; Божиею благодатью не бысть между ими лиха»³.

Вечевые избирательные процедуры завершались заключением договора с новым должностным лицом и принесением им присяги – крестоцелования. С ее принятием вступали в силу все властные полномочия, установленные новгородскими обычаями и традициями.

Решения вече оформлялись дьяком в виде вечевых грамот и других документов. Их подписывали и скрепляли своими печатями архиепископ, посадник, тысяцкий, кончанские старосты. Исполнение решений вменялось в обязанность не только горожанам, но и жителям всех остальных территорий Новгородской республики – пригородов, пятин и «колоний».

¹ Петров А. В. Внутриобщинные столкновения в Новгороде в середине и второй половине XIV в. // Средневековая и новая Россия. – СПб., 1996. – С. 317.

² См. приложение к данному очерку, документ № 1.

³ Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950. – С. 358.

5. Утрата Новгородом независимости в конце XV в.

В результате войны 1471 г. и похода московских войск на Великий Новгород в 1477-1478 гг. были упразднены многие институты республиканской власти. Городская община согласилась упразднить вече, а вместо посадников приняла двух наместников великого князя. Символ новгородской демократии – вечевой колокол – был снят и увезен в Москву. От прежней государственности сохранились кончанские органы самоуправления, суд и законы, некоторые общинные вольности и права. Редкие вечевые собрания, созываемые в кризисные периоды, уже не имели прежнего статуса верховного государственного органа. Новгородская республика стала составной частью Русского государства, сохранив при этом некоторую автономию.

В работах историков XIX в. приведены разные оценки событий последней четверти XV столетия. Н. М. Карамзин¹, отдавая должное вечевому строю, считал, что великий князь Иван III Васильевич² «был достоин сокрушить углую вольность Новгородскую, ибо хотел твердого блага всей России»³. Сходная точка зрения была высказана С. М. Соловьевым⁴, который видел в присоединении северо-западных земель необходимый и закономерный результат исторического развития страны. Другую концепцию предложил еще другой автор XIX в. – Н. И. Костомаров⁵. Столкновение Москвы и Новгорода он объяснил как противоборство Руси единой и Руси удельно-вечевой, принципа централизации и федерации, строя самодержавного и вечевого. Исследователи XX в. обратили внимание на внутренние причины падения новгородского государства, среди которых часто называется перерождение республики из вечевой в боярско-олигархическую. В последние годы ряд историков высказывает мнение о том, что гибель Новгорода явилась следствием «не вырождения... политической культуры, а грубого насилия извне – московского завоевания»⁶.

На исходе XX в. опыт деятельности новгородских органов власти вновь вызывает большой интерес. Его черты исследователи определяют по отрывочным летописным строкам, свидетельствам современников и данным археологических раскопок. Этот опыт свидетельствует о самобытности политических традиций, организованности и устойчивости институтов представительной и непосредственной демократии.

¹ Карамзин Николай Михайлович (1755-1826) – выдающийся русский историк, писатель. Главное сочинение: «История государства Российского» (1816-1826 гг.).

² Иван III Васильевич (1440-1505) – великий князь московский (с 1462 г.), «государь всеа Руси» (с 1478 г.).

³ Карамзин Н. М. История государства Российского. Тт. IV-VI. – Тула, 1990. – С. 462-463.

⁴ Соловьев Сергей Михайлович (1820-1879) – выдающийся русский историк. С 1847 г. профессор, в 1871-1877 гг. – ректор Московского университета. Главное сочинение: «История России с древнейших времен» (1851-1879 гг.).

⁵ Костомаров Николай Иванович (1817-1885) – историк, литератор, критик.

⁶ Скрынников Р. Г. Трагедия Новгорода. – М., 1994. – С. 153.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предлагаем познакомиться с дополнительными материалами к очерку: текстом берестяной грамоты, договорной грамотой, извлечением из записок бургундского рыцаря и дипломата Гильбера де Ланноа¹, фрагментом исторической повести Н. М. Карамзина «Марфа-Посадница, или Покорение Новгорода».

По мнению известного ученого, археолога А. В. Арциховского, проводившего раскопки в древнем Новгороде, берестяная грамота № 298 (документ № 1) может являться своеобразным «избирательным бюллетенем», использовавшимся при выборах должностных лиц. Это предположение, с некоторыми оговорками, подтвердил В. Л. Янин в работе «Я послал тебе бересту...».

Документы № 2-3 позволяют не только представить повседневную жизнь средневекового Новгорода, но и определить уровень компетенции его важнейших политических институтов – князя, посадника и городской общины.

В документе № 4 дан отрывок из исторической повести Н. М. Карамзина «Марфа-Посадница, или Покорение Новгорода», опубликованной в 1802 г. Описывая эпоху крушения независимости Новгорода в конце XV в., автор предпринял попытку реконструировать порядок проведения веча.

ДОКУМЕНТ № 1.

БЕРЕСТЯНАЯ ГРАМОТА № 298

Костка сына Лукина, Офремова сына.
Купра Иванова сына, Онитвька.
Купра Фомина сына.
Игнатья Юрьева сына.

Янин В.Л. Я послал тебе бересту... – М., 1965. – С. 156.

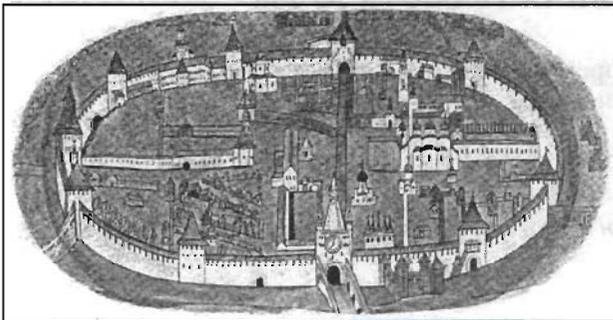
¹ Гильбер де Ланноа (Ланнуа) (1386-1452) – фландрский рыцарь и дипломат. В начале XV в. посетил Литву, владения Ливонского ордена, Новгородскую землю.

ДОКУМЕНТ № 2.

**ДОГОВОРНАЯ ГРАМОТА НОВГОРОДА С ТВЕРСКИМ
ВЕЛИКИМ КНЯЗЕМ МИХАИЛОМ АЛЕКСАНДРОВИЧЕМ¹
1371 г.**

Поклон от посадника, и от тысячьского, и от всех старейших, и от всех меньших, и от всего Новагорода к господину князю великому Михаилу. На семь, господине, Новгород весь крѣст целуеть. Княжение твое честно держати по пошлине, без обиды; а тебе, господине, также Новгород держати по пошлине, без обиды. Что свобод Дмитриевых и Андреевых, что селца тягнуло к тым слободам, того всего тебе съступатися, то все к Новгороду бес кун. А что, княже, сел твоих, и владычных, и княгынних, и бояр твоих, и слуг твоих на Новгородской земли: которое село зашло бес кун, то бес кун поидеть к Новгороду; а кто купил, [а тыи] знаеть своего истца или детеи его; истца ли не будеть, ни детеи его, целовати ему крѣст, како то истца не ведаеть, взяти ему куны, колько будеть дал, по исправе, а земля к Новгороду. А рубежь ти, княже, межю Суждальскую землю и Новгородскую [дати] ти старьй, како было при деде твоёмь и при праотце твоёмь Ярославе. А што волостии новгородских, тех волостии тебе не держати, княже, своими мужи, держати мужи новгородскими; а дар тебе имати от тех волостии. А бес посадника ти, княже, суда не судити, ни волости роздавати, ни грамот давати. А без вины мужа волости не лишити. А в Русу, княже, ездити в осень, како пошло. А лете ездети на Възвяд звери гонить. А за Волок ти слати своего мужа из Новагорода в дву насаду, по пошлине, а опять ехати туды же на Новгород, а с Низу ти не слати; также и в Бежице. А что пошлины, княже, в Новгородской волости, [того] вы мене не таити в всех волостех. А холоп или поручникикы выдавати. А всему тому суд в Новегороде. А што ти, княже, пошло в Торжьку и на Волоце: тиун свои держати на свои части, а новгородьча на своеи части. А в Бежицах, тебе, княже, ни твоєи княгини, ни твоим боярам, ни твоим слугам сел не държати, ни купити, ни даром приимати, ни по всеи волости Новгородской. А се, княже, волости новгородских:

План Новгородского кремля (с иконы XVI в.)



новгородских: Волок с всеми волостьми, Торжок, Бежице, Палець Городецъ, Мелеца, Шипино, Егна, Заволочье, Терь, Пермь, Печера, Югра, Вологда. А свиньи ти бити за 60 вѣрст от города. А в Ладугу ти слати княже, осетреника своего и медовара по грамоте прадеда твоего Ярослава. А ездети тебе, княже, в Ладугу на

¹ Михаил Александрович (1333-1399) – тверской князь, воспитывался в Новгороде у архиепископа Василия Калки.

третье лето. А из Бежиць, княже, людии в свою волость не выводити, ни из иных волостии новгородских, ни грамот давати, ни закладников приимати ни княгине твоеи, ни боярам твоим, ни слугам твоим: ни смерда ни купчины. А грамот ти не посужати. А что пожни твои и твоих мужь, то твое и твоих мужь; а новгородскийи Новугороду. А дворянам твоим, како пошло, погон имати: от князя по пяти кун, а от тиуна по две долгеи. А што, княже, мыто по Суждальскои земли и в твоеи волости: от воза по две векше, от лодьи, от хмелна короба и от льяна. А дворянам твоим у купець повозов не имати, разве ратной весте. А свобод и мытов на Новгородскои волости не ставити. А холоп или роба почнетъ вадити на господу, тому ти веры не яти. А на Низу тебе, княже, новгородча не судити, ни волостии роздавати. А кто почнетъ вадити к тебе, тому ти веры не яти. А в Немечьком дворе тебе, княже, торговати нашею братьею; а двора ти не затваряти; а приставов не приставивати. А гости нашему гостити межю Суждальскою землею без рубежа, по цесареве грамоте. А судьи слати тебе свои на Петров день, тако пошло. А вывода ти, княже, межю Суждальскою землею и Новгородскою не чинити. А што закладне твои в Торжьку или инде где, или за тобою, или за твоею княгинею, или за мужи твоими: кто купець, поидеть в свое сто. А коли будетъ Новугороду розмирье с Немчи или с Литвою или с ыное стороне, пособляти ти, княже, по Новегороде бес хытлости. А без новгородского ти слова, княже, воины не замышляти. А приставов ти с Низу в всю в Новгородскую волость не всылати. [А кто] купець, поидет в свое сто, а смерд поидеть в свои погост; тако пошло в Новегороде, отпусти их проче. А гнева ти, княже, до Новагорода не держати ни до одного человека. А ряду, княже, в Новгородскои волости тебе и твоим судьям не посужати. А самосуда не замышляти. А старосте ни холопа, ни робы без осподаря не судити твоим судьям. А за рубежь из Новгородскои волости твоим дворяном суда не выводити, ни судити. А свобод ти и сел съступитися. А на семь на всем князь великийи крьст человал. А что ти грамот крьстных Новугороду с всеми городы с немечкыми, на те ти грамоты, княже, не наступатися, а новгородскои ти души блюсти. А вынесуть тебе из Орды княжение великое, нам еси князь великийи; или пак не вынесуть тебе княжения великого из Орды, поити твоим наместникам из Новагорода прочь и из новгородских пригородов, а в том Новугороду измены нету.

Материалы по истории СССР для семинарских и практических занятий. Вып. 2. Русская феодальная деревня XI - XVI вв. - М., 1987. - С. 43-45.

ДОКУМЕНТ № 3.

ГИЛЛЬБЕР де ЛАННОА

ПУТЕШЕСТВИЕ В 1412 ГОДУ (извлечение)

40. Тоже: Великий Новгород – удивительно большой город; он расположен на большой равнине, окруженной большими лесами, и находится

в низкой местности среди вод и болот. Посреди упомянутого города течет большая река по имени Волхов. Город обнесен плохими стенами, сделанными из плетня и земли, тогда как башни каменны. Этот город независим и имеет общинное правление (*ville franche et seignourie de commune*). Здесь есть епископ, который представляет как бы начальника... Они имеют замок, расположенный на берегу упомянутой реки, и в нем соборная церковь св. Софии, которую они почитают, и там живет их упомянутый епископ.

41. Тоже: Внутри упомянутого города живет много больших сеньоров, которых называют *боярами*, и там есть такие горожане, которые владеют землей в 200 лье длины, богаты и могущественны удивительно. И не имеют русские великой Руси (т. е. жители Великого Новгорода – Авт.) других властителей, кроме этих бояр, выбираемых по очереди так, как хочет община.

Они имеют двух начальников: тысяцкого и посадника (*ung duc et ung bourchgrave*), которые и управляют сказанным городом. Эти правители возобновляются из года в год. И там я был у упомянутых епископа и сеньоров.

42. Тоже: ...Я был девять дней в этом городе, и упомянутый епископ присылал мне каждый день более 30 человек с хлебом, мясом, рыбой..., пивом и медом, а выше упомянутые тысяцкие и посадники дали мне обед...

*Путешествие Гилльбера де Ланноа в 1412 г.//
Университетские известия. Киев. – 1873. – № 8. – С. 23-25.*

ДОКУМЕНТ № 4.

НИКОЛАЙ КАРАМЗИН

МАРФА-ПОСАДНИЦА¹, ИЛИ ПОКОРЕНИЕ НОВАГОРОДА (извлечение)

Раздался звук *Вечевого колокола*, и вздрогнули сердца в Новгороде. Отцы семейств вырываются из объятий супруг и детей, чтобы спешить, куда зовет их отечество. Недоумение, любопытство, страх и надежда влекут граждан шумными толпами на Великую площадь. Все спрашивают; никто не отвечает... Там, против древнего дому Ярославова, уже собрались посадники с золотыми на груди медалями, тысяцкие с высокими

¹ Борецкая Марфа – вдова новгородского посадника И. А. Борецкого. В 1471 г. вместе с сыном – степенным посадником Дмитрием возглавила враждебную Москве партию новгородских бояр, которая вела переговоры о подданстве с литовским князем Казимиром IV. После похода Ивана III на Новгород в 1478 г. была арестована и сослана в Москву, а ее имущество конфисковано.

жезлами, бояре, люди житые со знаменами и старосты всех пяти Концов новгородских с серебряными секирами. Но еще не видно никого на месте лобном, или Вадимовом (где возвышался мраморный образ сего витязя). Народ криком своим заглушает звон колокола и требует открытия веча. Иосиф Делинский, именитый гражданин, бывший семь раз Степенным посадником – и всякий раз с новыми услугами отечеству, с новою честью для своего имени, – всходит на железные ступени, открывает седую, почтенную свою голову, смиренно кланяется народу и говорит ему, что князь московский прислал в Великий Новгород своего боярина, который желает всенародно объявить его требования... Посадник сходит – и боярин Иоаннов является на Вадимовом месте, с видом гордым, препоясанный мечом и в латах... Все безмолвствуют, боярин хочет говорить... Но юные надменные новгородцы восклицают: «Смирись пред великим народом!» Он медлит – тысячи голосов повторяют: «Смирись пред великим народом!» Боярин снимает шлем с головы своей – и шум умолкает.

«Граждане новгородские! – вещает он. – Князь Московский и всея России говорит с вами – внимайте!..»

Народ и граждане! Да властвует Иоанн¹ в Новгороде, как он в Москве властвует! Или – внимайте его последнему слову – или храброе воинство, готовое сокрушить татар, в грозном ополчении явится прежде глазам вашим, да усмирит мятежников!.. Мир или война? Ответствуйте?!»

С этим словом боярин Иоаннов надел шлем и сошел с лобного места.

Еще продолжается молчание. Чиновники и граждане в изумлении. Вдруг колеблются толпы народные, и громко раздаются восклицания: «Марфа! Марфа!» Она всходит на железные ступени, тихо и величаво; взирает на бесчисленное собрание граждан и безмолвствует... Важность и скорбь видны на бледном лице ее... Но скоро осененный горестию взор блеснул огнем вдохновения, бледное лицо покрылось румянцем, и Марфа вещала:

«...Жена дерзает говорить на Вече, но предки мои были друзья Вадимовы, я родилась в стане воинском под звуком оружия, отец, супруг мой погибли, сражаясь за Новгород. Вот право мое быть защитницею вольности! Оно куплено ценою моего счастья...».

«Говори, славная дочь Новаграда!» – воскликнул народ единогласно – и глубокое безмолвие снова изъявило его внимание...

«...Новгород признавал в князьях своих единственно полководцев и военачальников; народ избирал власти гражданские и, повинувшись им, повиновался уставу воли своей...»

Но если Иоанн говорит истину, если в самом деле гнусное корыстолюбие овладело душами новгородцев, если мы любим сокровища и негу более добродетели и славы, то скоро ударит последний час нашей вольности, и *Вечевой колокол*, древний глас ее, падет с башни Ярославовой и навсегда умолкнет!..

Но знай, о Новгород! что с утратою вольности иссохнет и самый источник твоего богатства... Померкнет слава твоя, град великий, опустеют многолюдные Концы твои, широкие улицы зарастут травой, и великолепие твое, исчезнув навеки, будет баснею народов. Напрасно любопыт-

¹ Иван III Васильевич.

ный странник среди печальных развалин захочет искать того места, где собиралось Вече, где стоял дом Ярославов и мраморный образ Вадима: никто ему не укажет их. Он задумается горестно и скажет только: «Здесь *был* Новгород!..»

Тут страшный вопль народа не дал уже говорить посаднице. «Нет, нет! Мы все умрем за отечество! – восклицают бесчисленные голоса. – Новгород – государь наш! Да явится Иоанн с воинством!» Марфа, стоя на Вадимовом месте, веселится действием ее речи. Чтобы еще более вспалить умы, она показывает цепь, гремит ею в руке своей и бросает на землю: народ в исступлении гнева попирает оковы ногами, взывая: «Новгород – государь наш! Война, война Иоанну!»

...Марфа вздохнула свободно. Видя ужасный мятеж народа (который, подобно бурным волнам, стремился по стогнам и беспрестанно восклицал: «Новгород – государь наш! Смерть врагам его!»), внимая грозному набату, который гремел во всех пяти Концах города (в знак объявления войны), сия величавая жена подымлет руки к небу, и слезы текут из глаз ее. «О, тень моего супруга! – тихо вещает она с умилением. – Я исполнила клятву свою! Жребий брошен: да будет, что угодно судьбе!..» Она сходит с Вадимова места.

Вдруг раздается треск и гром на Великой площади... Земля колеблется под ногами... Набат и шум народный умолкают... Все в изумлении. Густое облако пыли закрывает от глаз дом Ярослава и лобное место... Сильный порыв ветра разносит наконец густую мглу, и все с ужасом видят, что высокая башня Ярославова, новое гордое здание народного богатства, пала с *Вечевым колоколом* и дымится в своих развалинах... Пораженные сим явлением, граждане безмолвствуют... Скоро тишина прерывается голосом – внятным, но подобным глухому стону, как будто бы исходящему из глубокой пещеры: «О Новгород! Так падает слава твоя! Так исчезнет твое величие!..» Сердца ужаснулись. Взоры устремились на одно место, но след голоса исчез в воздухе вместе с словами: напрасно искали, напрасно хотели знать, кто произнес их. Все говорили: «Мы слышали!», никто не мог сказать от кого? Именитые чиновники, уstraшенные народным впечатлением более, нежели самым происшествием, всходили один за другим на Вадимово место и старались успокоить граждан. Народ требовал мудрой, великодушной, смелой Марфы: посланные нигде не могли найти ее.

Между тем настала бурная ночь. Засветились факелы; сильный ветер беспрестанно задувал их, беспрестанно надлежало приносить огонь из домов соседственных. Но тысячские и бояре ревностно трудились с гражданами: отрыли *Вечевой колокол* и повесили на другой башне. Народ хотел слышать священный и любезный звон его – услышал и казался покойным. Степенный посадник распустил *Вече*. Толпы редели. Еще друзья и ближние останавливались на площади и на улицах говорить между собою, но скоро настала всеобщая тишина, подобно как на море после бури, и самые огни в домах (где жены новгородские с беспокойным любопытством ожидали отцов, супругов и детей) один за другим погасли.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

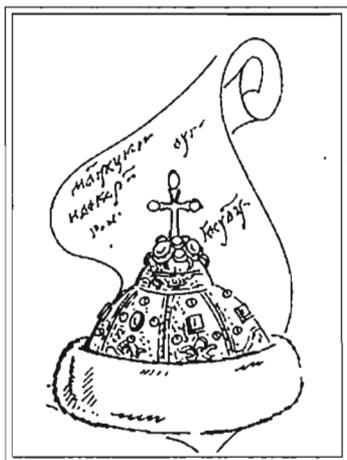
1. Охарактеризуйте роль веча и князя в древнерусском государстве.
2. Укажите причины, повлиявшие на своеобразие политического строя Новгородской земли.
3. Назовите выборные органы власти Новгорода. Дайте оценку мнениям исследователей по вопросу о сущности новгородского республиканского строя.
4. Охарактеризуйте полномочия князя, посадника, тысяцкого, архиепископа и «Совета господ». При этом используйте документы №№ 2-3.
5. Укажите общие и особенные черты, в управлении Новгородом и Флоренцией (см. настоящее издание, очерк 4).
6. Объясните причины столкновения горожан на вечевых собраниях.
7. Прочитайте отрывок из повести Н. М. Карамзина «Марфа-посадница...» (Документ № 4). Охарактеризуйте реконструкцию исторической эпохи вечевых процедур, предпринятую Н. М. Карамзиным. Отметьте элементы модернизации в описании событий XV в. и укажите причины их появления.
8. Прочитайте берестяную грамоту № 298 и попробуйте объяснить, почему археологи предположили, что она являлась избирательным бюллетенем в Новгороде, а не перечислением должников или обращением с просьбой к указанным в грамоте лицам.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

- Материалы по истории СССР для семинарских и практических занятий. Вып. 2. Русская феодальная деревня XI-XVI вв.: Учебное пособие для вузов по спец. «История». – М., 1987.
- Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л., 1950.
- Российское законодательство X-XX веков в 9 томах. Том 1: Законодательство Древней Руси. – М., 1984.
- Белоновский В. Н., Белоновский А. В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века: (теория, история, практика). – М., 1999.
- Бернадский В. Н. Новгород и Новгородская земля в XV в. – Л., 1961.
- Бушуев С. В., Миронов Г. Е. История государства Российского: Историко-библиографические очерки. Кн. Первая. IX-XVII вв. – М., 1991.
- Ерошкин Н. П. История государственных учреждений в дореволюционной России. – М., 1983.
- Институты самоуправления: историко-правовое исследование/Отв. ред. Л. С. Мамут. – М., 1995.
- История СССР с древнейших времен до конца XVIII в./ Под ред. Б. А. Рыбакова. – М., 1975.
- Карамзин Н. М. История государства Российского. Тт. IV-VI. – Тула, 1990.
- Кафенгауз Б. Б. Древний Псков: Очерки по истории феодальной республики. – М., 1969.
- Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX - XIX ст.: Исторический очерк. – М., 1910.
- Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 2. Курс русской истории. Ч. 2. – М., 1987.
- Мартышин О. В. Вольный Новгород: Общественно-политический строй и право феодальной республики. – М., 1992.
- Новгород. К 1100-летию города. – М., 1964.
- Петров А. В. Внутриобщинные столкновения в Новгороде в середине и второй полови-

- не XIV в.// Средневековая и новая Россия: Сборник научных статей к 60-летию профессора И. Я. Фроянова. – СПб., 1996.
- Петров А. В. Марфа Борецкая// Вопросы истории. – 1994. – № 12.
- Пресняков А. Е. Княжеское право в древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. – М., 1993.
- Рыбаков Б. А. Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв. 2-е изд. доп. – М., 1993.
- Свердлов М. Б. Генезис и структура феодального общества в древней Руси. – Л., 1983.
- Свердлов М. Б. Общественный строй древней Руси в русской исторической науке XVIII-XX вв. – СПб., 1996.
- Сергеевич В. И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. – М., 1867.
- Скрышников Р. Г. Трагедия Новгорода. – М., 1994.
- Толочко П. П. Киев и Киевская земля в эпоху феодальной раздробленности XII-XIII веков. – Киев, 1980.
- Фроянов И. Я. Древняя Русь. Опыт исследования истории социальной и политической борьбы. – М.; СПб., 1995.
- Фроянов И. Я., Дворниченко А. Ю. Города-государства древней Руси. – Л., 1988.
- Хорошев А. С. Церковь в социально-политической системе Новгородской феодальной республики. – М., 1980.
- Черепнин В. Л. Общественно-политические отношения в древней Руси и Русская Правда// Новосельцев А. П., Пашуто В. Т., Черепнин Л. В., Шапов Я. Н. Древнерусское государство и его международное значение. – М., 1965.
- Янин В. Л. Новгородские посадники. – М., 1962.
- Янин В. Л. Очерки комплексного источниковедения. Средневековый Новгород. Учебн. пособие. – М., 1977.
- Янин В. Л. Я послал тебе бересту... – М., 1965.





Очерк одиннадцатый

Выборы и избирательные процедуры в Русском государстве XVI-XVII вв.

Основные вопросы:

1. Реформы местного управления в XV – середине XVI в.
2. Земские соборы XVI-XVII вв. и роль выборных институтов в их функционировании.
3. Избирательные кампании при выборах царей в конце XVI – начале XVII в.

1. Реформы местного управления в XV – середине XVI в.

В отечественной истории вторая половина XV в. стала временем окончательного объединения русских земель в единое государство под главенством Московского княжества. Распадается Золотая Орда¹, теряет независимость Северо-Восточная Русь, прекращают существование Новгородская и Псковская феодальные республики. Существенные изменения происходят в центральном управлении Московского государства: расширяется состав *Боярской думы*, которая становится постоянно действующим советом при великом князе, формируется новая система исполнительных учреждений (казна, областные дворцы, приказы), а для консультаций по наиболее значимым вопросам, прежде всего, военным, начинают созываться совещания феодальной знати и высшего духовенства. Система государственных институтов приспосабливается к новым условиям – политическому обезличиванию бывших самостоятельных княжеств, становлению единого Русского государства и укреплению центральной власти.

С середины XV в. московское правительство начинает осознавать необходимость реформ в местном управлении. Обширные административ-

¹ Золотая Орда (Улус Джучи) – государство, созданное в начале 40-х гг. XIII в. ханом Батыем в результате монгольских завоеваний. Территория Золотой Орды охватывала Западную Сибирь, Северный Хорезм, Волжскую Булгарию, Северный Кавказ, Крым, Половецкие степи, земли Северо-Восточной Руси (без Новгорода и Пскова). Во второй половине XV в. распалась на несколько ханств.

но-полицейские, судебные и военные полномочия наместников и волостелей, выраженные формулой кормленной грамоты: «И вы, все люди тое волости чтите его и слушайте, а он вас ведет и судит и ходит у вас по всем по тому, как было преж сего»¹, тормозили интеграционные процессы в стране, ассоциировались с прежней удельной автономией, вызывали активное недовольство служилого и тяглого сословий, препятствовали созданию боеспособной армии. В этот период были составлены многочисленные челобитные, в которых местное население открыто высказывалось против кормленщиков, называя их «волками», «мучителями» и «разорителями».

Проведение реформ началось с появления во второй половине XV в. должностных лиц местного управления – *городовых приказчиков*, назначаемых великим князем для надзора за строительством укреплений, мостов и дорог, производством пороха, хранением боеприпасов, оружия, продовольствия и организацией народного ополчения.

В конце XV – начале XVI в. центральное правительство приступило к реформированию системы «кормлений» в уездах, волостях и станах Московского государства. Оно существенно ограничило полномочия наместников, сократило сроки их пребывания на «кормлении» до одного-трех лет. Одновременно начали создаваться органы местного самоуправления; постепенно определялись их права и обязанности. По словам А. А. Кизеветтера, «вплоть до XVI столетия эта существенная сторона нашего административного быта не была нормирована и утверждена законом, не получала юридического определения и развивалась исключительно на основе народного обычая, как естественное и неизбежное восполнение недостаточности и несовершенства официальной княжеской администрации»².

Уже в 1488 г. Белозерская уставная грамота упоминает должностных лиц местного самоуправления – сотского и «добрых» людей. В их ведение передавался сбор «кормов» с населения края: «6. А кормы наместничьи, и тиуновы³, и доводчиковы поборы берут в станех сотцкие да платят наместником, и тиуном, и доводчиком в городе»⁴, они участвовали в суде княжеского наместника или тиуна: «19. А наместником нашим и их тиуном без сотцково и без добрых людей и не судити суд»⁵.

Белозерская уставная грамота не говорит прямо о выборном статусе сотского и «добрых» людей, но неопределенность процедуры их выдвижения, очевидно, предполагала проведение каких-то выборных действий. Грамота 1488 г. не только возложила на органы местного управления часть административных функций, но и отразила начальный этап формирования сословно-представительной монархии в Русском государстве.

¹ Цит. по: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1968. – С. 30.

² Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст. – М., 1910. – С. 47.

³ Тиуны – в Русском государстве XIV-XVI вв. должностные лица аппарата наместника, заведовавшие доходами в пользу государства или своего господина; осуществляли управленческие и судебные функции на местах.

⁴ Российское законодательство X-XX веков. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985. – С. 193.

⁵ Там же. – С. 195.

С принятием в 1497 г. обязательного общегосударственного закона – *Судебника*¹, полномочия выборных органов самоуправления были несколько расширены. Судебник предоставил должностным лицам от местного населения дополнительное право гражданского контроля над судебной деятельностью кормленщиков и других великокняжеских чиновников: «38. А бояром или детем боярским, за которыми кормления с судом с боярским, имуть судити, а на суде у них быти дворьскому, и старосте и лутчимъ людем. А без дворского, и без старосты, и без лутчих людей суда наместником и волостелем не судити; а посула им от суда не имати, и их тиуном и их людем посула от суда не имати же, ни на государя своего, ни на тиуна, и пошлинником от суда посулов не просити»². Помимо «дворских» и «старост» здесь упомянуты «лутчие люди», которые, вероятно, также выбирались населением.

Дальнейшее развитие и юридическое оформление принципа выборности связано с проведением реформ местного управления в первой половине XVI в. Их результатом стало ослабление власти наместников и волостелей, учреждение новых органов самоуправления – губных и земских изб и окончательная отмена системы «кормлений».

В конце 30-х гг. XVI в. на отдельных территориях Русского государства учреждаются *губные*, а с начала 50-х гг. – *земские избы*. Их полномочия, состав и порядок формирования определялись специальными *губными* и *земскими грамотами*, которые издавались от имени царя. Первые передавали населению уезда и его выборным органам (губным избам) судебные и карательные (по отношению к «лихим людям») функции, а вторые регламентировали финансово-хозяйственную, судебную и полицейскую деятельность выборной «земской» (волостной) администрации. В ряде случаев полномочия губных и земских учреждений совпадали. С 1555 г. губные и земские избы вводятся повсеместно и заменяют собой кормления.

Рассмотрим выборные нормы этого времени на примере формирования губных органов самоуправления. Губные грамоты стали первыми законодательными документами, в которых не только перечислялись категории местного населения, имевшие право участвовать в выборах и выдвигать своих представителей, но и указывались требования к кандидатам, общий порядок их избрания. Наиболее важным было то, что выборы в губные избы носили широкий сословный характер. Об этом свидетельствует одна из таких грамот – Белозерская (1539 г.). В ней от имени «великого князя Ивана Васильевича³ всеа Руси» предлагалось населению края, а именно – «князем и детем боярским, отчинником и помещиком, и всем служилым людем, и старостам, сотцкым, и десятцким, и

¹ Судебник 1497 г. – юридический документ, изданный Иваном III. Содержал нормы уголовного права и процесса, гражданского права.

² Российское законодательство X-XX веков. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985. – С. 59.

³ Иван IV Васильевич, Иван Грозный (1530-1584) – великий князь московский и «всеа Руси» (с 1533 г.), первый русский царь (с 1547 г.). В 40-50-х гг. XVI в. отменил кормления, завершил губную, провел земскую и др. реформы. Учредил опричнину, отменил крестьянский выход в Юрьев день. Завоевал Казанское и Астраханское ханства, при нем был организован поход Ермака в Сибирь (ок. 1581 г.). Вел многолетнюю Ливонскую войну за выход к Балтийскому морю.



*Принесение присяги
(из книги А. Олгария, XVII в.)*

всем крестьяном моим великого князя, и митрополитим, и владычним, княжим, и боярским, и помесчиковым, и монастырским, и черным, и псарем, и осочником, и перевестником, и бортником, и рыболовом, и бобровником, и оборочником и всем без отмены, чей кто нибуди»¹ избрать своих должностных лиц: «И вы бы, меж себя свестясь все заодин, учинили себе в тех своих волостях в головах детей боярских в волости человеки три или четыре,

которые бы грамоте умели и которые пригожи, да с ними старост и десятцких и лутчих людей крестьян человек пять или шесть, да промеж бы есте себя, в станех и в волостях, лихих людей розбойников сами обыскивали по нашему крестному целованью въправду без хитрости...»².

В этой грамоте порядок выборов в губное самоуправление был сведен к двум основным этапам – общему собранию населения и избранию органа местного самоуправления, состоящего из 3-4-х детей боярских, старост, десятских и 5-6-ти «лутчих людей». Процедура завершалась *крестоцелованием* – присягой, к которой приводились новые должностные лица. По окончании выборов список с именами избранных представителей должен был незамедлительно отправлен в столицу: «А которых детей боярских и старость и десятцких, и лутчих людей учините в головах, в которой волости нибуди, и вы б о том отписали часа того на Москву...»³.

Несколько иной порядок выборов губной избы был установлен спустя шестнадцать лет для Медынского уезда. В наказе 1555 г. процедура избрания старост и целовальников дополнена последующим утверждением их кандидатур царем. Это нововведение характерно и для других, более поздних грамот. Например, грамота, направленная в 1586 г. в Троице-Сергиев монастырь, указывала: «А кого имени, для розбойных и татинных дел, приказщиков и в губные целовальники крестьян и дьячков выберут, и им тех приказчиков, и крестьян, и дьячков для крестного целованья прислати в Москву в Разбойный приказ»⁴. Помимо отчетливого упоминания о выборах, эта грамота также свидетельствует о формировании в конце XVI в. общегосударственной избирательной системы. Ее схематическое построение предложил современный исследователь: «Проживавшие в исторически сложившихся территориальных единицах дворяне и

¹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985. – С. 213.

² Там же. – С. 214.

³ Там же. – С. 215.

⁴ Там же. – С. 223.

посадские люди избирали на сходе открытым голосованием главу губного органа. Функции контроля за выборами выполняли должностные лица Разбойного приказа, этот же приказ и утверждал в должности выборное лицо – *губного старосту*. Помимо этого на Разбойном приказе лежала обязанность выдавать специальный наказ (инструкцию) с разъяснением основных прав и обязанностей губного старосты. Староста непосредственно формировал аппарат, который состоял из целовальников, избравшихся посадскими и чернотяглыми крестьянами. Каждый губной орган имел специальную канцелярию – губную избу, делопроизводство в которой вел губной дьяк. Сначала старосты избирались бессрочно, затем выборы стали проходить ежегодно¹.

Таким же порядком формировались земские избы. Но в данном случае в избирательном процессе не участвовали служилые люди, подчинявшиеся непосредственно царю.

Выборные органы местного управления просуществовали с середины XVI до начала XVIII столетия. За это время правительство неоднократно изменяло их полномочия, уточняло требования к кандидатам на должность старосты или головы, постепенно усиливало ответственность должностных лиц за исполнение своих обязанностей. В ряде грамот прямо указывалось, что губных старост за служебные упущения может ожидать смертная казнь «от меня, царя и великого князя».

Характер выборов существенно изменился во второй половине XVI в. По мнению А. А. Кизеветтера, избрание должностных лиц местного самоуправления становится в этот период «не столько возложением на данное лицо известных полномочий, обусловленных общественным доверием, сколько актом поручительства за избираемого человека со стороны избирателей перед теми лицами и учреждениями, перед которыми ему придется нести ответственность за свои действия... Мирской выбор был коллективной порукой избирательной группы за выбираемого человека. Такая порука очень скоро начала принимать в Московском государстве принудительный характер, благодаря чему общественное самоуправление становится не правом, а тяжелой принудительной повинностью»².

После Смутного времени³ губные и земские избы стали вытесняться приказно-воеводской администрацией, которая более эффективно обеспечивала исполнение распоряжений царской власти. Выборы все чаще проходили под контролем центрального правительства, теряя свою всеобщую значимость. Окончательная ликвидация губных и земских учреждений произошла в 1699-1702 гг. Полномочия первых были переданы дворянским коллегиям при воеводах, а вторые были подчинены органам городского самоуправления.

Губная и земская реформы середины XVI в. способствовали формированию системы выборного представительства в Русском государстве,

¹ Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. – М., 1996. – С. 12.

² Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст. – М., 1910. – С. 59.

³ Смутное время – термин, введенный русскими писателями XVII в., обозначающий события конца XVI – начала XVII в. в России. Эпоха кризиса государственности, трактуемая рядом историков как гражданская война. Сопровождалась народными выступлениями и мятежами, правлениями самозванцев, польской и шведской интервенциями, разорением страны.

которая наиболее ярко проявилась в деятельности земских соборов и при избрании царей в конце XVI – начале XVII в.

2. Земские соборы XVI-XVII вв. и роль выборных институтов в их функционировании

Среди институтов государственной власти XVI-XVII вв. особое место занимают *земские соборы*. Они появились в период политической централизации и оформления единой системы управления в Русском государстве и отразили важные изменения в социально-политической структуре общества: ослабление княжеско-боярской аристократии и усиление дворянского сословия.

Сословно-представительной монархии понадобился новый государственный орган, который «поддерживал бы политику власти, через который власть узнавала бы об общественных запросах и обращалась бы к обществу»¹.

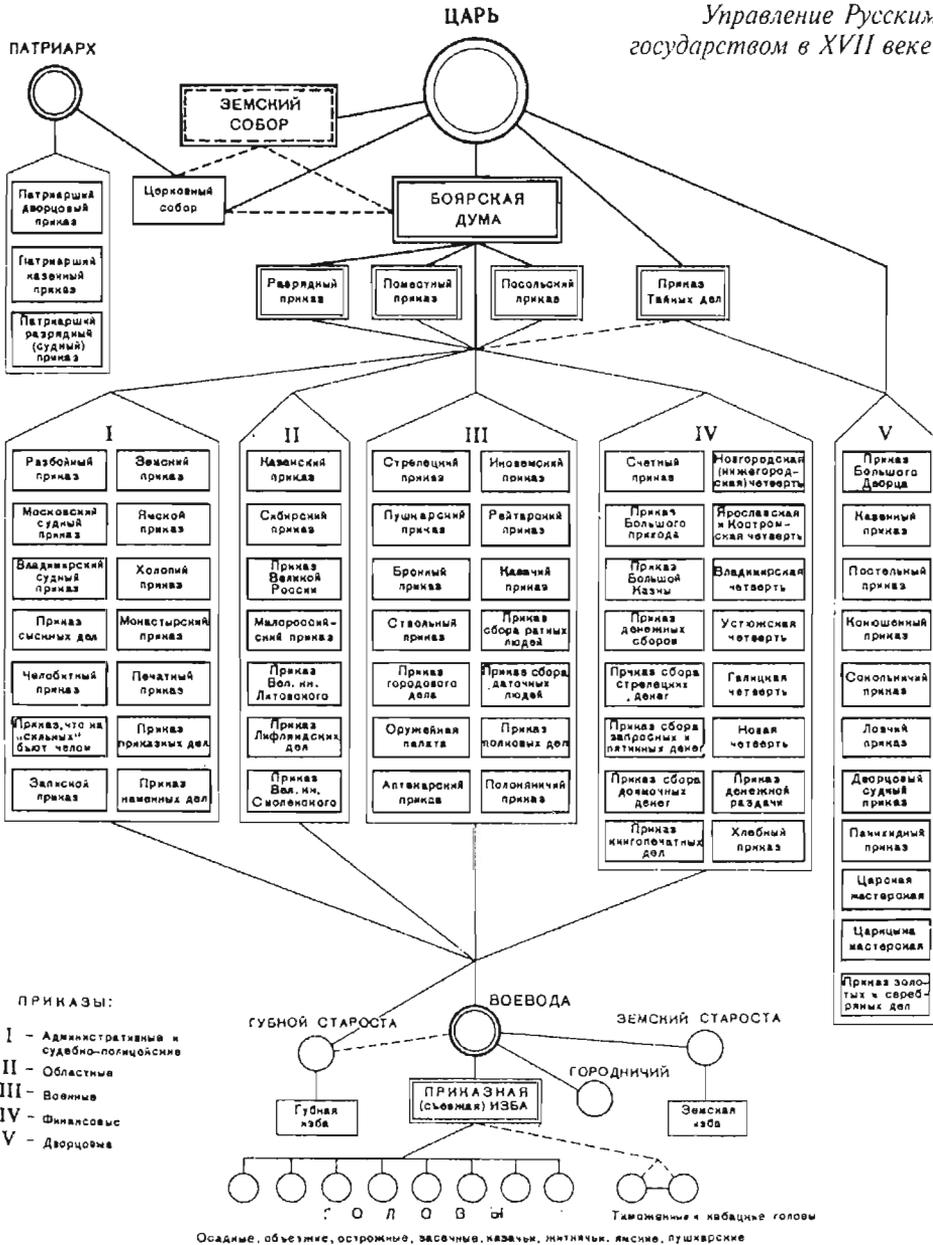
Авторы, писавшие о земских соборах в XVI-XVII вв., воспринимали их как широкие сословные совещания представителей от различных регионов страны, созванные для обсуждения важных вопросов внутренней и внешней политики – «о устроении земском», «о чинах, судах и управах земских». Эта форма решения общегосударственных дел постепенно утвердилась и приобрела большое значение. В разное время на «советах всей земли», «всех людей» (так соборы часто называются в документах) избирали царей, объявляли войну или мир, утверждали налоги, давали земельные пожалования, назначали должностных лиц, ведали сыском «татей» и «разбойников».

В середине и второй половине XVI в. земские соборы проходили в виде расширенных совещаний при царе думских чинов и высшего духовенства – Освященного собора. Их состав предварительно определялся царем вместе с Боярской думой и менялся в зависимости от многих обстоятельств – повестки дня, политической ситуации, финансовых нужд и даже от места проведения отдельных соборов. Отсюда отсутствие ясности в формировании системы представительства, нерегулярность созыва заседаний, нечеткость компетенции, внутренней структуры и регламента, переплетение деятельности церковных и светских совещаний. Среди их участников летописи XVI в. упоминают представителей различных групп населения – архиепископов и епископов, игуменов и архимандритов, бояр и окольных, воевод, детей боярских и дворян, дьяков, приказных людей и купцов. В целом, в XVI в. право участия определялось, по мнению исследователей, двумя основными условиями – общественно-политическим и должностным положением и царским назначением (приглашением). Тем самым «правительственная власть снимала с себя в какой-то степени ответственность за проводимые ею мероприятия, так как эти мероприятия оказывались одобренными широким кругом советников»².

¹ Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. – М., 1978. – С. 61-62.

² Шмидт С. О. У истоков российского абсолютизма: Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного. – М., 1996. – С. 276.

Управление Русским государством в XVII веке.



По выражению дореволюционного исследователя А. И. Заозерского, первые соборы были похожи скорее на «парламент чиновников», чем на представительные учреждения в обычном понимании. «Выборные люди», упомянутые в ряде документов этого времени, не являлись делегатами с мест. Они составляли особый должностной чин на государственной службе. Таким образом, в истории ранних земских соборов принципы выборности были развиты слабо.

Дальнейшее развитие системы сословного представительства связано с ростом значения земских соборов как органов государственной власти в конце XVI – начале XVII в. Об этом свидетельствует ответ бояр польскому послу по поводу «вечного мира» России с Речью Посполитой в 1585 г.: «Это дело великое для всего христианства; государю нашему надобно советоваться об нем со всею землею, сперва с митрополитом и со всем освященным собором, а потом с боярами и со всеми думными людьми, со всеми воеводами и со всею землею; на такой совет съезжаться надобно будет из дальних мест»¹. По мнению некоторых историков, впервые делегаты, выбранные от уездного дворянства, присутствовали на соборе 1584 г. при утверждении царем Иваном Грозным своего наследника – Федора Ивановича². На следующем избирательном соборе 1598 г. их число увеличилось и расширился круг сословных групп, от которых были посланы делегаты.

На рубеже первого и второго десятилетий XVII в., в условиях острого социально-политического и экономического кризиса, крестьянской войны, польской и шведской интервенций, земские соборы способствовали сохранению государственного единства страны, возглавляли национально-освободительную борьбу против захватчиков, объединяли усилия различных городов и территорий в решении оборонных и хозяйственных задач. В этот период по инициативе сословий они становятся высшим правительственным учреждением с широким представительством от земель и областей Русского государства, от органов управления и самоуправления. Если в первом ополчении (1611 г., Нижний Новгород) «совет всеа земли» проходил с участием, прежде всего, ратных людей от различных земель, то уже во втором ополчении (1611-1612 гг., Ярославль) – с участием выборных представителей.

Направленные из Ярославля грамоты содержали призыв: «Прислати... изо всяких чинов людей человека по два, и с ними совет свой отписати, за своими руками» (грамота 1612 г. в Соль Вычегодскую); «прислати б вам к нам... изо всяких чинов человека по два и по три и против сея грамоты совет свой к нам отписати за своими руками» (грамота 1612 г. в Путивль). По мнению историка начала XX в. С. Ф. Платонова, выборный совет «всея земли» возник в тот момент, когда «советные люди из всех городов соединились впервые в общеземском соборе».

К прежнему принципу участия по должности и общественно-политическому положению прибавляется, хотя и ограниченный, принцип выборного территориального и сословного делегирования, который наглядно проявился на избирательных соборах рубежа веков. По мнению исследователей, появление «новых форм представительства явилось закономерным следствием эволюции сословий во второй половине XVI в. – выделением из общей массы уездного дворянства и горожан привилегированных групп столичного дворянства и купечества, с одной стороны, и роста политической активности городских дворянских корпораций и посадских людей – с другой»³. Не случайно

¹ Цит. по: Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. – М., 1978. – С. 129.

² Федор Иванович (1557-1598) – русский царь (с 1584 г.). Последний представитель династии Рюриковичей на престоле.

³ Павлов А. П. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове (1584-1605 гг.). – СПб., 1992. – С. 226.

в ряде документов этого времени впервые появляется термин «земские соборы», обозначающий совещание, совет представителей «земли», где обсуждались важные государственные дела. Окончательно складывается структура представительства на земских соборах: *царь, Освященный собор, Боярская дума* и «земля», которая находит поддержку современников. Один из известных публицистов начала XVII в. Авраамий Палицын¹ видел отличие соборов от узких совещаний при царе в том, что в первых участвует «всенародное множество всех чинов» от «всех православных христиан».



Государственная печать
царя Алексея Михайловича

Первое четкое упоминание о выборах в источниках приходится на собор 1610 г., который лишил престола Василия Шуйского² и передал государство боярскому правительству. В рассылаемых из Москвы грамотах содержались требования к местным властям о присылке выборных людей с целью «обирати... государя всем заодин всею землею, сослався со всеми городами...». Здесь же указывались нормы представительства – «изо всех чинов... по человеку».

Особенно усиливается принцип представительства при формировании «советов всей земли» в период первого и второго ополчений в 1611-1612 гг. Делегаты от разных городов не только принимали участие в соборных заседаниях, но и выражали мнение своей территории по тем или иным вопросам. Например, в грамоте, направленной из Ярославля в Путивль летом 1612 г. содержался призыв: «Прислати б вам к нам для общаго земскаго совета изо всяких чинов человека по два и по три и против сея грамоты совет свой к нам отписати за своими руками». Таким образом, значение местных городских, земских и мирских органов в общественно-политической жизни страны в начале XVII в. заметно повышается. По мнению историков, в условиях частой смены власти, иностранной интервенции, крестьянских волнений инициатива созыва земских соборов «переместилась сверху вниз», а в их деятельности активное участие приняло «третье сословие».

Наиболее представительным и многолюдным стал собор 1613 г., избравший на царство Михаила Федоровича Романова³. «Призывные грамоты» обязывали провинциальных воевод и дьяков провести выборы из различных групп населения. Известно, что такие указания были по-

¹ Авраамий Палицын (в миру – Аверкий Иванович) (сер. XVI в. – 1626) – общественный деятель и публицист эпохи Смутного времени.

² Василий IV Шуйский (1552-1612) – русский царь (в 1606-1610 гг.). Избран на земском соборе 1606 г. Правил в условиях крайней политической и социальной нестабильности. Подавил восстание Ивана Болотникова (1606-1609 гг.). Низложен в 1610 г. во время восстания в Москве. Умер в польском плену.

³ Михаил Федорович (1596-1645) – русский царь (с 1613 г.). Первый царь из династии Романовых. Избран на земском соборе 1613 г.

лучены в Сибири, Казани, Нижнем Новгороде, Астрахани и в других городах и местностях. Одна из грамот, отправленная на Белоозеро предписывала избрать делегатов из «ыгуменов, и ис протопопов, и ис посадцких и из уездных людей, и из дворцовых сел и ис черных волостей десяти человек лутчих, и разумных, и постоятельных людей» и прислать «к Москве о Божьем и о земском о большом деле на договор». В некоторые земли посылались повторные грамоты, особенно в те, которые не сразу откликнулись на требования из столицы. Многие города медлили с выбором своих делегатов, в связи с чем пришлось отсрочить начало собора и увеличить норму представительства. В ряде грамот указаны сословные квоты. Землям по Двине предписывалось: «Для великого земсково совету и государьского обирания ехать к нам, к Москве, из духовново чину пяти человеком, ис посадцких и из уездных людей двадцати человеком, ис стрельцов пять человек». По оценке историков, всего в соборных заседаниях 1613 г. приняло участие около 700-800 человек, среди которых были представители казачества, стрельцов и черносошного крестьянства.

Значение этого собора в истории отечественных сословно-представительных учреждений очень велико. Он не только открыл новый период в деятельности земских соборов, но и заложил традицию решения наиболее важных вопросов внутренней и внешней политики с участием выборных делегатов от различных земель и сословий. Дальнейшая соборная практика укрепила систему территориально-сословного представительства, способствовала процессу постепенного формирования свода избирательных правил и процедур в Русском государстве XVII в.

Организация и проведение выборов на земские соборы. Избирательные процедуры

С активизацией деятельности земских соборов устанавливается порядок проведения выборов и регламентируются соответствующие процедуры. Свидетельства об этом сохранили различные документы первой половины XVII в.: царские «призывные» грамоты, протоколы и акты съездов избирателей, отчеты («отписки») местных должностных лиц с описанием выборной кампании, «сказки» и челобитные от различных групп населения и отдельных депутатов. Вместе с тем отрывочность или отсутствие источников по ряду соборов затрудняют составление целостного представления о всей избирательной системе XVII в.

Земские соборы не были постоянно действующим органом. Они собирались по мере необходимости для обсуждения тех или иных вопросов государственной жизни, «для... великого и земского дела на совет». Решение об их созыве принималось царем в совете с Боярской думой и высшими церковными иерархами, и оформлялось в виде царского указа или боярского приговора, в котором содержалось требование собрать «всяких чинов людей Московского государства» с перечислением конкретных сословных групп.

Организация выборов и контроль за их проведением были возложены на органы центрального управления – *приказы* и, в первую очередь, на Разрядный приказ, ведавший в XVII в. личным составом служилого дворянства. В соответствии с царским указом, Разрядный приказ проводил разверстку выборных людей по особым «избирательным округам»,



В приказе московских времен (с картины С. Иванова, 1907 г.)

которая во многом определялась повесткой соборного заседания. При обсуждении военных дел чаще приглашались служилые люди, а при установлении новых налогов (запросных и пятинных денег) предпочтение отдавалось духовным и купеческим сословиям. В случаях экстренного созыва земского собора (в 1618 г. – в связи с наступлением польского королевича Владислава, в 1642 г. – по вопросу об Азове и др.) на него делегировались выборные представители от московских духовного и служилого сословий. По мнению исследователей, к середине XVII в. разверстка стала исходить из численности и состава населения в отдельных регионах. Так, перед выборами на собор 1648 г. указывались различные нормы и квоты представительства от «больших» и «малых» городов. Основные правила и порядок проведения избирательной кампании были зафиксированы в специальных царских грамотах, которые отправлялись воеводам на места.

Сохранились «призывные» грамоты к нескольким соборам XVII в. В них указаны нормы представительства от городов и сословные квоты, сроки прибытия выборных депутатов на очередной собор. Так, в записной книге Московского стола Разрядного приказа в записи под 24 октября 1636 г. сказано: «Посланы государевы грамоты в розные города о дворянх и о детех боярских, велено выбратьи из городов из выборных (т. е. из служилых людей – Авт.) по 2 ч[еловека], из дворовых по 2 ч[еловека], а из городовых по 2 ч[еловека], всего из городов по 6 ч[еловек]», а сами избранники приглашались к 25 декабря – «на срок на Рождество Христово».

По дате регистрации отправления «призывных» грамот из Разрядного приказа и дате прибытия депутатов на собор мы можем судить о времен-

ных рамках избирательной кампании. Обычно она проходила в течение полутора-двух месяцев. Перенос соборного заседания мог незначительно затянуть выборный процесс. Чаще всего сроки избирательной кампании увеличивались из-за позднего получения «призывных» грамот, ошибок в разверстке или по вине местных воевод, не сумевших вовремя выбрать или отправить своих представителей к назначенному сроку. В последнем случае Разрядный приказ рассылал повторные грамоты, в которых более жестко настаивал на избрании делегатов. Были случаи, когда из нескольких приказов приходили предписания с противоречивыми требованиями. Так, в 1648 г. в Новгород из Новгородской четверти вначале прибыло указание прислать одного человека, а пришедшая затем грамота из Разрядного приказа потребовала прибытия четырех человек – двух от посадского населения, по одному из новгородских пригородов и рядков. Таким образом нечеткая компетенция и дублирование функций в центральных государственных учреждениях осложняли ход выборов на местах.

Помимо сословного делегирования в ряде грамот указывались дополнительные требования к кандидатам. Чаще всего упоминаются их состоятельность – «прислати к нам, к Москве... добрых и разумных и постоянных людей...» (1616 г.), «лутчих и в уме неоскудных людей» (1636 г.) и опыт в вопросах государственного управления – «добрых и смышленных людей, которым бы такие государевы и земские всякие дела были за обычей...» (1648 г.). Ряд предписаний напоминал воеводам о направлении в Москву всей избирательной документации.

О выборах на местах рассказывают дошедшие до нас немногочисленные источники – отчеты («отписки») должностных лиц, итоговые избирательные акты, переписка воевод с приказами, соответствующие жалобы и челобитные. На основании содержащихся в них сведений, можно представить следующий порядок проведения выборов.

По получении царской грамоты, воевода знакомил с ее содержанием местное население – «в торговые во многие дни... велеть прочесть всяких чинов людем вслух» (по грамоте 1648 г. в Переяславль Рязанский), отдельно извещая каждое сословие о норме представительства: дворян и детей боярских, чтобы «выбрали свою братю – из болших станов по два человека», из других мест – по одному, от посадских людей – чтобы выдвинули на собор одного делегата.

Затем воевода назначал дату выборов. Соответствующее извещение он направлял с рассыльщиками, пушкарями и зачинщиками (по отписке галицкого воеводы 1636 г.) в пригороды, торжки и вотчины к уездным дворянам и детям боярским. Академик Л. В. Черепнин высказал предположение, что до проведения выборов воеводы опрашивали служилых людей о возможных кандидатах. К назначенному сроку избиратели собирались в съезжей избе, где по сословиям выдвигали своих представителей. По окончании выборов присутствующими подписывался итоговый избирательный акт – «за руками списки» и составлялся «договор» – своеобразный наказ депутатам. К указанному в «призывной» грамоте сроку открытия собора (обычно к церковному празднику) выборные направлялись в Москву.

Воевода посылал с ними отчетную документацию, которая внимательно изучалась в Разрядном приказе, после чего окончательно решался воп-

рос об утверждении полномочий того или иного представителя. Во многих отписках местные должностные лица употребляют в отношении выборов следующие формулы: «я холоп твой выбрал», «велел», «послал» в Москву. В буквальном понимании они говорят о назначении делегатов, а не об их избрании. По мнению исследователей, в этих формулах заключался личный отчет воеводы об организации и проведении выборов, хотя при этом нельзя исключать случаи произвола и отдельные нарушения.

Документы нередко отмечают случаи низкой активности избирателей. Так, в 1636 г. для выборов в Галич прибыло всего 20 человек – «немногие», по словам воеводы, остальные «ослушались». В 1653 г. не состоялись выборы в Туле. Для наказания ленивых избирателей царь приказал местному воеводе посадить в тюрьму трех «лучших» дворян. Это требование Осип Сухотин выполнил не полностью. Тульский воевода посадил в тюрьму только двоих, а за третьим послал в уезд, из которого так никто и не явился. В середине XVII в. в ряде мест (Переяславль Рязанский (1648 г.), Карачев (1651 г.) и др.) прибегали к повторным выборам, а некоторые воеводы самостоятельно назначали делегатов от своих территорий. По мнению исследователей, неучастие служилого и торговопосадского населения в выборах «могло означать и политическое безразличие, и, напротив, быть особой формой политической оппозиции»¹.

Избирательная процедура не всегда проходила четко, с соблюдением всех требований «призывных» грамот. В 1651 г. острый конфликт вспыхнул в Крапивне. Воевода возмутил местных жителей тем, что вместо требуемых посадских людей «по выбору» он направил на собор сына боярского Федоса Богданова. Успокоился «весь город» только после того, как пришел царский ответ на коллективную челобитную о Богданове: «Государь... не велел ему у своево дела быть, велел ево отставить».

Характерное нарушение произошло в 1653 г. в Можайске. Здесь воевода отправил в столицу не «лучших» людей, а малопоместных, беспоместных и пустопоместных дворян и детей боярских. В Серпейске из-за того, что многие служилые люди жили в «розных и дальних городех», были выбраны дворяне Белевского уезда.

Эти нарушения свидетельствуют о несовершенстве порядка организации и проведения выборов в XVII в. Соблюдение законности на выборах во многом зависело от того, как складывались взаимоотношения местной общины и должностных лиц: «Воеводы стремились проводить в депутаты удобных им кандидатов и действовали при этом в обход существующих норм, использовали свой авторитет, близость к тем или иным общественным кругам, прибегали в предвыборной борьбе к недозволенным средствам, сталкивали между собой отдельные группы избирателей. Служилые люди противопоставляли воеводским кандидатам своих «выборных», в борьбе за разные дворянские кандидатуры среди дворян создавались блоки, пускавшие в ход для устранения противников и грубую силу, и шантаж, и клевету»².

В первой половине XVII в. с укреплением системы сословного представительства оформляется депутатский статус, которми постепенно

¹ Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. – М., 1978. – С. 324.

² Там же.

отождествляется с государственной службой. В 30-40-е гг. выборные начинают получать от правительства денежное довольствие, различные льготы и привилегии. В эти годы возникают проекты реформирования избирательной системы. Автором одного из них стал стряпчий Иван Андреевич Бутурлин. В 1634 г. он предложил составить постоянно действующий выборный орган из «московских служилых нарочитых людей» и от служилых и черных людей провинциальных городов. Нормы делегирования в него зависели от величины городов: предполагалось, что большие выставят по два депутата (по одному от служилого и тяглого населения), а малые, чтобы дать такое же число, объединятся по двое или по трое. Выборные, по мнению И. А. Бутурлина, должны были пребывать в Москве, живя в специально отведенных для них дворах, и «извещать... государю в правду про всяка дурна и про обиды от всяких людей». Кроме того, предполагалось, что их сменяемость будет ежегодной или в зависимости от того срока, на который они были избраны.

Во второй половине XVII в. с появлением абсолютистских тенденций и усилением самодержавия роль выборного представительства уменьшается. Прекращается созыв земских соборов, вместо которых при царе собираются узкие совещания отдельных сословий по ратным, земским и церковным вопросам. Некоторая активизация деятельности соборов произошла в начале 80-х гг. Она связана с борьбой за власть наследников царя Алексея Михайловича¹. После 1684 г. земские соборы уже не созывались.

3. Избирательные кампании при выборах царей в конце XVI – начале XVII в.

Выборы царей на земских соборах XVI-XVII вв. стали наиболее ярким событием политической истории России в период сословно-представительной монархии. Документы этого времени (грамоты, соборные определения, летописи, воспоминания современников) рассказывают о прохождении через процедуру «обиранья» или «изобранья» почти всех русских самодержцев – от Федора Ивановича до Софьи², Иоанна³ и Петра⁴ Алексеевичей. По мнению Л. В. Черепнина, «идеология и политическая доктрина сословно-представительной монархии... предполагали в качестве одной из своих основ утверждение на престоле земским собором главы государства. В этом находили воплощение и признание законности династии, и освящение ее божественным промыслом»⁵.

Традиция созыва избирательных соборов возникла в 1584 г. После смерти Ивана Грозного между боярскими дворцовыми группировками развернулась ожесточенная борьба за власть. Она проходила в условиях социального кризиса, вызванного опричной политикой и Ливонской войной.

¹ Алексей Михайлович (1629-1676) – русский царь (с 1645 г.).

² Софья Алексеевна (1657-1704) – правительница России (в 1682-1689 гг.).

³ Иван Алексеевич (1666-1696) – русский царь (с 1682 г.). Правил номинально.

⁴ Петр Алексеевич, Петр I (1672-1725) – русский царь (с 1682 г.), император (с 1721 г.).

⁵ Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. – М., 1978. – С. 274.

Противоборствующие стороны активно использовали недовольство московских низов, которое грозило перейти в мощное народное выступление. Вот как описывает одно из событий этого времени голландский купец Исаак Масса: «Вооружившись луками, копьями, дубинами и мечами, [народ] ринулся к Кремлю, ворота которого были заперты, поэтому они разгромили все лавки и арсенал, откуда взяли оружие и порох, намереваясь взломать ворота... Вельможи, опасаясь, что чернь проломит ворота Кремля, велели стрельцам с двумя или тремя сотнями мушкетов стрелять по толпе, отчего народ тотчас побежал от ворот, так что большая площадь перед Кремлем тотчас же совершенно опустела»¹.



Борис Годунов

В этой ситуации Боярская дума решила пойти на созыв широкого сословного совещания представителей от разных городов и земель страны. Земский собор должен был не только утвердить царевича Федора на престоле, но и стать своеобразной формой примирения враждующих группировок. По словам Пискаревского летописца: «И бояре между собою помирились... и народ престал от мятежа». Источники этого времени свидетельствуют о том, что собор в обстановке единодушия призвал царевича Федора Ивановича занять престол: именитые люди со всех городов молили наследника Ивана IV принять царский венец. Созыв земского собора 1584 г. помог правящим кругам укрепить свое положение и стабилизировать общественно-политическую обстановку в Москве.

На рубеже XVI-XVII вв. избирательные соборы обеспечили преемственность государственной власти в условиях крестьянской войны и иностранной интервенции, стали формой консолидации политических сил в столице и на местах, повысили роль сословий в общественной жизни. По мнению историков, соборы 1598, 1606 и 1613 гг. проходили в обстановке активной избирательной борьбы и сопровождались широкой агитацией в поддержку тех или иных «кандидатов». Порядок выборов царей в этот период не был оформлен в специальную процедуру, но подразумевал особую тактику проведения соборных заседаний, апелляции к мнению торгово-посадского населения, достижение компромиссов между боярскими группировками. Политическая ситуация, сложившаяся вокруг соборов конца XVI – начала XVII в., вызывала большой интерес современников и находила отражение во многих документах.

Особенно ярко предвыборная борьба проявилась на соборе 1598 г. при избрании на царство Бориса Годунова². Став фактическим правителем Русского государства после смерти Федора Ивановича, он постарался использовать все возможности для утверждения себя на престоле. Четырежды пересматривался предварительный состав собора, многие участ-

¹ Цит. по: Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. – М., 1978. – С. 128.

² Борис Годунов (ок. 1552-1605) – русский царь (с 1598 г.).

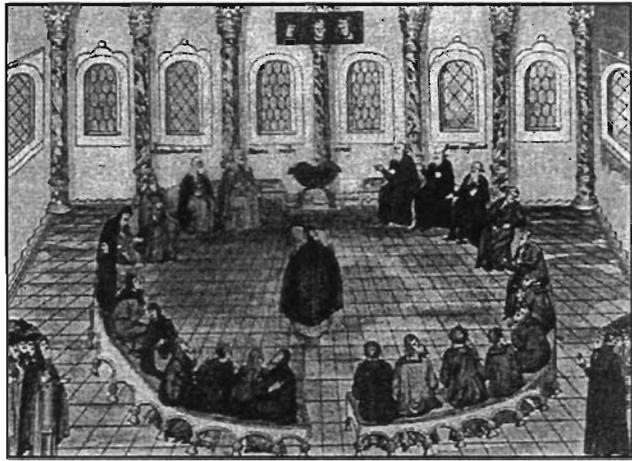
ники которого были подкуплены. Патриарх Иов и представители духовенства вели активную агитацию в пользу Годунова среди стрельцов, торгово-посадских и тяглых людей в столице, провинциальных городах, уездах. Неоднократно предпринимались попытки найти компромисс с соперниками. Особую роль сыграла тактика ведения соборных заседаний. Сторонники Годунова не позволяли высказываться оппонентам, чем создавали видимость единогласного обсуждения его кандидатуры. Свою роль в череде выборных мероприятий сыграли московские низы. Они оказывали давление на участников заседаний тем, что во время многочисленных приветствий и крестных ходов умоляли Годунова принять царство. По словам В. О. Ключевского, общий план такой кампании «состоял не в том, чтобы обеспечить его избрание на царство подтасованным составом собора, а в том, чтобы вынудить правильно составленный собор уступить народному движению»¹.

Завершение выборных мероприятий выразилось в составлении итогового документа, проведении церемонии венчания и присяги населения новому царю.

В Соборном определении 1598 г. все перипетии борьбы за трон были выражены следующим образом: «И по благодати Святаго Духа, и по благословению и молению святейшаго патриарха Иева Московского и всеа Руси, и митрополита Варлаама Великаго Новаграда и великолуцкаго, и митрополита Гермогена казанскаго и астороханскаго, и митрополита Варлаама ростовскаго и ярославскаго, и митрополита Геласеи сарскаго и подонскаго, и всех архиепископов и епископов, и архимаритов и игуменов, и всего иноческаго чину, и затворников, и пустынников, и протопопов, и ереев, и всего причта церковнаго, и всего освященнаго собору; и по челобитью государевых бояр, князя Федора Ивановича Мстиславскаго и всех государевых бояр и окольничих, и всего царьскаго синклиту, и всех государевых воевод, и дворян, и стольников, и стряпчих, и жилцов, и дьяков, и детей боярских, и голов стрелецких, и сотников стрелецких, и всяких служилых людей, и гостей, и торговых людей, и черных людей, и всего многобездчисленнаго народного христианства, от конец до конец всех государств Росийскаго царствя: понеже видехом безгосподарно Росийское царствие и стадо Христово небрегомо и гиблемо... и по правилом, сшедшимся собором, поставляти своему отечеству пастыря и учителя и царя достойно, его же Бог избра... святейший патриарх изыскав от Божественнаго Писания, паки созывает к себе сыновеи своих преосвященных митрополитов, и архиепископов, и епископов, и весь освященный собор, и бояр, и дворян, и все христоролюбивое воинство, и всех православных христиан: с ними же советует о предъизбрании государя на царство, вкупе же и предлагает им, яже избра от Божественных Писаний. Они же вси, аки единеми усты, велегласно вопияху на мног час, глаголюще: Бориса Федоровича хоцем быти на царстве, кроме же его никому не бысть, тако и Бог предъизбра; на нем же бо [рекоша] и обоих царей благословение бысть, цареву бо сердце в руке Божии, еже цари рекоша, сие Бог благоизволи; тем же суда Божия кто избыгги может или кто разорити возмогает? Слышав же сия святейший патриарх от всего освященнаго собора, и от бояр и дворян, и от веснароднаго множества непреклонное

¹ Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. VIII: Статьи. – М., 1990. – С. 334.

единогласие, душою возрадовался, глаголя: «Благословен Бог, иже сие изволи! Якоже Господи воде, тако и будет; глас бо народа, глас Божий». С ними же со всеми крепкий совет положи, еже единомысленно, с помощию Божию, обрали есмя государя на царство и великого князя Московскаго и на все государства Российскаго царствия самодержца, великого государя царя и великого князя Феодора Ивановича всеа Руси шурина, слугу и конюшего боярина, и содержателя великих



Келарь Троице-Сергиева монастыря А. Палицын «возвестил всему освященному собору и боярам, и воеводам, и всему царскому синклиту совет всенародный о царском избрании...» (из «Книги об избрании на царство Михаила Федоровича»)

царств Казани и Азсторохани, и правителя непоколебимаго, праведнаго и милостиваго Бориса Феодоровича... И по сему избранию служити нам ему, государю своему, царю и великому князю Борису Феодоровичу, всеа Руси самодержцу, верою и правдою, безо всякия хитрости»¹.

Здесь же приводилось обоснование прав кандидата на престол со ссылками на русскую и зарубежную историю.

Помимо соборного избрания, власть Бориса Годунова должна была упрочить присяга, которую давало население – «в церквах, у мощей и чудотворных икон, в присутствии высшего духовенства». Она являлась своеобразным завершением порядка избрания нового царя. При выдвижении царей на следующих соборах в 1606 и 1613 гг. многие выборные мероприятия повторялись. Претенденты вновь обращались за поддержкой к московским служилым и тяглым людям, изучали общественное мнение в провинции, вели переговоры с соперниками, апеллировали к различным примерам из истории. Избирательная борьба и избирательная агитация на рубеже XVI-XVII вв. свидетельствуют о росте политического самосознания в Русском государстве.

На соборных совещаниях 1645 и 1682 гг. выборы сменились процедурой утверждения законного наследника на престоле. В этот период сословно-представительная монархия постепенно перерастает в абсолютистскую. Все реже созываются земские соборы, вместо которых проходили совещания правительства с представителями отдельных сословий при царе, все чаще принцип выборности заменялся принципом должностного делегирования. Тем не менее, земские соборы и избирательная практика XVI-XVII вв. способствовали повышению роли сословий в управлении государственными делами. По справедливому замечанию

¹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 3: Акты земских соборов. – М., 1985. – С. 37-38.

В. О. Ключевского: «Ближайшие предшественники Петра, московские цари новой династии, родоначальник которой сел на московский престол не по отцову завещанию, а по всенародному избранию, конечно, не могли видеть в управляемом ими государстве только свою вотчину, как смотрели на него государи прежней династии...»¹.

Институты сословного представительства стали ярким явлением политической истории Русского государства XVI-XVII вв. Их деятельность способствовала росту общественного и национального самосознания, оформила и укрепила систему государственного управления в центре и на местах, подготовила условия для перерастания сословно-представительной монархии в абсолютистскую.

¹ Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. VIII: Статьи. – М., 1990. – С. 376.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Очерк дополняют документы, связанные с созывом земского собора 1651 г., который должен был обсудить вопросы нарушения польскими королями Владиславом и Яном Казимиром мирного договора 1634 г. и перехода Богдана Хмельницкого¹ в подданство России. В документах №№ 1-4 представлены: царский указ о созыве собора, призывная грамота в Крапивну, отписки крапивенского и мещовского воевод об избрании выборных людей на собор. Документ № 5 знакомит с характеристикой института выборного царя в Русском государстве начала XVII в., принадлежащей выдающемуся русскому историку В. О. Ключевскому.

ДОКУМЕНТ № 1.

СОБОР, ДЕРЖАННЫЙ ПРИ ГОСУДАРЕ ЦАРЕ И ВЕЛИКОМ КНЯЗЕ АЛЕКСЕЕ МИХАЙЛОВИЧЕ О ПОЛЬСКИХ ДЕЛАХ И О ЗАПОРОЖСКОМ ГЕТМАНЕ БОГДАНЕ ХМЕЛЬНИЦКОМ 1651 ГОДА, 19 ФЕВРАЛЯ (извлечение)

Государь, Царь и Великий Князь Алексей Михайлович всеа Руси указал о литовском деле учинити собор. А на соборе быти: патриарху, и митрополитам, и архиепископам, и епископу, и черным властям, и боярам, и окольных чинам, и думным людям, и стольникам, и стряпчим, и дворянам московским, и дьякам и дворянам из городов, и гостям, и торговым, и всяких чинов людям. И указал Государь им объявити литовского короля и панов рады прежняя и нынешняя неправды, что с их стороны делаются, мимо вечного докончания, а от короля и от панов рады исправления в том не бывало. И чтоб те, их неправды его, Государевым Московского Государства всяким людям были ведомы; также и запорожского гетмана Богдана Хмельницкого присылки объявити, что они бьют челом под Государеву высокую руку и подданство. А на соборе говорить всяких чинов людям вслух...

Материалы для истории земских соборов... Василия Латкина. – СПб., 1884. – С. 81.

¹ Хмельницкий Богдан (Зиновий) Михайлович (ок. 1595-1657) – государственный и военный деятель, гетман Украины. В 1648 г. обратился к царю Алексею Михайловичу с просьбой о принятии Украины под власть России.



*Царь Алексей Михайлович
(с немецкой гравюры)*

ДОКУМЕНТ № 2.

**ПРИЗЫВНАЯ ГРАМОТА
7159-го [1651 г.] ЯНВАРЯ
ОТ ЦАРЯ И ВЕЛИКОГО КНЯЗЯ
АЛЕКСЕЯ МИХАЙЛОВИЧА
В КРАПИВНУ, ВОЕВОДЕ
ВАСИЛЬЮ АСТАФЬЕВУ
О ПРИСЫЛКЕ В МОСКВУ
ВЫБОРНЫХ ЛЮДЕЙ**

От Царя и Великого Князя Алексея Михайловича всеа Руси на Крапивну, Василью Астафьеву. Писано от нас к тебе наперед сего, а велено выбрать из соловлян лучших дворян, двух человек, да посадских лучших же людей, двух человек и прислать к нам к Москве на срок, на соборное воскресенье (первое воскресенье Великого поста – Авт.) нынешняго, 159-го году для нашего царственного, великого, и земского, и литовскаго дела. И как к тебе сия наша грамота придет, и ты б наш указ соловьянам дворянам и детям боярским сказал, чтоб они по прежнему и по сему нашему указу, выбрали дворян лучших людей, двух человек из себя, да из посадских людей двух же человек тотчас и прислали к указанному сроку, чтоб нашему и земскому делу мотчанья (задержки – Авт.) не было. А кого имена дворяне и дети боярские, по нашему указу, из себя выберут, и ты б о том отписал и имена их прислал к нам, к Москве, в разряд.

Писана в Москве лета 159-го, генваря в 31- день.

Материалы для истории земских соборов... Василия Латкина. – СПб., 1884. – С. 91.

ДОКУМЕНТ № 3.

**ОТПИСКА ВОЕВОДЫ КРАПИВНЫ ВАСИЛИЯ АСТАФЬЕВА
ЦАРЮ АЛЕКСЕЮ МИХАЙЛОВИЧУ ОБ ИЗБРАНИИ
ВЫБОРНЫХ ДЛЯ УЧАСТИЯ НА ЗЕМСКОМ СОБОРЕ
(извлечение)**

Государю, Царю и Великому Князю Алексею Михайловичу всеа Руси холоп твой Васька Астафьев челом бьет. По твоему, Государю, Цареву и Великому Князю Алексею Михайловичу всеа Руси указу и по грамотам, велено мне, холопу твоему, выбрать соловлян лучших дворян, двух человек, да посадских лучших же людей, двух человек; а выбрав, прислать к тебе, Государь, к Москве на соборное воскресенье нынешнего, 159 году для твоего царственного, великого, и земского, и литовскаго дела. И соловьяне дворяне и дети боярские промеж себя выбрали к твоему, государеву, царственному, великому, и земскому, и литовскому делу соловлян: Никиту Иванова сына Хрипкаго, да Романа Иванова сына Сатина. А посадских, Государь, людей на Крапивне только три человека и те худы, бро-

дят [меж] двор и в такое, твое, государево дело их не будет, и я, холоп твой, вместо лучших посадских людей, двух человек, выбрал с Крапивны лучших людей, двух человек: соловлянина боярского сына Федоса Богданова для того, что он Федос живет на Крапивне на посаде и по часту бывает у твоих, государевых, многих дел с полковыми с бояры и воеводы в подъячих, да крапивенского пушкаря Ивана Фомина. И тем выборным дворянам и подъячому и пушкарю велел явиться в разряде твоему, государеву думному дворянину Ивану Афанасьевичу Гавреневу да твоим, государевым дьякам...



Материалы для истории земских соборов... Василия Латкина. — СПб., 1884. — С. 102-103.

Венчание царя
(с миниатюры XVII в.)

ДОКУМЕНТ № 4.

ОТПИСКА МЕЩОВСКОГО ВОЕВОДЫ МИХАИЛА ДУРНОВА ЦАРЮ АЛЕКСЕЮ МИХАЙЛОВИЧУ ОБ ИЗБРАНИИ ВЫБОРНЫХ ДЛЯ УЧАСТИЯ НА ЗЕМСКОМ СОБОРЕ (извлечение)

Государю, Царю и Великому Князю Алексею Михайловичу всеа Руси холоп твой, Мишка Дурной, челом бьет. В нынешнем, Государь, во 159 году февраля в 1 день прислана твоя Государева, Царева и Великого Князя Алексея Михайловича всеа Руси грамота из Разряда за приписью дьяка Ивана Северова в Мещоск ко мне, холопу твоему. А по твоей государеве грамоте велено мне, холопу твоему, в Мещоску выбрать лучших дворян, двух человек, да посадских людей лучших, двух человек. А выбрав, ведено мне, холопу твоему, прислать к тебе, Государю, к Москве на срок, на сборное воскресенье нынешнего, 159 году для твоего Государева, Царева и Великого Князя Алексея Михайловича всеа Руси царственного дела, и земскаго, и литовскаго. И по твоему государеву указу и по грамоте я, холоп твой, в Мещовску выбрал лучших дворян, двух человек: Ивана Иванова сына Кошкарева да Савелья Медведева сына Лабадинского, да посадских людей лучших: Даньку Семенова да Макарку Александрова. А выбрав, я, холоп твой, велел дворянам и посадским людям явиться на Москве на срок, на вербное воскресенье нынешняго 159 года в Разряде думному дворянину Ивану Афанасьевичу Гавреневу да дьякам...

Материалы для истории земских соборов... Василия Латкина. — СПб., 1884. — С. 111.

ДОКУМЕНТ № 5.

ВАСИЛИЙ КЛЮЧЕВСКИЙ

КУРС РУССКОЙ ИСТОРИИ

(извлечение)

Часть III. Лекция XLIII

Выборный царь

Пришлось выбирать царя земским собором. По соборное избрание по самой новизне дела не считалось достаточным оправданием новой государственной власти, вызывало сомнения, тревогу. Соборное определение об избрании Бориса Годунова предвидит возражение людей, которые скажут про избирателей: «Отделимся от них, потому что они сами себе поставили царя». Кто скажет такое слово, того соборный акт называет неразумным и проклятым. В одном очень распространенном памфлете 1611 г. рассказывается, как автору его в чудесном видении было поведано, что сам Господь укажет, кому владеть Российским государством; если же поставят царя по своей воле, «навек не будет царь». В продолжение всей Смуты не могли освоиться с мыслью о выборном царе; думали, что выборный царь – не царь, что настоящим, законным царем может быть только прирожденный, наследственный государь из потомства Калиты, и выборного царя старались пристроить к этому племени всякими способами, юридическим вымыслом, генеалогической натяжкой, риторическим преувеличением. Бориса Годунова по его избранию духовенство и народ торжественно приветствовали как наследственного царя, «здравствоваша ему на его государеве *вотчине*», а Василий Шуйский, формально ограничивший свою власть, в официальных актах писался «самодержцем», как титуловались природные московские государи. При такой неподатливости мышления в руководящих кругах появление выборного царя на престоле должно было представляться народной массе не следствием политической необходимости, хотя и печальной, а чем-то похожим на нарушение законов природы: выборный царь был для нее такой же несообразностью, как выборный отец, выборная мать. Вот почему в понятие об «истинном» царе простые умы не могли, не умели уложить ни Бориса Годунова, ни Василия Шуйского, а тем паче польского королевича Владислава: в них видели узурпаторов, тогда как один призрак природного царя в лице пройдохи неведомого происхождения успокаивал династически-легитимные совести и располагал к доверию. Смута и прекратилась только тогда, когда удалось найти царя, которого можно было связать родством, хотя и не прямым, с угасшей династией: царь Михаил утвердился на престоле не столько потому, что был земским всенародным избранником, сколько потому, что доводился племянником последнему царю прежней династии. Сомнение в народном избрании, как в достаточном правомерном источнике верховной власти, было немаловажным условием, питавшим Смуту, а это сомнение вытека-

ло из укоренившегося в умах убеждения, что таким источником должно быть только вотчинное преемство в известной династии. Потому это не-уменьше освоиться с идеей выборного царя можно признать производной причиной Смуты, вышедшей из только что изложенной основной.

Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. III: Курс русской истории. Ч. 3. – М., 1988. – С. 49-51.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите условия, в которых проходили реформы местного управления в конце XV – середине XVI в. Назовите органы местного управления, появившиеся в этот период и укажите их компетенцию.
2. Сравните систему представительства на земских соборах в XVI-XVII вв. Какими причинами вызвана ее трансформация.
3. Используя текст очерка и документы №№ 1-4, охарактеризуйте порядок выборов представителей отдельных регионов на собор 1651 г.
4. Сравните правовой статус земских соборов и сословно-представительных учреждений Франции и Англии. Покажите элементы сходства и различия выборных систем этих органов.
5. Используя текст очерка и документ № 5, покажите, как отразились выборы царя в общественном сознании.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Материалы для истории земских соборов XVII ст. (1619-20, 1648-49 и 1651 годов) Василия Латкина. – СПб., 1884.

Материалы по истории СССР для семинарских и практических занятий. Вып. 2. Русская феодальная деревня XI-XVI вв.: Учебное пособие для вузов по спец. «История». – М., 1987.

Российское законодательство X-XX веков в 9 томах. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985.

Российское законодательство X-XX веков в 9 томах. Т. 3: Акты земских соборов. – М., 1985.

Белоновский В. Н., Белоновский А. В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века: (теория, история, практика). – М., 1999.

Волков В. А. Организация государственной власти в земских освободительных движениях Смутного времени// Советское государство и право. – 1985. – № 6.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений в дореволюционной России. – М., 1983.

Иванченко А. В. Избирательные комиссии Российской Федерации: история, теория, практика. – М., 1996.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут – М., 1995.

История СССР с древнейших времен до конца XVIII в./ Под ред. Б. А. Рыбакова. – М., 1975.

Кабанов А. К. Организация выборов на земские соборы XVII в.// Журнал министерства народного просвещения. – 1910. – Сентябрь.

Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст.: Исторический очерк. – М., 1910.

Ключевский В. О. Сочинения. В 9-ти тт. Т. III: Курс русской истории. Ч. 3. – М., 1988.

- Ключевский В. О. Сочинения. В 9-ти тт. Т. VIII: Статьи. – М., 1990.
- Мордовина С. П. Характер дворянского представительства на земском соборе 1598 года// Вопросы истории. – 1971. – № 2.
- Павлов А. П. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове (1584-1605 гг.). – СПб., 1992.
- Платанов С. Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI-XVII вв.: Опыт изучения общественного строя и сословных отношений в Смутное время. – М., 1995.
- Скрынников Р. Г. Россия накануне «смутного времени». – М., 1981.
- Соловьев С. М. История России с древнейших времен в 15-ти книгах. Книга IV (тт. 7-8). – М., 1960.
- Тихомиров М. Н. Российское государство XV-XVII вв. – М., 1973.
- Торке Х-Й. Так называемые земские соборы в России// Вопросы истории. – 1991. – № 11.
- Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства XVI-XVII вв. – М., 1978.
- Шмелев Г. Н. Отношение населения и областной администрации к выборам на земские соборы в XVII веке// Сб. ст., посвященных В. О. Ключевскому.. Ч. II. – М., 1909.
- Шмидт С. О. У истоков российского абсолютизма: Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного. – М., 1996.





Очерк двенадцатый

Элементы выборного представительства в период правления Екатерины II

Основные вопросы:

1. *Выборы депутатов Комиссии для сочинения проекта нового Уложения в 1767 г.*
2. *Выборы органов местного управления.*

1. Выборы депутатов Комиссии для сочинения проекта нового Уложения в 1767 г.

60-е гг. XVIII в. стали начальной точкой нового этапа масштабных преобразований российской государственности, осуществлявшихся под руководством Екатерины II¹. По сравнению с эпохой рубежа XVII-XVIII вв., когда реформаторский процесс осложнялся рядом неблагоприятных факторов², царствование Екатерины II началось при относительно благоприятных условиях. Страна, которой ей предстояло править, уже имела ряд важнейших атрибутов, свойственных европейским монархиям: регулярные армию и флот, систему органов центрального и местного управления, учрежденную под влиянием западных образцов, зачатки мануфактурного и промышленного производства, устойчивую финансовую систему.

Разумеется, государственные и общественные институты Российской империи в том виде, в каком они сложились к середине XVIII в., заключали в себе множество негативных, противоречивых черт (крепостничество, региональный сепаратизм, несовершенство законодательства и су-

¹ Екатерина II Великая (1729-1796) – российская императрица (с 1762 г.).

² Война за выход к Черному и Балтийскому морям и необходимость изыскания огромных денежных средств для ее ведения, борьба с внутренней оппозицией и ряд других проблем, требовавших оперативного решения.

дебной системы). Но, в отличие от Петра I¹, Екатерина II имела реальную возможность осуществления последовательных преобразований, не осложненных войнами или острыми внутривластными конфликтами.

Став в 1745 г. женой наследника российского престола – Великого князя Петра Федоровича, немецкая принцесса София-Августа, получившая после перехода в православие имя Екатерины Алексеевны, сознавала, что отныне ее судьба связана с Российским государством и стремилась подготовить себя к будущей деятельности в качестве императрицы. Она демонстрировала приверженность передовым политико-правовым концепциям своего времени. В круг ее чтения входили сочинения, развивающие теорию естественного права – «О духе законов» Ш. де Монтескье, «Политические установления» Я. Бильфельда, «О преступлении и наказании» Ч. Беккариа², «Энциклопедия»³ и многие другие. Взгляды Екатерины формировались под влиянием идеологии Просвещения, но труды западноевропейских мыслителей воспринимались ею достаточно критично, с учетом специфики страны, в которой их, возможно, предстояло применить. Ее политическая деятельность была основана на принципе «разумности», оптимальном сочетании целей и средств к их достижению; принятию решений предшествовал анализ главных и второстепенных факторов, влияющих на процесс управления и законодательства.

В 1762 г. Екатерина заняла трон, свергнув мужа – Петра III⁴ (легитимного императора, при всех недостатках его личности). Первые годы правления молодой императрицы были отмечены мероприятиями, предпринятыми в целях улучшения работы властных структур, укрепления авторитета верховной власти, совершенствования законодательства.

В действиях Екатерины II прослеживалось стремление заручиться поддержкой в обществе, создать образ правительницы, «пекущейся» о благе населения. Это стремление было подкреплено частым непосредственным общением с подданными, отражающими взгляды, настроения, мнения различных социальных групп. Екатерина II знакомилась с огромной страной, посещала крупные региональные центры и небольшие города, заявляла, что готова познакомиться с «нуждами» их жителей, узнать «свет и мнение о всей империи, с кем дело имеем и о ком пешить должно»⁵.

Придя к власти, Екатерина II занялась усовершенствованием российской правовой системы. Последний универсальный свод законов – «Соборное уложение» царя Алексея Михайловича, был издан в 1649 г. С тех пор было выпущено огромное количество юридических докумен-

¹ Петр I Великий (1672-1725) – российский царь (с 1682 г., самостоятельно правил с 1689 г.), первый российский император (с 1721 г.).

² Беккариа Чезаре (1738-1794) – итальянский правовед, просветитель.

³ «Энциклопедия» – «Энциклопедия, или толковый словарь наук, искусств и ремесел» (1751-1772, 1780), универсальное многотомное издание, предпринятое группой философов и публицистов; свод положительных знаний, изложенных с точки зрения философии Просвещения. В «Энциклопедии» принимали участие виднейшие специалисты в различных отраслях знаний. Во главе издания стояли материалисты Дени Дидро (1713-1784) и Жан д'Аламбер (1717-1783).

⁴ Петр III (1728-1762) – российский император (с 1761 г.). В 1762 г. свергнут и убит в результате переворота, организованного его женой Екатериной – будущей Екатериной II.

⁵ Записки Екатерины II. – М., 1907. – С. 546.



Чтение манифеста о вступлении на престол Екатерины II

тов, часто противоречащих друг другу. Необходимость кодификации законодательства, составления нового «Уложения» сознавалась как правительством, так и образованными слоями общества. В 1765 г. Екатерина II начала работать над проектом нового свода законов – так называемым «Наказом». Она полагала, что в ходе рассмотрения и принятия «Наказа» представится удачная возможность объединения интересов правителя и подданных; данный процесс мог служить как делу укрепления и расширения социальной базы монархии, так и оптимизации отношений в обществе.

Авторитетные мыслители нового времени, труды которых были известны Екатерине II, предполагали активное участие «народа» в выработке законов, допускали принятие важных правовых актов путем народного волеизъявления. Например, Руссо писал о том, что «суверен может действовать лишь тогда, когда народ в собрании»¹. Монтескье полагал, что основной функцией представительного собрания должно являться законотворчество: «Представительное собрание следует также избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения, – задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, – но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются те законы, которые уже им созданы, – дело, которое оно – и даже только оно – может очень хорошо выполнить»².

Екатерина II разделяла мнение, согласно которому законы должны быть основаны на желаниях и нуждах тех, кому предназначается их исполнение. Отсюда следовала необходимость собрания представителей населения, на котором эти желания и нужды могли быть высказаны.

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре // Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М., 1969. – С. 218.

² Монтескье Ш. де О духе законов // Монтескье Ш. де Избранные произведения. – М., 1955. – С. 293-294.

Именно в таком контексте необходимо рассматривать идею привлечения к делу государственного управления (в данном случае, к рассмотрению и принятию юридических документов) представителей свободного населения – дворянства, купечества, городских ремесленников и мещан, казачества, крестьян, не находящихся в крепостной зависимости. Это вовсе не означало, что Екатерина II поставила перед собой цель создания новой государственной структуры парламентского типа. Речь шла, как нам представляется, о некоей пропагандистской акции, направленной на то, чтобы с помощью рамочного представительства укрепить авторитет верховной власти, но при этом не допустить возможности ее ограничения.

Екатерина II приняла решение созвать законосовещательную ассамблею, четко обозначив ее задачу – «сочинение проекта нового Уложения», т. е. участие в подготовке нового свода российского законодательства. Таким образом, центральная власть могла испытать на практике эффективность принципа народного представительства, определить, будет ли новая структура способствовать укреплению монархии или станет платформой выступления оппозиции.

Способ формирования собрания народных уполномоченных всецело зависел от желания императрицы. Она могла пойти по пути своих предшественников: законосовещательные комиссии созывали Петр I, Петр II¹, Анна², Елизавета³. Причем и ранее, в XVIII в., часть корпуса участников комиссий выбиралась отдельными сословиями – дворянством, духовенством, купечеством. Но в первой половине XVIII в. статус законодательных комиссий не был сколько-нибудь значимым.

Объявив о стремлении содействовать благу народа, императрица считала допустимым широкое применение принципа выборности при формировании Уложенной комиссии. При ее непосредственном участии были разработаны Наказ (руководство), адресованный будущему собранию, и Именной указ «Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов» от 14 декабря 1767 г. Екатерина II придавала большое значение мероприятиям, связанным с предстоящим созывом законосовещательной ассамблеи. 19 декабря 1767 г. она лично огласила в Сенате указ об учреждении Уложенной комиссии.

Данный документ стал первым опытом российского законодательства, регламентирующего основные черты избирательного процесса в масштабах империи; им были заложены основы отечественного избирательного права нового времени.

Основные черты избирательного законодательства, применявшегося при выборах депутатов Уложенной комиссии

Характер выборного законодательства 1766 г. определялся наличием трех важных составляющих. Оно было *сословным*, так как право представительства в Комиссии должны были реализовать не отдельные личнос-

¹ Петр II (1715-1730) – российский император (с 1727 г.).

² Анна Иоанновна (1693-1740) – российская императрица (с 1730 г.).

³ Елизавета Петровна (1709-1761) – дочь Петра I, российская императрица (с 1741 г.).

ти, а социальные группы, адресно определенные законодательством. Участие в выборах было обусловлено не гражданским статусом (такого понятия в России XVIII в. не существовало), а принадлежностью к тому или иному сословию.

Сословный принцип выборов дополнялся *территориальным*. Депутаты должны были отстаивать в Комиссии не только интересы своих корпораций, но и «нужды» регионов, от которых они были избраны.

Наряду с сословиями, право участия в Уложенной комиссии получили властные структуры (своеобразное «административное») представительство.

По одному депутату должны были делегировать Сенат¹, Синод², двенадцать коллегий³, канцелярии центрального управления – всего 28 ведомств. Кроме того, для участия в работе Комиссии приглашались «губернаторы, кои в столице находятся».

Отметим, что законодательство трактовало выборный процесс не только как *право* сословий, но и как их *обязанность*. В указе от 14 декабря 1766 г. говорилось: «Повелеваем прислать... из всех уездов и городов Нашей империи в первостоличный Наш город Москву депутатов»⁴.

Всего было названо семь больших социальных групп, призванных избрать своих депутатов в Комиссию для сочинения проекта нового Уложения: дворяне, горожане, «однодворцы»⁵, свободные крестьяне, на которых была возложена обязанность военной службы («пахотные солдаты», «служилые люди», «ландмилиция»⁶), государственные «черносошные и ясачные» крестьяне⁷, оседлые этнические племена Поволжья, Сибири, северных областей: «некочующих разных в области Нашей жи-



Екатерина II
работает над проектом «Наказа»

¹ Сенат (Правительствующий Сенат) – в 1711-1917 гг. высшее судебно-административное учреждение Российской империи.

² Синод (Святейший правительствующий синод) – в 1721-1917 гг. высший государственный орган церковного управления.

³ Двенадцать коллегий – в России XVIII – начала XIX в. центральные учреждения государственного управления.

⁴ Именной, данный Сенату указ «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную депутатов» от 14 декабря 1766 г.// Полное собрание законов Российской империи с 1649 года: Собр. I. Т. XVII: 1765-1766. – СПб., 1830. – Ст. 12801. – С. 1093; далее – Указ от 14 декабря 1766 г.).

⁵ Однодворцы – категория государственных крестьян, потомки «служилых людей».

⁶ Ландмилиция – специальные войска для охраны юго-восточных, степных границ России (в 1713-1769 гг.)

⁷ Ясачные крестьяне – название нерусских этносов Поволжья, Сибири и Севера, плативших натуральный налог – ясак.

вущих народов, какого б они закона ни были, крещенные или некрещенные»¹, казачество.

Не получили права представительства крестьяне, находящиеся в крепостной зависимости, «приписанные» к различным предприятиям, ведомствам («посессионные», «дворцовые», «экономические»²) и многие другие категории зависимого населения, составлявшие 65-88 % населения России³.

Неоднозначным был вопрос об участии в выборах духовенства. В законодательстве оно не было выделено в особую группу избирателей, подобно тому, как это практиковалось ранее, при созыве «уложенных» комиссий. Впрочем, в законе не содержалось и прямого запрета на участие в выборах служителей церкви или избрания их представителей, например, в качестве городских домохозяев.

Статус избирателей и избираемых, принадлежащих к разным сословиям, варьировал в деталях, но основывался на общих принципах. Очевидно, можно говорить о том, что для участников электорального процесса был установлен имущественный ценз, но не конкретный, а достаточно общий: избиратели и кандидаты должны были иметь какую-либо недвижимую собственность любого размера и стоимости: дворянин – поместье, горожанин – «дом, или дом и торг, или дом и ремесло, или дом и промысл», казаки, государственные крестьяне, служилые люди, представители этнических племен – «дом и землю». К выборам не допускались горожане, потерпевшие банкротство.

Ко всем кандидатам и избирателям предъявлялись сходные требования «нравственного» порядка. Закон гласил, что подданный, участвующий в выборах, должен быть «ни в каких штрафах, подозрениях и явных пороках не бывалый, честного и незазорного поведения» (дворянин), «не банкротные, в штрафах, подозрениях и явных пороках не бывалые, добрые совести и незазорного поведения» (горожане), «в наказаниях, подозрениях, ябедах и явных пороках небывалого, но доброго и незазорного поведения» (крестьянин).

Для представителей непривилегированных сословий обязательным было требование иметь семью и детей.

25-летний возрастной ценз был установлен для депутатов-дворян и горожан; крестьянские избранные и их выборщики должны были достичь тридцатилетнего возраста и, кроме того, иметь семью и детей. У дворян, горожан и крестьян – участников первичных избирательных собраний возраст носителей активного избирательного права не оговаривался.

Словесный характер избирательного законодательства 1766 г. накладывал отпечаток на основные составляющие регламента выборов.

Наибольший объем прав был предоставлен дворянам.

¹ Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1094.

² «Посессионные», «дворцовые», «экономические» крестьяне – категории зависимого крестьянства. Посессионные – государственные крестьяне, переданные в условное владение частным лицам для работы на их предприятиях. Дворцовые – зависимые крестьяне, жившие на землях великих князей и царей и выполнявшие в их пользу различные повинности. Экономические – категория государственных крестьян, бывшие монастырские и церковные крестьяне, после 1764 г. в ведении государства.

³ Советская историческая энциклопедия. Т. 7. – М., 1965. – Стлб. 562.

В том случае, если помещик не мог лично явиться на выборы, ему разрешалось подать свой голос письменно: либо прямо назвав своего кандидата, либо указав, что «в выборе одного полагается на своих сотоварищей». Это правило распространялось и на дворян, находящихся вне мест расположения их поместий, – на военной или гражданской службе. За несовершеннолетних владельцев имений могли голосовать их опекуны. Формально избирательное право распространялось и на женщин-дворянок, самостоятельно владеющих поместьями. Однако они могли подавать свои голоса лишь в письменной форме, их личное присутствие на съезде избирателей не предусматривалось («от приезда в город оне увольняются»). Женщины, принадлежащие к другим условиям (например, купеческому), права голоса не получали – ни лично, ни через доверенных лиц.

Письменные сообщения дворян адресовались «начальникам» губерний; последние обязывались незамедлительно направлять их в уезды, к организаторам выборов на местах.

Дворянин мог быть избран депутатом заочно, не присутствуя непосредственно на собрании, в законе лишь оговаривалось, что он должен находиться в пределах российского государства.

Законодательство учло ситуацию, когда один дворянин мог быть избран в ряде уездов, поскольку обладал несколькими поместьями. Каждый депутат имел лишь один голос, «дополнительные» полномочия разрешалось передать другому дворянину, лицу, отвечающему всем требованиям, установленным для депутата Комиссии. Таким образом, депутат-дворянин, избранный в ряде мест, мог самостоятельно назначить одного или нескольких членов Комиссии.

Лица, не приславшие письменного сообщения и не прибывшие на выборы лично, теряли право голоса.

Дворяне избирали по одному депутату от каждого уезда, горожане – от города, крестьяне – от «провинции». Такой порядок сказался на численном представительстве сословий в Комиссии. Если во всей Российской империи дворяне составляли менее 1 % от общего числа населения, то в Комиссии они имели около 45 % депутатских мест, включая дворян-депутатов от ведомств, городов и даже крестьян (например, пахотных солдат Орловской провинции представлял граф А. П. Шувалов¹). Удельный вес городского населения России в середине XVIII в. также не был значительным (около 3 %). В Комиссии его представительство выглядело достаточно внушительно – свыше 37 %. Таким образом, приблизительно 450 депутатов представляли сословия, составляющие в целом менее 5 % населения.

Дворянские выборы были исключительно прямыми: все уездные землевладельцы, принадлежащие к «благородному сословию», имели право лично или опосредованно принять участие в выборах. В законе особо оговаривалось, что в том случае, если в уезде насчитывается небольшое число дворян-землевладельцев (менее 15 человек), им предоставляется право самим определить, будут ли они избирать своего депутата. Но их представитель имел такой же статус, как и все другие депутаты-дворяне.

¹ Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. – М., 1993. – С. 112.

Представительство сословий и учреждений в Комиссии 1767 г.¹

Сословие	Число депутатов	% от числа депутатов
Государственные учреждения	28	4,8
Дворяне	189	32,6
Горожане	216	37,3
Черносошные и ясачные крестьяне	24	4,1
Однодворцы	43	7,4
Казачи	45	7,7
Оседлые племена	34	5,8
Всего	579	100

Представительство городов осуществлялось на основе сходных принципов. Любой город мог делегировать в Комиссию своего депутата. Поселения, насчитывающие менее 50 жилищ, имели свободу выбора – посылать или не посылать своих депутатов, но их право сделать выбор не подвергалось сомнению. Понятие «город» в указе от 14 декабря 1766 г. не конкретизировалось; в России существовали небольшие торгово-промышленные поселения, «местечки», традиционно не именовавшиеся городами. После обнародования манифеста, группы жителей населенных пунктов со спорным статусом обращались в Сенат с просьбой разрешить избрать депутатов Уложенной комиссии: «Известны далеко не единичные случаи, когда обойденный пункт городского поселения не радовался тому, что его миновала новая «повинность» депутатского выбора, но, наоборот, настойчиво требовал для себя права на эту повинность»². В ряде случаев подобных ходатайства были удовлетворены.

Столь благосклонное внимание императрицы к городам и к их населению исследователи объясняют стремлением Екатерины II найти опору среди представителей своего рода «среднего класса» – «среднего рода людей», – по выражению самой законодательницы. «Но такого класса еще не было в России, – писал В. О. Ключевский, а были налицо лишь некоторые разобщенные его элементы; для выборов оставался один уловимый признак мещанина – домовладение»³.

Обратим внимание на важное обстоятельство: по законодательству 1766 г. все жители города, отвечавшие установленным требованиям, име-

¹ Советская историческая энциклопедия. Т. 7. – М., 1965. – Стлб. 562. По данным В. Н. Латкина, депутатов от дворянства было 161 человек, от городов – 208, крестьян – 79, казаков – 54, оседлых народов – 34. Всего – 564 депутата (Латкин В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: Историко-юридическое исследование. Т. I. – СПб., 1887. – С. 250). Не представляется возможным абсолютно точно определить их численность и, следовательно, процентное соотношение представительства сословий.

² Кизеветтер А. А. Происхождение городских депутатских наказов в екатерининскую комиссию 1767 г.// Русское богатство. – 1898. – Ноябрь. – С. 36.

³ Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти т. Т. V: Курс русской истории. Ч. 5. – М., 1989. – С. 78.

ли активное и пассивное избирательное право, безотносительно, к каким сословиям они принадлежали. Данная норма появилась в законодательстве после определенных колебаний. В первоначальном проекте указа среди групп населения, имеющих право представительства в Комиссии, были названы не горожане в целом, а купцы и цеховые ремесленники (по отдельности). В бумагах, лично написанных императрицей, значились отдельные собрания избирателей от мещан и ремесленников, и от купцов. Но в окончательном тексте указа от 14 декабря 1766 г. разделение городских избирателей на сословия было снято. Это был первый в российской электоральной истории случай, когда в основу представительства был положен не сословный принцип, а более широкое понятие – принадлежность к совокупности городских жителей¹.

В городах, имеющих «великое множество» домов, социальный состав избирательных собраний был пестрым. Часто не представлялось возможным собрать в одном месте всех избирателей. Поэтому в большинстве городов² устанавливался двухступенный порядок выборов: сначала избирались «поверенные» – уполномоченные от городских районов (как правило, это были полицейские части). Затем проводились окончательные выборы депутата; каких-либо точных квот, норм представительства от частей города предписано не было, указывалось, чтобы «число поверенных не менее 100 человек было».

Например, Санкт-Петербург был разделен на пять избирательных округов, Москва – на семь. В северной столице, по предварительному опросу, проведенному властями, 907 человек выразили желание лично явиться для голосования (реально прибыло около 500), в Москве – 1 478 (в действительности в выборах участвовало 878 человек)³. При этом в Петербурге насчитывалось 2-2, 5 тыс. домовладений, а в Москве до 12 тысяч.

Отметим, что все города (в том числе столичные) могли направить в Комиссию лишь по одному депутату – независимо от их величины и экономического значения.

Сельское население должно было пройти три этапа выборного процесса. Норма представительства была для него очень высокой: один депутат от провинции, т. е. крупной административно-территориальной

¹ Этот факт не остался незамеченным отечественными исследователями второй половины XIX – начала XX в. В. О. Ключевский писал: «По мысли Екатерины, и город – сословие, но фиктивное, потому на деле городские выборы вышли не сословными и не всесословными, а просто бессословными» (Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. V: Курс русской истории. Ч. 5. – М., 1989. – С. 78). Более осторожно по этому поводу высказался Д. Д. Семенов: «Можно сделать заключение о далеко не полном господстве сословного начала в строе городской общественной жизни этого периода» (Семенов Д. Д. Городское представительство в Екатерининскую эпоху: (По материалам Комиссии 1767 г.)// Русское богатство. – 1898. – Январь. – С. 43). Нам представляется, что при всей важности замечания В. О. Ключевского о «бессословности» городских выборов, нельзя не учитывать, что их характер, вероятно, в значительной степени определялся влиянием городской верхушки, представителей высших гильдий купечества. Формальное право участия в избирательном процессе, данное всем домовладельцам, очевидно, в подавляющем большинстве случаев, не могло быть использовано вопреки мнению влиятельных «отцов города».

² Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. – М., 1993. – С. 110.

³ Семенов Д. Д. Городское представительство в Екатерининскую эпоху: (По материалам Комиссии 1767 г.)// Русское богатство. – 1898. – Январь. – С. 41.



Крестьянский сход

единицы, входившей в состав губернии (в России насчитывалось 66 провинций).

На первом этапе во всех селениях («погостах») избирались представители-выборщики – по одному «поверенному от каждого погоста». Как правило, ими были сельские старосты. Все домохозяева-мужчины независимо от возраста могли прийти на избирательный сход. Участие поселения в выборном процессе не было обязательным: «Каждому погосту дается на волю прислать или не прислать поверенного, для выбора уездного поверенного», говорилось в указе¹. В тех случаях, когда избрание производилось, предписывалось руководствоваться традициями выборов сельских должностных лиц, характерными для данной местности. Крестьянские делегаты снабжались письменным свидетельством, заверенным священ-

ником и минимум семью подписями местных домохозяев.

Выборщики направлялись в уездный центр, где на их общем собрании путем тайного голосования определялся «уездный поверенный» – выборщик, представляющий свое сословие в масштабе уезда (второй этап выборов). На завершающей стадии созывалось собрание уездных поверенных, в ходе которого следовало «выбирать из наличных уездных поверенных одного, кого хотят, в депутаты... начиная с первого, на списке написанного»².

Ряд норм, содержащихся в указе от 14 декабря 1766 г., был призван конкретизировать особенности выборного процесса в местах компактного проживания народностей, входящих в состав Российской империи. В юридических документах, связанных с выборами депутатов Комиссии, Екатерина II подчеркивала свою заинтересованность видеть в числе депутатов представителей многочисленных народов, находящихся под ее властью. В законе оговаривалось, что незнание лицом русского языка не должно стать препятствием для его избрания: «Депутатам подданных Нам народов, кои довольно российского языка не знают, надобно привести с собою толмачей; и дабы дела их с лучшим успехом производились, дозволяется их депутатам в сей Комиссии, с позволения оной, выбрать по приезде их в столицу Нашу, кого хотят, опекуном, какого б тот человек чина и звания ни был, лишь бы не имел уже полно-

¹ Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1101.

² Там же. – С. 1107.

мочия другого места. Сей опекун должен быть вместо их ходатаем за их делами в Комиссии...»¹.

В инструкции губернаторам, изданной в связи с предстоящими выборами, также подчеркивалась важность избрания представителей «от некоего разных в областях наших живущих народов, какого бы они закона ни были, крещенные или некрещенные». Императрица предписывала губернаторам: «По свойству обычаев тех народов, не оставите для тех, для которых обряд выбора не прислан, применяясь к образу их жития и закона, стараться, дабы выбор происходил без отягощения для них, и с тишиною и добрым порядком во всех местах»².

Роль провинциальной администрации в выборном процессе была значительной. Губернаторам предстояло организовать выборы, следить за правильностью соблюдения их процедуры, оперативно разрешать спорные ситуации. Лица, стоявшие во главе органов местного управления должны были позаботиться о том, чтобы как можно большее число населения узнало об учреждении Комиссии, ее задачах и правилах, по которым будут осуществляться выборы.

Создание Комиссии для сочинения проекта нового Уложения и выборы ее депутатов рассматривались Екатериной II в качестве своего рода пропагандистской кампании, призванной продемонстрировать подданным заботу монарха о благе народа. Властям приходилось использовать имеющиеся в их распоряжении средства для оповещения жителей городов и сел о предстоящем событии. Указ губернаторам гласил: «Как скоро вы получите манифест и обряды о выборе депутатов в Комиссию., то должны вы оный не токмо публиковать в первое воскресенье в вашем городе, но и разослать во все города и уезды вашей губернии, дабы не только во всякой церкви в городах, но и во всяком погосте, после получения оного в каждом месте, мог прочтен быть в первое воскресенье неотменно, и в два следующие воскресенья сряду»³.

Таким образом, процесс «оглашения» манифеста императрицы и регламента выборов должен был длиться минимум три недели. Одновременно следовало известить потенциальных избирателей о времени и месте их предвыборных собраний. Например, в Петербурге экземпляры манифеста от 14 декабря 1766 г. «были прибиты на видных местах и к ним приставлены были от полиции канцелярские служители, обязанные прочитывать манифест не умеющему читать народу»⁴.

Губернаторы составляли расписание проведения дворянских, городских и крестьянских выборов мероприятий, учитывая, что собрания представителей разных сословий целесообразно провести в разные дни, «дабы один выбор отнюдь другому помехи и остановки не причинил». Предполагалось, что выборный процесс займет в общей сложности шесть месяцев.

В ведении губернаторов находились значительные территории. «Начальник» губернии не мог лично присутствовать на всех собраниях, из-

¹ Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1095.

² Там же. – С. 1109-1110.

³ Там же. – С. 1108-1109.

⁴ Латкин В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: Историко-юридическое исследование. Т. I. – СПб., 1887. – С. 194.

биравших депутатов. Поэтому в отдаленных уездах организацию выборов и контроль за их проведением осуществляли либо уполномоченные губернатором местные должностные лица, либо присланные чиновники губернских или провинциальных администраций.

В XVIII в. обществу не часто предоставлялась возможность столь масштабного участия в политическом процессе. Екатерина II имела основания опасаться проявления внутрисословных конфликтов, регионального сепаратизма, использования предвыборных мероприятий в личных интересах, вспышек народных волнений, вызванных произвольным толкованием распоряжений правительства.

В указе от 14 декабря 1766 г. подчеркивалось, что избирательный процесс должен проводиться так, чтобы не вызвать нарушения общественного порядка: «Всем и каждому крайне остерегаться, дабы никому никаких приметок и притеснений учинено не было: равномерно накрепчайше запрещается употреблять при сем ненавистную мзду и лихоимство, под опасением Нашего неминуемого гнева»¹. Императрица внушала губернаторам: «Более всего смотреть будете, чтобы все выборы происходили порядочно, с учтивостию, с тихостию и с молчанием тут, где слова излишни»². Региональные власти должны были соответствующим образом контролировать местных чиновников: «Всем же подчиненным вашим вы в сем случае накрепчайше подтвердите, чтоб воздержались, каким бы то ни было образом, во зло или в собственную ненавистную корысть обратить сие дело, под опасением неминуемой тягости законного наказания»³.

На местные власти возлагались и иные обязанности по обеспечению условий для успешного проведения выборов. Прежде всего следовало определить помещения, в которых будут проводиться собрания избирателей. Это могли быть как административные здания («присутствия», канцелярии, суды, магистраты, биржи, ратуши и т. п.), так и жилые помещения, в том числе резиденции самих губернаторов.

Законодательство обращало внимание исполнительных властей на необходимость наличия достаточного количества стульев, скамей, лавок, соответствующих числу избирателей, инвентаря, необходимого для голосования.

Процесс выборов во всех сословиях проводился по сходному сценарию.

Избиратели или выборщики прибывали в город, где было назначено проведение избирательного мероприятия. Как правило, это был административный центр провинции или уезда. «Начальник» города⁴ составлял список, в который вносились имена прибывших избирателей.

В условленный день лица, участвующие в выборах, собирались в оговоренном здании.

Избирательные собрания дворян и горожан имели важную особенность: выборы депутата Уложенной комиссии проводились на втором этапе; на первом избирались главы органов местного сословного управ-

¹ Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1095.

² Там же. – С. 1109.

³ Там же. – С. 1109.

⁴ «Начальник» города, «начальник» губернии – термины законодательства XVIII в., обозначающие главных администраторов в городе или губернии.

ления: уездные предводители дворянства и городские головы. После избрания указанные должностные лица выполняли функции руководителей собраний избирателей.

Процедуры выборов предводителей дворянства, городских голов и депутатов Комиссии были схожими в основных чертах.

Через несколько дней (от трех до семи, но не более недели) после вступления в должность уездного предводителя дворянства или городского головы закон предписывал приступить к выборам депутата Комиссии.

Выборы начинались в праздничной обстановке. Указ от 14 декабря 1766 г. задавал торжественный тон предстоящей церемонии: «Поутру рано соберутся дворяне в назначенное предводителем их место; а начальник пойдет в церковь, и даст дворянам знать, что он туда прибыл: тогда дворянский предводитель скажет дворянам, что время пришло идти в церковь. Он сам идет наперед; дворяне же, как они прибыли в город, по два в ряд идут за ним с благочинием и тихостию. Пришед в церковь, слушают со страхом Божиим литургию, по окончании которой начнут молебен Спасу и освящение воды; по окроплении же оною всех, начальник велит читать манифест, о сочинении проекта нового Уложения и избрании депутатов, со всеми к оному приложениями, и потом всех собравшихся дворян приводит к присяге...»¹. Таким же образом поступали горожане и крестьяне-выборщики (уездные поверенные).

После обряда принесения присяги, избиратели направлялись из церкви в помещение, где им предстояло произвести голосование. Документ свидетельствует: «В Петербурге и Москве из первых чинов люди, у кого такие выборы назначены ни были, за честь себе почитали оказать усердие, отдавая на такое время свои дома»².

Дворяне располагались не «по чинам», а по принципу очередности явки на выборы. Горожане – в соответствии со списком, составленным органом городского управления. Затем начинался процесс голосования.

Для непосредственной подачи голосов должен был использоваться деревянный ящик с открытым верхом, разделенный перегородкой на две равные части. На правой стороне ящика имелась надпись «избираю», на левой – «не избираю». Ящик покрывался материей для того, чтобы скрыть действия избирателя, и устанавливался на столе. Данное приспособление, которое властям предписывалось соорудить заранее, на этапе подготовки к выборам, было призвано обеспечить реализацию тайного способа подачи голосов.

Понятие «баллотирование»³ – т. е. голосование шарами – впервые появилось в русском политико-правовом лексиконе при Петре I. 18 февраля 1720 г. им был издан «Образ балатированья, как во оном поступать надлежит»⁴. Это была инструкция, регламентирующая порядок прове-

¹ Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1098.

² Цит. по: Кудряшов П. Н. Отношение населения к выборам в екатерининскую комиссию // Вестник Европы. – 1909. – Кн. 11. – С. 117.

³ От французского «la balle» – шар.

⁴ Текст см.: Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I. Т. I. – М.; Л., 1945. – С. 235-236.

дения закрытого голосования в государственном учреждении в том случае, когда имелась необходимость получить решение коллегиального органа при сохранении анонимности взглядов отдельных лиц. В петровском законе мы находим основные элементы технической организации тайной подачи голосов: участники «балатированья» сначала приносят присягу, затем каждый получает небольшой шар, сделанный «из холста или иной мягкой материи, а не деревянные или иной тяжелой материи». Шары следовало опускать в двойной ящик, имеющий отделения черного и белого цвета: «Носить ящик кругом, начат от президента, в которой должен всяк, вложу руку, класть балы в белой или черной ящик по своей совести и присяге с прикрытием епанчи, дабы другой, или кто держит ящик, не видал, куда рука погнетца».

Принцип тайного голосования, рекомендованный Петром I для применения в коллегиальном управлении, был востребован законодательством Екатерины II. Данное нововведение представляется чрезвычайно важным не только с процессуальной точки зрения. Юридическая регламентация процесса подачи голосов избирателями зафиксировала момент трансформации сущности самого института выборов: «Это новшество имело огромное значение, так как с этого времени выборы стали формой волеизъявления избирателей, а не формой поручительства и материальной ответственности за действия избранного лица»¹.

У дворян процесс тайного голосования проходил следующим образом. Уездный предводитель дворянства оглашал имена помещиков в той последовательности, в какой они прибыли для участия в выборах. Затем он предлагал опустить шары в соответствующее отделение избирательного ящика – «избираю» или «не избираю» (допускалась возможность воздержаться от голосования, выйти из помещения).

При выборах депутатов Комиссии *каждый* участник избирательного собрания одновременно являлся *кандидатом в депутаты* Комиссии. Каждое лицо оглашалось председателем и за каждого следовало подать голоса. Количество «избирательных» и «не избирательных» шариков подсчитывалось, результаты фиксировались в протоколе собрания, и процесс начинался сначала. Данная процедура была достаточно продолжительной, особенно в многолюдном избирательном собрании. Закон не предусматривал возможности «снятия» своей кандидатуры. Все, участвующие в собрании лично или заочно, должны были пройти через процедуру баллотировки. Указ императрицы допускал возможность подачи голосов на протяжении шести дней (максимальный срок).

Если наибольшее число голосов получали несколько кандидатов, для них проводилась повторная процедура голосования – до тех пор, пока не будет избрано одно лицо.

Депутатом мог быть избран предводитель дворянства или городской голова. В таком случае следовало выбрать нового главу местного сословного управления: совмещение двух выборных должностей не допускалось.

По окончании выборов лицо, набравшее наибольшее число голосов, объявлялось избранным депутатом Комиссии для сочинения проекта

¹ Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право// Отечественная история. – 2001. – № 3. – С. 26.

нового Уложения; депутатам, выбранным заочно, направлялись письменные уведомления.

Об итогах выборов в подведомственном ему регионе губернатор информировал Правительствующий Сенат.

Руководствуясь своими соображениями, депутат имел право передать полномочия иному лицу своего сословия, соответствующему требованиям, предъявляемым к членам Комиссии: «Всякому депутату дозволяется сдать свое полномочие и наказ, следовательно и жалованье и преимущества депутатские, с позволения Комиссии о Уложении; и он может представить кого из посторонних, на кого он положится, лишь бы человек от него представляемый был без порицания и таков, каков требуется быть депутатом. Дворянин сдаст дворянину, городской житель городскому жителю; прочие же могут сдать свои полномочия, наказания, жалованье и преимущества, кому заблагорассудят, а сам, кто сдаст, выбудет из числа депутатов»¹.

Был предусмотрен порядок проверки полномочий депутатов, прибывающих в Москву для того, чтобы принять участие в законотворчестве. Все лица, избранные членами Комиссии, должны были явиться в Сенат, где официально регистрировались в качестве депутатов Комиссии на основе сообщений губернаторов о результатах выборов в их губерниях.

Им вручались знаки отличия – золотые или серебряные медали с высеченным девизом: «Блаженство каждого и всех», как это предписывал указ императрицы: «Чтоб можно было узнать члена, то носить им всем знаки одинакие, к тому от Нас определенные, которые во всю жизнь их им останутся»².

Основная часть выборных мероприятий была проведена в сроки, соответствовавшие требованиям избирательного законодательства, с марта по апрель 1767 г. Но в отдельных случаях выборный процесс существенно затянулся, и некоторые депутаты прибывали в Москву уже после того, как Комиссия приступила к работе (30 июля 1767 г.). Формально Уложенная комиссия не была распущена, довыборы ее депутатов производились в 70-х гг. XVIII в., например, от территорий, вошедших в состав Российской империи вследствие раздела Польши.

Как уже говорилось выше, в настоящее время не представляется возможным установить точное количество депутатов – членов Уложенной комиссии. Мы можем привести данные, содержащиеся в работе современного исследователя³.



Медаль – отличительный знак депутатов Комиссии 1767 г.

¹ Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1095.

² Там же. – С. 1094. Подробнее о депутатских «знаках» 1767 г. см.: Лукомский Г. К. О депутатском значке членов Комиссии для составления проекта нового уложения // Гербовед. – 1913. – № 10. – С. 173-174.

³ Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. – М., 1993. – С. 111.

Депутатских мест	564
Значилось в списках	724 (в т. ч. 160 заменивших «первоизбранных»)
Заявили о себе к моменту начала работы	545
Реально участвовали в выборах	420-450
Значились в ведомости на получение депутатского жалования	545
Получили депутатские знаки	563

Особенности избирательного процесса 1767 г.

Приступая к выборам, Екатерина II и ее администрация сознавали, что перед ними стоит достаточно сложная задача.

Мы акцентируем внимание на электоральной стороне подготовки к созыву Комиссии, но необходимо указать, что наряду с избранием депутатов осуществлялся процесс составления *наказов*, которые им следовало привезти в столицу. В наказе должны были отразиться предложения местного сообщества по улучшению центрального и регионального управления, иными словами, представители сословий должны были продемонстрировать уровень государственного мышления, вступить в заинтересованный диалог с властями.

Избирательный процесс и сопутствующие ему явления публичной политической жизни предполагают наличие устоявшихся общественных институтов, развитое самосознание населения, наконец, распространение элементарных форм образования. Во всех указанных областях в России середины XVIII в. наблюдались лишь положительные тенденции, но процесс был далек от завершения. Подавляющее большинство населения было неграмотным, рост самосознания наблюдался лишь в среде привилегированных классов, полностью отсутствовали институты гражданского общества.

Более того, в России исторически сложился глубокий антагонизм между верховной властью и населением. «Екатерине предстояло побороть закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв к общественному содействию...»¹, отмечал В. О. Ключевский, имея в виду практику предшествующих правительств созывать представителей с мест под угрозой репрессий.

Насколько осуществимыми оказались эти задачи?

Исследователи полагают, что, несмотря на противоречивость российского избирательного процесса середины XVIII столетия, выборную кампанию 1767 г. нельзя назвать малозначительным явлением общественно-политической жизни: «К выборам, в общем, население отнеслось серьезно, благожелательно и довольно сознательно. Оно живо откликнулось на манифест, придавая ему, по-видимому, огромную важность»².

¹ Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. V: Курс русской истории. Ч. 5. – М., 1989. – С. 79.

² Кудряшов П. Н. Отношение населения к выборам в екатерининскую комиссию// Вестник Европы. – 1909. – Кн. 11. – С. 106.

В истории избирательной кампании 1767 г. мы встречаем многие элементы, характерные и для современного электорального процесса: активную борьбу кандидатов и групп сочувствующих им избирателей, оживленную агитацию, попытки опротестовать результаты выборов в суде; в ряде мест власти стремились влиять на исход выборов различными методами – вплоть до силовых.

Указанные факты отражены во многих документах эпохи: материалах расследований и судебных разбирательств по фактам нарушения избирательного законодательства, жалобах и запросах, поступавших в Сенат, делопроизводстве канцелярий органов регионального управления и многих других.

Представляют интерес действия населения, направленные на корректировку избирательного законодательства. Это происходило тогда, когда в нормах закона оно видело ограничение своих интересов. Часто с подобной инициативой выступали представители низших социальных групп: крестьяне, казаки, городская беднота.

Например, на Русском Севере – в Архангельской провинции, в выборах приняли участие крестьяне, не принадлежащие к сословиям, имевшим право голоса: «экономические», «приписные», «половники», «дворцовые». Здесь население в первую очередь следовало выборной традиции, по которой все сельское общество (мир) избирало должностных лиц, решало другие вопросы местного управления путем обсуждения и голосования на сельском сходе.

В городах на избирательный процесс часто влияли как внутрисословные, так и межсословные противоречия. Норма законодательства, согласно которой один депутат должен был представлять *все* группы городского населения, в ряде мест вызвала встречные «законотворческие» инициативы. В России и на Украине некоторые населенные пункты избирали не одного депутата, а нескольких – по одному от представителей сословий, не согласных с предписанными правилами: в Казани и Кизляре – по 2 депутата, а в Астрахани – 5. Тульские оружейники также увидели в единых выборах ущемление своих прав и добились от властей разрешения избрать отдельного депутата от своей корпорации.

Отмечены случаи, когда в выборах участвовали лица, не полностью удовлетворяющие требованиям, предъявляемым к избирателям. Например, в Дмитрове среди участников собрания избирателей оказались купцы, ведущие здесь торг, но не имеющие домов.

В украинских городах Нежин и Стародуб в соответствии с буквой закона избрали по одному депутату, но при этом составили не единый наказ (от имени всего городского «общества»), а несколько; каждый наказ выражал мнения какой-либо большой группы горожан (мещане, украинское дворянство (шляхта), русское купечество, греческое купечество и т. д.).

В разных местах империи отмечались конфликты между группами избирателей, стремящимися провести в депутаты своих представителей. Особенно неспокойно проходили выборы на Украине. Исследователь начала XX в. отмечал: «Обычно городские выборы в Малороссии превращались в арену недоразумений, разногласий, препирательств, раздоров, бурных столкновений и даже насилий, тяжело отражавшихся на резуль-

тате выборов»¹. В Великокороссии подобные факты являлись исключением и были весьма немногочисленны.

Например, в Ярославле купцы второй и третьей гильдий² отказались проводить выборы совместно с купцами первой гильдии, причем сделали это «с великой неучтивостью и азартом». В Зарайске конфликт был вызван нежеланием мещан допустить к выборам городских домохозяев, не объединенных в корпорацию (отставные солдаты, мелкие чиновники и др.).

Ряд фактов, отмеченных исследователями конца XIX – начала XX в., указывает на то, что интерес к выборам проявляли не только городские жители, но и представители сельского населения. В литературе описан случай, когда жители сел Новороссийской губернии (Кременчуг и Власовка) – казаки и крестьяне – решили избрать не выборщиков первой ступени («погостных поверенных»), а непосредственно депутата Комиссии. Столь неординарное решение возникло в результате конфликта с местным начальством; недовольные казаки решили действовать самостоятельно, игнорируя распоряжения властей.

В данном случае жители окраинного региона негативно восприняли трехступенчатый порядок выборов. Они с недоверием отнеслись к депутату, избранному по столь сложной процедуре, и решили самостоятельно избрать доверенное лицо, действуя вопреки «букве» закона, но руководствуясь в первую очередь его идеей, желанием императрицы «лучше... узнать... нужды и чувствительные недостатки Нашего народа...». Жители Кременчуга и Власовки справедливо полагали, что лишь напрямую избранный ими уполномоченный сможет наиболее полно представить в Комиссии их мнение, защитить их права.

Выбирая своего депутата, казаки и крестьяне стремились соблюсти процедуру, предписанную «Обрядом» для выбора депутата от соответствующего сословия. В результате был избран казак Денисов. Он прибыл в Москву, получил статус депутата Комиссии, заседал в ней, выступал в прениях и информировал своих избирателей о том, что «в особой монаршей милости состоит, и хотя некоторые враги и старались, дабы его не допускать в депутатах быть, только рукою Божиею то зломыслие их отвращено, а действуется порядочно»³. В результате вмешательства властей Денисов был лишен звания депутата, арестован, затем бежал из-под стражи и скрылся.

Приведенный пример свидетельствует о достаточно высокой степени развития самосознания участников «альтернативных выборов» в кременчугской степи, о стремлении отстаивать свои права и использовать при этом те политические механизмы, которые предлагала центральная власть. В подтверждение сказанного можно привести примеры «борьбы» избирателей из простонародья за депутатов или выборщиков. В Сорочинцах казаки силой освободили своего товарища-выборщика, арестованного властями. Депутат от г. Гороховца был опротестован местной

¹ Кудряшов П. Н. Отношение населения к выборам в екатерининскую комиссию // Вестник Европы. – 1909. – Кн. 11. – С. 112.

² Гильдия – корпоративная купеческая организация (1775-1917 гг.). В зависимости от размера капитала торгово-промышленное население городов распределялось на три гильдии.

³ Цит. по: Кудряшов П. Н. Отношение населения к выборам в екатерининскую комиссию // Вестник Европы. – 1909. – Кн. 11. – С. 115.

администрацией, но горожанам удалось его «отстоять».

Случаи борьбы за «своего» депутата имели место и в дворянской среде, но здесь конфликтные ситуации являются исключениями на общем фоне предписанных императрицей «благодеяния, тишины и спокойствия».

Иногда ход выборов осложнялся не конфронтацией условий или стремлением противостоящих групп видеть в числе избранников своего кандидата, а прямо противоположным фактором – нежеланием населения участвовать в выборах. Чаще всего это было обусловлено сепаратистскими настроениями на окраинах империи – на Украине, в Прибалтийских губерниях. В этих регионах местная знать болезненно воспринимала распоряжения центрального правительства, особенно те, что каса-



*Вельможа екатерининской эпохи
(портрет А.Д. Ланского)*

лись изменений в законодательстве, реформирования институтов государственного управления. На преобразования властей местные элиты, по меткому выражению Екатерины II, «глядели, как волки в лесу».

Региональные власти в лице губернаторов и их администраций прилагали усилия к тому, чтобы не допустить народных выступлений, поддерживали порядок полицейскими и судебными мерами. Украинский генерал-губернатор П. А. Румянцев¹ столкнулся с ситуацией, когда в г. Нежине, уже после того, когда был избран депутат от дворянства, помещики-избиратели «передумали» и выбрали другого. Этот поступок был вызван тем, что первоначально избранный депутат, настроенный отстаивать идеи украинского сепаратизма, под влиянием генерал-губернатора сменил свои взгляды на более умеренные. П. А. Румянцев добился сенатского решения о сохранении полномочий за первоначально избранным депутатом. Дворяне, выбравшие нового представителя, подверглись репрессиям: 33 человека военный суд приговорил «заковать в железо и лишить живота». Для 18 человек гражданский суд определил другое наказание: «вечная ссылка». Осужденные были помилованы лишь в 1770 г.

В российской провинции иногда проявлялось нежелание избираться в депутаты. Наиболее показательный случай произошел в г. Енисейске (Западная Сибирь). Здесь, в силу трудно объяснимых причин, распространи-

¹ Румянцев Петр Александрович (1725-1796) – граф, государственный деятель, полководец (генерал-фельдмаршал). С 1764 г. президент Малороссийской коллегии.

лось мнение, что лицо, избранное депутатом, неизбежно подвергнется большим неприятностям. Такая же участь, якобы, грозила и авторам наказа. Это привело к тому, что горожане стремились избрать членом Комиссии не самого уважаемого и популярного земляка, а напротив, человека, пользующегося наименьшим авторитетом, дворянина Степана Самойлова. Самойлов «заявил открыто, что ему навязывают бремя «единственно по злобе на него». Но коварные сограждане были неумолимы, и депутат должен был покориться. Кое-как, по настоянию его, изготовили ему инструкцию, однако никто не решался утвердить ее своей подписью; явиться же в Комиссию с неподписанным наказом депутат не смел. Горько жалуется Самойлов на то, что жители – главным образом члены магистрата – поступают нечестно, желая погубить его одного, а самим остаться в стороне...»¹.

Следует отметить, что в масштабах Российской империи проявления избирательного абсентеизма не носили массового характера. Отдельные случаи отказа голосовать (как правило, среди дворян и горожан) лишь оттеняли общий фон процесса, в котором проявились интерес к выборам и стремление организовать их в точном соответствии с предписаниями избирательного законодательства. В ряде случаев выборы не могли состояться по объективным причинам. Например, из-за того, что ничтожно малый процент помещиков постоянно проживал в своих имениях. Учитывая местные обстоятельства, власти иногда объединяли на одном избирательном собрании дворян нескольких уездов, но в таком «объединенном» собрании избирались предводители и депутаты от каждого уезда.

Можно согласиться с оценкой выборной кампании 1767 г., данной в начале XX в.: «Екатерининское общество, призванное к участию в выборах, оказалось, за малыми исключениями, достойным доверия, положенного в основу этого призыва. Население сделало почти все, от него зависящее; неудачи и ошибки Комиссии – на совести избирателей не лежат»².

2. Выборность в системе местного управления

Девятнадцать лет спустя после обнародования документов, связанных с избранием депутатов Уложенной комиссии, – 21 апреля 1785 г. Екатериной II были изданы «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» и «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» – два важнейших юридических акта, регламентирующих широкий круг прав, обязанностей, полномочий лиц, принадлежащих к «первому» сословию империи – дворянству, а также основных податных категорий городского населения.

Оба документа определяли компетенцию структур местного управления, порядок их формирования на основе сословного представительства. У дворян нижним органом сословного управления стали *дворянское собрание* и институт *уездного предводителя дворянства*, у горожан – ряд представительных структур: собрание городского общества, *общая и шестигласная думы*, возглавляемые *городским головой*.

Попытки учреждения выборных структур среди дворянства и купечества предпринимались и ранее. Стремясь улучшить механизм сбо-

¹ Кудряшов П. Н. Отношение населения к выборам в екатерининскую комиссию // Вестник Европы. – 1909. – Кн. 12. – С. 547.

² Там же. – С. 548.

ра налогов, Петр I учредил институт выборных глав городского управления – бурмистров (1699 г.), но эксперимент не принес желаемых результатов. Выборы городских администраций воспринимались на местах как очередная обременительная повинность. Кроме того, Петр I обусловил введение структур местного самоуправления значительным увеличением налогов, отчисляемых в царскую казну. В первой половине XVIII в. в городах действовали две параллельные системы представительства: с одной стороны – выборные старшины и посадские старосты, с другой – введенный в 1721-1724 гг. институт городских *магистратов*, включавший президентов, бургомистров и ратманов (судебных заседателей). До 1728 г. члены магистратов избирались пожизненно, затем на годичный срок, а с 1731 г. на три года.

В 1702 г. были учреждены выборные дворянские советы, заседавшие в уездах при воеводах. Введя в России новое, губернское деление (1714 г.), Петр предписал образовать в каждой губернии выборные дворянские советы (ландраты), выполнявшие совещательные функции при губернаторе. Выборные ландраты существовали в период с 1714 по 1716 г., позднее их члены стали назначаться властями.

Таким образом, в начале XVIII в. мы наблюдаем тенденцию образования правовых институтов, призванных привлечь к управлению государством представителей дворянства и купечества.

Екатерина II стала первой, после Петра, российской правительницей, вновь обратившей внимание на проблемы выборного представительства. В ее мероприятиях, имеющих отношение к электоральной сфере, можно усмотреть ряд значимых новшеств. Если в начале XVIII в. выборные структуры учреждались в контексте иных реформаторских нововведений, преимущественно фискального характера, то при Екатерине II на первый план выдвигаются вопросы институционального порядка, общего упорядочения системы властных и «властно-общественных» структур, дополняющих и взаимообуславливающих друг друга. Жалованные грамоты городам и дворянству, по мнению ряда исследователей, являлись своего рода конституционными актами, определявшими права сословий, объединяющих свободное население России¹. Существовал проект третьей жалованной грамоты – адресованной государственным крестьянам, но он не был реализован.

Историки отмечают, что процесс создания сословных представительных учреждений в эпоху Екатерины II развивался не только «сверху», по инициативе императрицы, но и «снизу», как отражение стремления сословий, которые «настойчиво и единодушно заявляли желание ведать свои дела своими выборными...»².

Отвечая на запросы дворянства и части купечества, Екатерина II продолжала курс на реформирование российского государства. В 1775 г. была существенно преобразована система органов местного управления. Согласно манифесту и первой части *«Учреждения для управления губерний Всероссийской империи»* от 7 ноября 1775 г., Россия подразде-

¹ Каменский А. Б. Сословная политика Екатерины II // Вопросы истории. – 1995. – № 3. – С. 38-49.

² Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. V: Курс русской истории. Ч. 5. – М., 1989. – С. 101.

лялась на 50 губерний. Последние состояли из уездов и волостей. Одна из задач данной реформы состояла в расширении прав региональных органов управления и вовлечения дворянства в местное управление путем введения, в частности, и элемента самоуправления¹. Губернией руководил чиновник, назначавшийся императором (*наместник, губернатор*, в особых случаях – *генерал-губернатор*).

На местах была образована сложная система судебных органов, формировавшихся из выборных представителей, главным образом, из дворян.

На губернском уровне избирались члены верхнего земского суда, губернского совестного суда, губернского магистрата. В уезде властные полномочия осуществлял *нижний земский суд*, в состав которого входили *земский исправник* (капитан-исправник) и два заседателя. Эти должности замещались дворянами на выборной основе.

Кроме судебных органов, в ходе реформы 1775 г. были образованы структуры, ведавшие учреждениями социальной сферы – приказы общественного призрения (им подчинялись учебные заведения, больницы, богадельни и т. п.), а также осуществлявшие опеку над несовершеннолетними, относящимися к дворянству или купечеству (опекунские присутствия, дворянская опека и др.). Данные органы управления формировались из должностных лиц, избиравшихся соответственно дворянством или купечеством, поскольку вся система местного управления носила сословный характер (дворяне, купцы, крестьяне судились в разных судах, имели свои органы опеки, своих представителей). Выборными были до $\frac{1}{3}$ губернских и до $\frac{1}{2}$ уездных должностей².

Выборные должности уездных предводителей дворянства и городских голов, учрежденные в 1766 г., были сохранены и в нормах «Учреждения» 1775 г. В статьях 64 и 72 подтверждалось право уездного дворянства и «градского общества» избирать своих должностных лиц «всякие три года по балам». В этом документе содержалось важное новшество. Выборные лица получали чины: уездный предводитель дворянства – седьмого класса, городской голова – десятого класса по «табели о рангах», – «буде чина выше того не имеют».

Выборы органов дворянского управления

Дворянство являлось важнейшим звеном внутренней и внешней политики российской монархии. Активное участие дворян в модернизации государственных и общественных институтов способствовало развитию корпоративного духа у лиц, принадлежащих к этому сословию. Следует учитывать и то обстоятельство, что «благородное население» представляло собой наиболее образованную социальную группу. Все указанные факторы обусловили завершение в последней трети XVIII в. процесса конституирования органов дворянского самоуправления, начатого Екатериной II в 1766 г.

В 1768 г., в связи с истечением срока полномочий уездных предводителей дворянства и городских голов, Екатерина II издала указ об их переизбрании или подтверждении полномочий. Аналогичное распоряжение пос-

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 253.

² Там же. – С. 256.

ледовало и в 1771 г. Эти факты свидетельствуют о твердом намерении императрицы включить данные выборные институты в систему органов местного управления, укрепить их политико-правовой статус. В указе 1771 г. говорилось: «Впредь, до указа, по прошествии всяких дву[x] лет избирать, не ожидая от Нас о выборе их особых указов... или, если дворяне и городские жители без выбора согласятся иметь того же предводителя и голову, то переменять только его полномочие, дав ему новое на два года»¹.

Введение регулярных выборов уездных предводителей дворянства вызывало необходимость совершенствования выборного законодательства. Спорная ситуация могла возникнуть, например, в том случае, когда одно лицо было избрано на несколько должностей (в тех уездах, где располагались его имения). Иногда помещик отказывался от должности, так как дворянин мог расценивать свое избрание не как знак уважения, а как повинность – особенно если речь шла, например, о должности в суде нижней инстанции. На распространенность негативного восприятия службы «по выборам» указывал современник, князь М. М. Щербатов: «Многие дают деньги, дабы откупиться от выборов»².

Императрице был подан запрос, составленный на основе писем губернаторов: «В случае, когда дворянин паки выбран будет к месту, может ли он требовать увольнения, или прямо отказаться, и может ли он избран быть к меньшему месту того, которого он занимал?». В ответ Екатерина II заявила: «[Может,] показав причины, и буде собрание уволит, – к меньшим же местам не определять»³.

Таким образом, законодательство разрешало отказываться от избрания при наличии уважительных причин. Что касается принципа распределения «низших» и «высших» должностей среди дворянского сообщества, то был введен следующий принцип: воспрещалось избирать дворянина на «место», «низшее» по сравнению с тем, что он занимал ранее. В случае одновременного избрания на несколько должностей, выборное лицо само определяло ту, которую желало занять.

Ответы Екатерины II на вопросы администраторов показали, что императрица придавала большое значение регламентации избирательного процесса, внимательно относилась к его деталям и стремилась повысить авторитет должностных лиц, служащих «по выборам». На достаточно принципиальный вопрос: «Когда по выборам дворянин меньшего чина имеет большее число шаров, нежели другой, вышней степени, в одно место к заседанию с ним выбранный: то как им сидеть, по числу ли шаров избирательных, или же по степеням, в службе приобретенным?», – последовал ответ: «По числу шаров»⁴.

¹ Именной указ, данный Сенату «О избрании дворянских предводителей и городских голов по прошествии двух годичного срока, без особенного о том указа» от 25 сентября 1771 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XIX: С 1770 по 1777. – СПб., 1830. – Ст. 13661. – С. 315.

² Щербатов М. М. Примечания верного сына отечества на дворянские права на манифест // Сочинения М. М. Щербатова. Т. I: Политические сочинения / Под ред. И. П. Хрущева. – СПб., 1896. – Стлб. 308.

³ Высочайшие резолюции на докладные пункты генерал-губернаторов: «О порядке выборов в губерниях должностных людей из дворян и купечества» от 25 ноября 1778 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XX: С 1775 г. по 1780 г. – СПб., 1830. – Ст. 14816. – С. 761.

⁴ Там же. – С. 762.

Введение дворянского самоуправления, основанного на юридических нормах Жалованной грамоты, стало высшей точкой развития правовой самоидентификации российского дворянства: «Льготы и права, данные дворянам в 1785 г., представляли собой последнюю ступень в общем ходе возвышения дворянского сословия... Теперь, при Екатерине II, оно было обращено в привилегированное сословие с широким сословным самоуправлением и с большими административными полномочиями»¹. Другой исследователь начала XX в., С. А. Корф, назвал издание Жалованной грамоты «кульминационным пунктом в развитии дворянского сословия», отметив, что «в такой ясной форме правительство впервые признало дворянское общество губернии юридическим лицом»².

Система представительных органов дворянства имела два уровня – уездный и губернский. Соответственно, Жалованная грамота различала два типа корпоративного дворянского собрания: «дворянское общество в наместничестве» (губернское собрание) и «уездное дворянское общество». Оба типа собраний могли быть как ординарными, предназначенными для решения текущих вопросов, оговоренных Грамотой, так и чрезвычайными, созданными в экстренной ситуации по инициативе предводителя с уведомлением начальника губернии и центральных властей.

Ординарное уездное собрание дворян созывалось один раз в три года. На нем «по балам», т. е. тайным голосованием шарами, избирался уездный предводитель дворянства. Помимо предводителя собрание должно было выбрать (также на три года) одного депутата губернского дворянского собрания и члена губернской комиссии, ведавшей составлением и ведением дворянской родословной книги. Здесь же избирались и должностные лица местного управления: капитан-исправник, уездный судья, заседатели уездного и нижнего земских судов.

Губернскому собранию дворянства предписывалось «всякие три года представить из уездных дворянских предводителей двух государеву наместнику или правителю, и которого из сих генерал-губернатор или губернатор назначит, тому и быть губернским предводителем дворянства той губернии»³.

Для ведения дел губернского дворянского собрания избирался секретарь. На губернском собрании осуществлялось избрание должностных лиц верхнего земского и совестного судов.

Корпоративный строй господствующего сословия предусматривал существование системы персональной регистрации носителей дворянского статуса. В каждом уезде был учрежден специальный дворянский реестр – родословная книга. Внесение в нее фактически являлось регистрацией в качестве участника дворянских избирательных мероприятий: «Буде кто не внесен в дворянскую родословную книгу той губернии, тот не только не принадлежит к дворянству той губернии, но да и не пользуется общими преимуществами дворянства той губернии»⁴.

¹ Платонов С. Ф. Учебник русской истории. – М., 1992. – С. 277.

² Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие: 1762-1885. – СПб., 1906. – С. 136, 153.

³ Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXII: С 1784 по 1788. – СПб., 1830. – Ст. 16187. – С. 349.

⁴ Там же. – С. 351.

Условия активного избирательного права оставались теми же, что были учреждены в 1766 г. для выборов уездных предводителей дворянства: достижение 25-ти летнего возраста и владение помещьем (косвенно эта норма подтверждена в 64 статье Жалованной грамоты дворянству).

Дворяне, не соответствующие этим критериям, допускались на собрания лишь в качестве наблюдателей.

Нормы активного избирательного права включались в объем требований, предъявляемых к кандидатам на выборные должности, но к ним добавлялся сравнительно небольшой имущественный ценз: «Собранию дворянства запрещается избирать для тех должностей, кои... выбором наполняются, дворянина, которого доход с деревень ниже 100 рублей составляет...»¹. Не мог быть избран «дворянин, который вовсе не служил, или, быв в службе до обер-офицерского чина не дошел...»².

Как говорилось выше, одной из основных целей, преследуемых императрицей в деле развития выборных институтов, было привлечение дворян к участию в управлении государством на региональном уровне. Но здесь органам дворянского управления приходилось взаимодействовать с чиновниками, управлявшими губерниями от имени короны, – губернаторами, наместниками. Это взаимодействие не было бесконфликтным.

Распоряжениями Екатерины II на местах постепенно создавалась система административных структур, которая может быть охарактеризована в качестве своего рода попытки применения в России принципа «разделения властей», где губернаторы олицетворяли исполнительную власть, дворянские собрания – представительную, органы правосудия – судебную. В этом контексте отметим меры, принятые Екатериной II для защиты дворянских избирательных собраний от воздействия администраторов. Губернаторам запрещалось вмешиваться в порядок избрания уездных предводителей: «не быть при собрании и выборе, но оставить им (т. е. избирателям-дворянам – Авт.) в выборах полную волю»³.

Но при этом губернаторы получили важное право: утверждать кандидатуры губернских предводителей, предварительно одобренные дворянскими собраниями. Кроме того, Жалованная грамота допускала возможность представления на утверждение губернского дворянского собрания



Чиновник
Нижегородского наместничества

¹ Жалованная грамота дворянству. – С. 351.

² Там же.

³ Высочайшие резолюции на докладные пункты генерал-губернаторов... – С. 760.

предварительно намеченных кандидатур: «Буде выбор всего дворянства по балам продолжителен и неудобен окажется, тогда дозволяется собранию дворянства представить кандидатов, из коих балотировать». Видимо, эти кандидаты определялись при активном участии администраторов. На негативные последствия такой практики указывал уже упоминавшийся нами публицист екатерининской эпохи: «Наместники и губернаторы, быв деспоты в губерниях, всегда могут иметь некоторую партию для избрания [кого пожелают], а и самая малая партия, усиленная их властью, сильнейшую превозможет»¹.

В целом, идея учреждения в России института дворянского самоуправления может быть расценена как прогрессивное явление в истории отечественного государственного строительства. После издания Жалованной грамоты 1785 г. появилось сословие, за которым признавалась гражданская свобода и члены которого располагали гражданскими правами. Дальнейшая историческая задача состояла в том, чтобы расширить эту гражданскую свободу на все новые группы населения². Однако действительность XVIII в. показала, что время для широкого распространения в России принципов демократического представительства еще не наступило: «Первые выборы в новые учреждения прошли очень удачно и выдвинули в большинстве случаев людей достойных и заинтересованных предстоящей им деятельностью. Но уже вторые выборы резко отличались от первых. Они шли вяло, по-казенному, и при замещении выборных должностей опять всплыло наружу старинное отношение к выборной службе как к обременительному и докучному тяглу», – писал в начале XX в. русский историк А. А. Кизеветтер³.

Выборы органов городского управления

Главным источником городского избирательного права Российской империи последней трети XVIII – первой половины XIX в. являлись статьи «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г., в которых трактовались вопросы, связанные с избранием органов городского управления.

Под последними подразумеваются собрание «градского общества», городская, или «общая» дума, «шестиголосная» дума и городской голова.

«Городское общество» составляли представители всех сословий горожан, занесенные в «городовую обывательскую книгу», достигшие 25-ти летнего возраста и имеющие в данном городе собственность («капитал»), приносящую не менее 50 рублей годового дохода. Из числа избирателей исключался горожанин, «который опорочен судом, или которого явный и доверие нарушающий порок всем известен, хотя бы и судим еще не был, пока оправдается»⁴.

¹ Щербатов М. М. Примечания верного сына отечества на дворянские права на манифест // Сочинения М. М. Щербатова. Т. I: Политические сочинения / Под ред. И. П. Хрущева. – СПб., 1896. – Стлб. 297.

² Леонтович В. В. История либерализма в России: 1762-1914. – М., 1995. – С. 34.

³ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст. – М., 1910. – С. 129.

⁴ Грамота на права и выгоды городам Российской империи 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXII: С 1784 по 1788. – СПб., 1830. – Ст. 16188. – С. 362-363. Далее – Жалованная грамота городам.

Жалованная грамота окончательно придала статус юридического лица городу как совокупности ряда категорий его жителей: «За городским населением... признавалось право корпорации публичного права»¹. При этом Грамота «включает в дефиницию городского обывателя не только членов торгово-промышленного класса, но и все население без различия сословий, проживающее в городе»². Тем самым был сделан важный шаг на пути консолидации городского населения, уравнивания в правах представителей социальных групп, имеющих различный политико-правовой статус (купечество, финансисты, дворянство, верхушка ремесленников). Однако, следует указать, что право участия в собрании «городского общества» получили лишь наиболее состоятельные горожане, так как годовой доход, равный 50 рублям, предполагал наличие основного капитала в размере не менее 5 000 рублей, а эта сумма в середине XVIII в. была весьма значительной. Число обладателей такого состояния, особенно в уездных городах, объективно не могло быть большим. Это сознавали и авторы Жалованной грамоты городам. Ее 50-я статья, устанавливающая высокий имущественный ценз, сопровождалась примечанием, разрешающим понижать имущественный ценз в соответствии с местными условиями, не уточняя их.

Сопоставляя эту норму Жалованной грамоты городам и статью указа 14 декабря 1766 г., мы видим существенное повышение избирательного ценза, необходимого для того, чтобы избирать городского голову или претендовать на эту должность.

Элитарный характер собрания «городского общества» отчасти компенсировался гласностью его заседаний, так как в помещении, где оно проходило, могли стоя («сидеть не должен») присутствовать в качестве наблюдателей и лица, не соответствовавшие требованиям возрастного или имущественного цензов.

По аналогии с уездным дворянским собранием, собрание городских обывателей созывалось один раз в три года «по приказанию и дозволению генерал-губернатора или губернатора, как для дозволенных городским обывателям выборов, так и для выслушания предложений генерал-губернатора, или губернатора...»³. В понятие «дозволенных» выборов входило избрание ряда должностных лиц городского управления: городского головы, двух бургомистров, четырех ратманов⁴, старост, судей и судебных заседателей. Активным и пассивным избирательными правами обладали все члены «градского общества», отвечавшие названным выше условиям.

Процедура выборов указанных лиц в Жалованной грамоте не оговорена; они проводились по правилам, применявшимся при выборах депутатов Уложенной комиссии в 1767 г.: тайным голосованием с использованием избирательных шаров («по балам»).

Очевидно, процесс выборов должностных лиц в столицах и других крупных городах мог быть осложнен наличием большого числа кандида-

¹ Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. – М., 1993. – С. 274.

² Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 265.

³ Жалованная грамота городам. – С. 361.

⁴ Ратман – в России XVIII-XIX вв. выборный член городского магистрата, ратуши, в XIX в. – управы благочиния. В малых посадах, насчитывавших менее 500 «душ», разрешалось выбирать одного бургомистра и двух ратманов.

тов и избирателей (по сравнению с небольшими городами в уездах). Для упрощения выборов Жалованная грамота предписывала производить предварительные собрания избирателей по административно-полицейским частям города, на которых должны были определиться кандидаты для последующего избрания на общем городском собрании: «Буде выбор всего мещанства по балам продолжителен и неудобен окажется, тогда дозволяется обществу градскому каждой городской части собираться и представить кандидатов, из коих балотировать»¹.

С юридической точки зрения, высшее лицо городского самоуправления – городской голова – считалось представителем всего городского общества, а не только тех сословий, которые были представлены в собрании «общества градского»: «Городской голова, бургомистры и ратманы выбираются обществом городским...»². Это проявлялось в том, что голова избирался всей совокупностью лиц, участвующих в избирательном собрании, без подразделения на сословия, которые они представляли³.

Более четко сословный характер екатерининского законодательства о городских выборах проявился в той части Жалованной грамоты городам, которая посвящена вопросам формирования других представительных структур – общей и шестигласной дум.

Общая дума избиралась на отдельных собраниях членов шести городских сословных корпораций. Ее депутаты получили название *гласных*.

Данные корпорации были зафиксированы в Жалованной грамоте: «настоящие обыватели» (т. е. домовладельцы, не занимающиеся торговлей или промышленностью), купцы, в свою очередь, подразделявшиеся на три *гильдии*, ремесленники – члены *цехов*, иногородние и иностранные купцы («гости»), «именитые граждане» (разнородная группа горожан, включавшая художников, ученых, обладающих университетскими дипломами, банкиров, «капиталистов», судовладельцев и др.), посадское население.

В основу такого разделения были положены различные принципы. Среди них наиболее четко выделялся сословный, опиравшийся на традиционные хозяйственно-бытовые общности, сложившиеся на протяжении веков (купечество, ремесленники, «люди посадские», иностранные и прочие «гости»).

На основании имущественного критерия происходил, например, «отсев» недостаточно состоятельных торговцев (имея капитал до 1 000 рублей, они включались в сословие ремесленников, а не купцов).

Избрание общей думы производилось после выборов городского головы. Одно городское «сословие» могло иметь в думе несколько своих представителей. Например, «именитые граждане» подразделялись на семь категорий. Каждая категория, при наличии не менее пяти полноправных избирателей, могла выбрать своего гласного. Общее число гласных от данного сословия могло достигать семи человек. По этому же пра-

¹ Жалованная грамота городам. – С. 361.

² Там же.

³ Авторитетный исследователь отечественного муниципального права И. И. Дитятин указывал на развитие этой нормы в 4434 статье II тома Свода законов Российской империи, издания 1857 г., где говорится: «Городской голова избирается всеми сословиями города или посада в совокупности» (Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. I: Введение. Города России в XVIII столетии. – СПб., 1875. – С. 436).

вилу каждый ремесленный цех самостоятельно избирал своего члена общей думы. Количество цехов в большом городе могло быть значительным, следовательно, ремесленники могли составить в думе внушительную группу. Имела право избрать своего депутата и каждая из трех купеческих гильдий. Количество гласных от «настоящих городских обывателей» и «посадских людей» равнялось количеству полицейских частей в городе. Но общее число представителей отдельных сословий в думе не имело большого значения при голосовании, так как каждое из шести сословий получало в ней лишь один голос.

Наличие четкой обозначенных групп, на которые распределялось городское население по законодательству 1785 г., вовсе не означало, что горожанин не мог одновременно принадлежать к двум и более сословиям и, следовательно, принимать участие не в одном, а в нескольких избирательных собраниях. В начале XX в. эта проблема была специально рассмотрена А. А. Кизеветтером, отмечавшим, что «фактическая возможность удовлетворять сразу условиям принадлежности к нескольким разрядам городского общества очевидна»¹. Например, в 1788 г. в шестигласную думу г. Москвы в качестве гласного от «настоящих городских обывателей» был избран купец первой гильдии В. Бородин. Теоретически один человек мог претендовать на «членство» в ряде городских корпораций: цеховых ремесленников, «настоящих обывателей», «гильдий».

Такой характер городского выборного законодательства, введенного Екатериной II, приводил, особенно в первые годы его применения, к недоразумениям, вызванным, например, случаями избрания дворян в органы городского управления. В 1798 г. в Нижнем Новгороде подпоручик Руднев был избран гласным общей думы. Этот дворянин отнесся к своему избранию крайне негативно. Он написал о своем мнении городскому голове и полицеймейстеру. В его письме, в частности, содержалась просьба, «дабы благоволила она (полиция – Авт.) о непринуждении его к исправлению столь неприличной званию его должности гласного»².

Каких-либо дополнительных цензов для кандидатов на выборные должности не предусматривалось: избранию подлежал любой горожанин, обладавший активным избирательным правом.

В больших городах, где одновременное собрание представителей от всего сословия могло вызвать технические сложности, разрешалось производить выборы на отдельных собраниях, созывавшихся в частях города. Эта норма Жалованной грамоты может быть истолкована неоднозначно; сложно понять, подразумевался ли порядок, при котором каждое из этих собраний избирало своего гласного, или депутат должен быть все-таки один.

После избрания гласные общей городской думы должны были «явиться у городского головы». Им следовало выбрать из своего состава шестигласную думу – своего рода исполнительный комитет общей думы, учрежденный «для всегдашнего отправления дел». После этого функции

¹ Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 г.: Опыт исторического комментария. – М., 1909. – С. 338.

² Савельев А. А. Столетие городского самоуправления в Нижнем Новгороде// Институт выборов в истории России. Источники. Свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2000. – С. 343.

общей думы считались исполненными (не считая экстраординарных ситуаций): «Общая городская дума... обязана собираться по однажды всякий срок заседания; или же когда нужда и польза городская потребует и в другое время»¹.

Основным реально действующим органом городского представительства являлась шестигласная дума под председательством городского головы. В ее состав входило по одному депутату от каждой из шести городских сословных корпораций. Ее собрания могли проводиться ежедневно. В обязанности шестигласной думы входили различные вопросы жизнедеятельности города и его жителей (ст. 167 Жалованной грамоты городам).

Итоги развития отечественных избирательных институтов в XVIII в.

На протяжении XVIII в. в России продолжался процесс развития, видоизменения форм представительства и сопутствующего ему законодательства. Исчезали старые и появлялись новые выборные структуры, наделенные рядом властных полномочий (главным образом местного уровня). Впрочем, говоря о XVIII веке в России, следует учесть, что этот период трудно назвать эпохой, благоприятствующей органичному развитию учреждений, по своему характеру, призванных привлечь население к участию в управлении местным сообществом и государством.

Избирательная практика, сложившаяся в XVIII в., тесно связана с внутренней политикой абсолютизма, процессами европеизации основных принципов государственного управления. Но русский абсолютизм, как и западноевропейский, в первую очередь стремился создать и укрепить режим личной власти монарха. Во Франции – ведущей стране Западной Европы в XVII-XVIII вв. *de facto* были ликвидированы сословно-представительные органы феодальной монархии. И сама попытка созыва Генеральных штатов в новых условиях ознаменовала собой крах абсолютизма. Во многих государствах представительные учреждения сохранялись скорее в силу традиции, их властные полномочия были сведены к минимуму. При этом российские монархи-реформаторы – Петр I и, в еще более значительных масштабах, Екатерина II, осуществляя политику преобразований, пытались применять элементы выборности при решении различных вопросов государственного управления.

Среди российских выборных институтов XVIII в. можно выделить три наиболее важные категории: выборы органов местного управления (городов и посадов), выборы структур сословного управления (прежде всего дворянского) и выборы депутатов законосовещательных ассамблей, среди которых наиболее заметной стала Уложенная комиссия 1767 г.

В целом, в XVIII в. выборное представительство в России являлись далеко не самым важным элементом государственного управления. Во всех трех областях российского государственного строительства второй половины XVIII в., в которых мы находим присутствие выборного начала,

¹ Жалованная грамота городам. – С. 383; И. И. Дитятин так комментировал эту статью Жалованной грамоты городам: «Служба гласных общей городской думы продолжалась три года. В действительности же она сокращалась, по всем вероятностям, до одного дня» (Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. I: Введение. Города России в XVIII столетии. – СПб., 1875. – С. 441).

оно было направлено вовсе не на формирование демократических традиций в обществе. Напротив, его основным назначением, по нашему мнению, являлась консолидация общества вокруг монарха.

Одной из причин появления учреждений, формируемых на выборной основе, могло стать влияние традиций отечественного самодержавия, когда подданные (точнее, определенные категории подданных) могли быть «приглашены» самодержцем для совещания по важным вопросам¹. Другим фактором, повлиявшим на законотворчество Екатерины II, стало желание реализации в России некоторых идей философии Просвещения (существенно измененных и адаптированных к российским условиям).

Речь может идти о попытках создания условий для укоренения простейших форм политического участия дворян и городского населения (прежде всего, в своем сообществе).

Необходимо учесть, что выборные структуры, созданные в России в XVIII в., отличались рядом качеств, свидетельствующих об их сравнительно небольшой значимости. В России отсутствовали общенациональные представительные органы, способные если не ограничивать права самодержавной власти, то, по крайней мере, вести с ней диалог. Городские думы конца XVIII столетия трудно назвать влиятельными органами власти. Выборы в них были привилегией отдельных сословий и носили во многом формальный характер.

Дворянское самоуправление представляло собой авторитетный и влиятельный (на местном уровне) инструмент государственного управления. Но дворянство составляло ничтожный процент тогдашнего населения России, и деятельность его выборных органов проходила исключительно в рамках официальной внутренней политики. Российское дворянство не стало и объективно не могло стать выразителем широких масс населения (некоего отечественного аналога «третьего сословия»).

Каково же значение XVIII столетия для развития института выборов в России? Ответ на этот вопрос, по нашему мнению, не может быть однозначным в силу противоречивости рассматриваемого явления. Ряд фактов имел важное значение для развития института выборов в России. В 1766 г. появился первый правовой документ, регламентирующий порядок проведения выборов в общенациональном масштабе. Выборное представительство было включено в систему институтов внутреннего управления Российской империи. Создание сословных представитель-



Екатерина II

¹ Обратим внимание на то, каким образом сама Екатерина II декларирует источник своей власти: «Бог един и любезное отечество *чрез избранных* (курсив – Авт.) своих вручил Нам скипетр сея державы...» (Указ от 14 декабря 1766 г. – С. 1092).

ных структур, теоретически, создавало базу для дальнейшего совершенствования данного политико-правового явления, либерализации форм политического участия населения, расширения круга лиц, наделенных избирательным правом, расширения компетенции и повышения значимости выборных учреждений.

При этом необходимо отметить ряд негативных факторов. Выборное законодательство XVIII в. было продиктовано верховной властью. Представители населения не участвовали в законотворчестве. Уложенная Комиссия 1767 г., будучи выборной, тем не менее стала лишь относительно эффективной демонстрацией «общественной» поддержки курса молодой императрицы. Впоследствии, существенно укрепив свою власть, Екатерина II менее всего была склонна ограничивать ее в пользу дворян или купечества. Последствия созыва Генеральных штатов в 1789 г. для французской монархии были слишком наглядными, чтобы стремиться повторить этот опыт в России.

Институт выборов в России XVIII в. базировался на сословном принципе. Именно этот принцип стал определяющим для отечественной избирательной системы и в дальнейшем, вплоть до свержения самодержавия в 1917 г. Стремясь опереться на своих традиционных союзников – дворянство и торгово-промышленные верхи городского населения, наделяя одну часть населения элементарными политическими и личностными правами, самодержцы создавали условия, раскалывающие российское общество. Экономические проблемы лишь усиливали кризисные явления. В результате, выборные, представительные и квази-представительные органы становились заложниками внутренней политики самодержавия.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДОКУМЕНТ № 1.

ИМЕННОЙ, ДАННЫЙ СЕНАТУ УКАЗ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ В МОСКВЕ КОМИССИИ ДЛЯ СОЧИНЕНИЯ ПРОЕКТА НОВАГО УЛОЖЕНЬЯ И О ВЫБОРЕ В ОНУЮ ДЕПУТАТОВ

1766 года, декабря 14

Как намерение Наше есть, с Божиею помощью в будущем 1767 году в Москве учредить Комиссию для сочинения проекта новаго Уложения; то Мы чрез сие повелеваем Нашему Сенату присовокупленный к сему манифест со всеми приложениями обнародовать во всех Нашей империи пределах. И как сим манифестом повелевается из Нашего Сената, Синода, из трех первых и изо всех прочих как коллегий, так и канцелярий, кроме губернских и воеводских, прислать депутатов; того для Сенат рассмотрит и определит, от каких канцелярий и контор прислать депутатов, следуя в сем порядке преимущественно правилу тому: от каких мест получить с пользою можно к вышеписанному делу изъяснения? В выборе же депутатов во всех правительствах поступать по адмиралтейскому в балатировании обычаю, в чем он к сему служить может. Осталось упомянуть об определенном Нами жалованье и отправлении депутатов: в чем Сенат надлежащая меры восприимет.

Божиею милостию Мы, Екатерина Вторая, Императрица и Самодержица Всероссийская, и проч[ая], и проч[ая], и проч[ая].

Объявляем во всенародное известие. Ныне истекает пятый год, как Бог един и любезное отечество чрез избранных своих вручил Нам скипетр сея державы для спасения империи от очевидных погибели. Мы со дня возшествия Нашего на престол до сего дня единственный предмет имели, и пред самим Богом обязанными себя почитали исполнить то, что Мы в манифесте 6 дня июля 1762 года Императорским Нашим словом наиторжественнейше обещали, чтобы просить Бога денно и ночью, да поможет Нам поднять скипетр в соблюдение Нашего православнаго закона, в укрепление и защищение любезнаго отечества, в сохранение правосудия, в искоренение зла и всяких неправд и утеснений, и наконец, чтоб узаконить такая государственныя установления, по которым бы правительство любезнаго отечества в своей силе и надлежащих границах течение свое имело так, чтоб и в потомки каж-

дое государственное место имело свои пределы и законы к соблюдению добраго во всем порядка.

Для достижения сих предметов, Мы предписали Себе со всевозможным прилежанием входить в каждое доходившее до Нас дело, и слушать всякия до Нас достигшия жалобы, дабы узнать с одной стороны недостатки, а с другой, каким бы лучшим способом достигнути желаемаго и обещаннаго конца.

Мы в первые три года узнали, что великое помешательство в суде и расправе, следовательно и в правосудии составляет недостаток во многих случаях узаконений, в других же великое число оных, по разным временам выданных, также несовершенное различие между непрременными и временными законами; а паче всего, что чрез долгое время и частыя перемены разум, в котором прежния гражданския узаконения составлены были, ныне многим совсем не известен сделался; при том же и страстные толки часто затмевали прямой разум многих законов, сверх того еще умножила затруднения разница тогдашних времен и обычаев, несходных вовсе с нынешними, кои последния суть основания и следствия великих предприятий премудраго Государя Деда Нашего Императора Петра Перваго. Им самим уже усмотрены были недостатки и несходства узаконений; и уже в 1700 году было указано сделать Уложение вновь, паче же с 1714 года до блаженныя кончины Его Величества многия о том находятся разные приказания, каким образом приступити к поправлению узаконений. После отшествия в вечная сего Великаго Государя, в разные годы от всех Предков наших, а паче при блаженныя памяти, Любезнейшей Тетке Нашей Государыне Императрице Елисавете Петровне, о поправлении гражданских узаконений труд был прилагаем. Но как все вышепомянутыя намерения остались без желаемаго успеха, то Мы, усмотря все те же Предками нашими примеченныя неудобства, и кои с того времени еще сверх оказались близ двух лет тому назад, начали сами готовить наказ, по которому должны поступать те, кому от Нас повелено будет сочинить проект новаго Уложения.

И понеже Наше первое желание есть видети Наш народ столь счастливым и довольным, сколь далеко человеческое счастье и довольствие может на сей земле простираться; для того, дабы лучше Нам узнать было можно нужды и чувствительные недостатки Нашего народа, повелеваем прислать из Нашего Сената и Синода из трех первых и изо всех прочих как коллегий, так и канцелярий, коим от Сената особо предписано будет, кроме губернских и воеводских, также изо всех уездов и городов Нашей империи в первостоличный Наш город Москву депутатов, полгода после дня обнародования в каждом месте сего манифеста. Выбрав каждое место депутатов, даст им от себя наставление и полномочие, как в приложенных обрядах выбора написано; и всем выбранным в сие достоинство явиться по приезде их в Нашем Сенате. Сих депутатов, коим особливия выгоды от Нас даны будут, и кои распущены быть имеют по Нашему усмотрению, Мы созываем не только для того, чтоб от них выслушать нужды и недостатки каждаго места, но и допущены они быть имеют в Комиссию, которой дадим наказ и обряд управления для заготовления проекта новаго Уложения к поднесению Нам для конфирмации. Сим учреждением Мы, Нашему народу опыт даем Нашего чистосердечия, великия доверенности к оному, и прямыя Материнския любви.

Наше же утешение и облегчение великаго бремени управления государственным будет то, чтобы видеть Нам законы в своей силе и почтении, а правосудие в действии. И так со стороны Престола поставляем милосердие за основание законов, и открываем дорогу к достижению правосудия; со стороны же любезных подданных наших ожидаем благодарности и послушания: чрез что сохранится благоденствие, тишина и спокойство государственное. В чем во всем да поможет Нам всех благ податель Господь Бог. Дан в Санкт-петербурге от Рождества Христова 1766 года декабря 14 дня, в пятое лето Нашего государствования.

Буква А

**Положение откуда депутатов
прислать в силу манифеста
к сочинению проекта новаго
Уложения**

1. Депутатов прислать из Сената и Синода, из трех первых и изо всех прочих как коллегий, так и канцелярий, коим от Сената особо предписано будет, кроме губернских и воеводских, из каждаго из сих мест по одному депутату.
2. От каждаго уезда, где губернии расписаны на уезды, где же уезды называются полки, крейсы, или иным званием, то также и от сих так называемых уездов, где есть дворянство, из каждаго по одному депутату.
3. От жителей каждаго города по одному депутату.
4. От однодворцев кажда провинции по одному депутату.
5. От пахатных солдат и разных служб служилых людей, и прочих ландмилицию содержащих, от кажда провинции по одному депутату.
6. От государственных черносошных и ясачных крестьян с кажда провинции по одному депутату.
7. От неkochующих разных в области Нашей живущих народов, какового б они закона ни были, крещеные или некрещеные, от каждаго народа с кажда провинции по одному депутату.
8. От казацких войск, и от войска Запорожскаго надлежит тем вышним командам, где они ведомы, применяваясь к сему положению, прислать потребное число депутатов.
9. Все же те депутаты должны быть не менее 25 лет от роду каждый.
10. Жалованье тем присланным депутатам в год производимо будет из казны: дворянам по 400 рублей, городовым по 122 рубли, прочим же всем по 37 рублей.
11. Преимущества депутатов на сей раз состоят в следующем:

12.801. — Декабрь 14. Имперный, данный Сенату. — *Объ укрежденіи въ Москвѣ Коммисіи для сочиненія проекта новаго Уложенія, и о выборѣ въ оную Депутатовъ.*

Какъ намѣреніе Наше есть, съ Божією помощію въ будущемъ 1767 году въ Москвѣ учредить Коммисію для сочиненія проекта новаго Уложенія; то Мы чрезъ сіе повелѣваемъ Нашему Сенату присвокупленный къ сему Манифесту со всеми приложеніями обнародовать во всѣхъ Нашей Имперіи предѣлахъ. И какъ сии Манифестомъ повелѣвается изъ Нашего Сената, Синода, изъ трехъ первыхъ и изо всѣхъ прочихъ какъ Коллегій, такъ и Канцелярій, кроме Губернскихъ и Воеводскихъ, прислать Депутатовъ; того для Сенату рассмотреть и опредѣлить, отъ какихъ Канцелярій и Конторъ прислать Депутатовъ, следуя въ семъ порядкѣ преимущественно правилу тому: отъ какихъ мѣстъ получить съ пользою можно къ вышесказанному дѣлу изъясненія? Въ выборѣ же Депутатовъ во всѣхъ Правительствахъ поступать по Адмиралтейскому въ балатированіи обычаю, въ чемъ оны къ сему служить могутъ. Осталось упомянуть объ опредѣленномъ Намъ жалованьи и отправленіи Депутатовъ: въ чемъ Сенатъ надлежащія мѣры восприниметь.

Манифест 14 декабря 1767 г.

Во всю жизнь свою всякий депутат свободен, в какое бы прегрешение ни впал, 1) от смертной казни, 2) от пыток 3) и от телесного наказания.

Понеже все депутаты суть под собственным Нашим охранением; того для без конфирмации Наша никакий суд в замене вышепомянутых трех статей, до их особы касающийся, во всю жизнь их не должен исполнить без доклада Нам, и дожидаться на то Нашего приказа.

Имена их ото дня выбора всякаго депутата освобождаются от конфискации во всех случаях, кроме за долги.

Кто же на депутата, пока Уложение сочиняется, нападет, ограбит, приберет или убьет, тому учинить вдвое против того, что в подобных случаях обыкновенно.

Дабы члена Комиссии о Уложении узнать можно было, то носить им всем знаки одинакие, к тому от Нас определенные, которые во всю жизнь их им остаются.

Депутатам же дворянам по окончании сего дела, а не прежде, дозволяется сии знаки в гербы свои поставить, дабы потомки узнать могли, какому великому делу они участниками были.

И все сие разумеется о тех, кои действительно при сем деле трудились, и коих имена в подписке тоя или другия части проекта найдутся.

Если кто из служащих выбран будет в депутаты, то депутатское жалованье производить ему сверх его оклада.

12. Всякому депутату дозволяется здать свое полномочие и наказ, следовательно и жалованье и преимущества депутатския, с позволения Комиссии о Уложении; и он может представить кого из посторонних, на кого он положится, лишь бы человек от него представляемый был без порицания и таков, каков требуется быть депутатом. Дворянин здаст дворянину, городский житель городскому жителю; прочие же могут здать свои полномочия, наказы, жалованье и преимущества, кому заблагоразсудят, а сам, кто здаст, выбудет из числа депутатов.

13. Депутатам подданных Нам народов, кои довольно российского языка не знают, надобно привести с собою толмачей; и дабы дела их с лучшим успехом производились, дозволяется их депутатам в сей Комиссии, с позволения оныя, выбрать по приезде их в столицу Нашу, кого хотят, опекуном, какого б тот человек чина и звания ни был, лишь бы не имел уже полномочия другаго места. Сей опекун должен быть вместо их ходатаем за их делами в Комиссии о сочинении проекта новаго Уложения.

14. Каким же образом выбирать, и кому выбирать депутатов, о том прилагаются особливые обряды...

15. Всем и каждому крайне остерегаться, дабы никому никаких приметок и притеснений учинено не было: равномерно накрепчайше запрещается употреблять при сем ненавистную мзду и лихоимство, под опасением Нашего неминуемаго гнева; ибо Наше намерение есть, все устроить к благому для всех вообще и всякаго особо; и тако всякий поступок, сей Наш предмет, обращающий во зло, будет неотменно почтен нарушением благаго Нашего соизволения, и не избегнет законнаго взыскания.

*Именной, данный Сенату указ 14 декабря 1766 г.
«Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта
нового Уложения, и о выборе в оную депутатов»//
Полное собрание законов Российской империи с 1649 года:
Собр. 1. Т. XVII: 1765-1766. – СПб., 1830. – Ст. 12801. – С. 1092-1095.*

ДОКУМЕНТ № 2.

ВАСИЛИЙ ЛАТКИН

УЛОЖЕННАЯ КОМИССИЯ 1767 г.

(извлечение)

По случаю выборов Петербург был разделен на пять округов... Первое собрание для выборов было назначено жителям Первой адмиралтейской и Московской части 15 января (1767 г. – Авг.). За несколько дней перед тем полиция предписала, чтоб проживающие в означенных частях лица, долженствовавшие участвовать в выборах, съехались в дом графа Строганова в 8-м часу утра. При этом дано было знать, что если кто по какому-либо случаю сам приехать не может, то прислал бы полицеймейстеру доверенное о выборе письмо...

В определенный день жители Первой адмиралтейской и Московской части в числе ста человек стали собираться в дом графа Строганова в 8-м часу утра. Каждый из приехавших получал особый билет с номером, означавшим место, которое он должен был занимать в зале собрания. В девятом часу съехавшиеся избиратели были приглашены в зал, специально приспособленное для выборов. Посреди него находился портрет государыни. Перед ним стоял стол, покрытый красным сукном, обшитым золотым галуном. На столе помещались пять ящиков, покрытых красным бархатом. На ящиках были поставлены тарелки с шарами, а позади их серебряные блюда для высыпания шаров, на одно – избирательных, на другое – неизбирательных. Между ящиками стояла большая серебряная чернильница, перед которой положен был манифест с обрядом выборов. Перед столом стояли стулья, а за ними пять рядов скамей, обшитых зеленым сукном. На скамьях были наклеены номера, соответствовавшие номерам на билетах, раздававшихся избирателям. Войдя в зал, последние разместились на скамьях согласно с тем порядком, который был указан в обряде. Таким образом, лица высших государственных чинов сидели между гражданами всякого звания. Мало того, первые, чтобы сгладить всякое неравенство, приехали в собрание, не имея на себе никаких орденских знаков или других отличий.

Когда все заняли свои места, то генерал-полицеймейстер, объявив собранию, что сейчас будет читан манифест, просил слушать его со вниманием. Воцарилось молчание. При начале чтения все присутствовавшие встали и, когда оно окончилось, поклонились находившемуся тут же изображению императрицы. Затем генерал-полицеймейстер объявил, что для избрания городского головы и депутата от города Петербурга следует присутствующим от двух частей гражданам выбрать из своей среды 18 человек поверенных, которые с имеющими быть выбранными от других округов составят сто человек... В 10 часов началась баллотировка. Генерал-полицеймейстер называл по имени то лицо, которое стояло первым в списке. Назначенные для разноски шаров и ящиков офицеры брали их со стола и обносили по рядам присутствовавших в собрании, а последние клали по одному шару в ящик. Затем офицеры, обойдя все ряды, возвращались к генералу-полицеймейстеру, который высыпал из ящи-

ков положенные в них шары – избирательные на одно блюдо, неизбирательные на другое. Потом он называл по списку другое имя. Офицеры брали свободные ящики и нужное число шаров, нарочно изготовленных в двойном количестве, и обходили ряды собрания. Между тем генерал-полицеймейстер считал высыпанные прежде шары и число избирательных отмечал в списке. Таким образом продолжалась баллотировка 19 человек, окончившаяся в 3 часа...

Латкин В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: Историко-юридическое исследование. Т. I. – СПб., 1887. – С. 195-196.

Щербатов Михаил Михайлович (1733-1790) – князь, историк, государственный деятель. С 1778 г. президент Камер-Коллегии. Автор ряда публицистических работ, отличающихся резко выраженным субъективным (преимущественно негативным) восприятием современной ему российской действительности. Критиковал мероприятия правительства, придворные нравы с точки зрения родовитого дворянства. Отклик М. М. Щербатова на Жалованную грамоту дворянству является ценным историческим свидетельством и отражает, в частности, неоднозначную оценку современником деятельности Екатерины II по введению органов дворянского управления.

Текст комментируемых статей Жалованной грамоты дан в квадратных скобках.

ДОКУМЕНТ № 3.

ЩЕРБАТОВ М. М.

**ПРИМЕЧАНИЯ ВЕРНОГО СЫНА ОТЕЧЕСТВА НА
ДВОРЯНСКИЕ ПРАВА НА МАНИФЕСТ
(1785 г.)
(извлечения)**

На [статью] 37. [Нашим верноподданным дворянам жалуюм дозволение собираться в той губернии, где жительство имеют, и составлять дворянское общество в каждом наместничестве и пользоваться нижеписанными правами, выгодами, отличиями и преимуществами.]

Учреждение собраний дворянских есть истинное право, если бы оно зависело от собственного согласия, или от тех, кого они сами начальниками себе избирают; но как сего нет, то они собираются не для суждения о своих делах, не для рассмотрения общей и частной пользы, но токмо как некоторые орудия, которые сносят, для угнетения самих же их...

[Статья] 39. [Собранию дворянства в наместничестве дозволяется избрать губернского предводителя дворянства той губернии; и для того собранию дворянства всякие три года представить из уездных дворянских предводителей двух государеву наместнику или правителю, и, которого из сих генерал-губернатор или губернатор назначит, тому и быть губернским предводителем дворянства той губернии.]

Насилу единое узаконение вышло о губернском предводителе, но должности его нет; и тако я вопрошаю, на что он? Ибо чин без должности есть

ничто. До сего избирали знатнейших людей из губернии иметь сей чин, а ныне кто с честолюбием человек в знатном чину пойдет в оной, чтобы быть подвергнуто суждению о себе наместника или губернатора? Хвала толь верное дворянство, не можно ли было, по крайней мере, дать сие право благородным, чтобы они в своей губернии выбрали себе самовольно одного в главные свои предводители, не сделав его зависима от генерал-губернатора или губернатора.

[Статья] 45. [Собранию дворянства, буде выбор всего дворянства по балам продолжителен и неудобен окажется, тогда дозволяется собранию дворянства представить кандидатов, из коих балотировать.]

Учреждены были не для чего иного, как чтобы, колико возможно, сделать избрания свободны. Ныне же и сии некоторым образом отменяются. Ибо наместники и губернаторы, быв деспоты в губерниях, всегда могут иметь некоторую партию для избрания [кого пожелают], а и самая малая партия, усиленная их властью, сильнейшую превозможет, а потому все судьи и будут по их воле выбираться. Когда и по балам, в коем неизвестно кто куда шар кладет, действие власти наместника есть ощутительно, когда Ее императорское величество сама... запретила им быть при выборах, дабы по воле их не выбирали, то сим позволением представлять кандидатов без балов, уже необходимо все кандидаты будут по избранию наместников представляться, и собрания сии, равно как выше писанные права, тщетны становятся, и дворяне будут токмо съезжаться, быть каждые три года свидетели утеснения своего, тем горчайшего, что вид будет пребывать, яко бы они сами виновны в своем утеснении.

[Статья] 62. [Собранию дворянства запрещается избирать для тех должностей, кои по силе учреждений выбором наполняются, дворянина, котораго доход с деревень ниже ста рублей составляет, и которой моложе двадцати пяти лет.]

Содрогает дух мой, читав сию статью, чтоб дворянина, имеющего меньше ста рублей доходу с деревень своих, в должности, зависящие от выбора дворянства, не выбирать, яко бы благородность и честность от доходу зависели, и тот бы благороднее был, кто есть богаче... Толпою мысли мне встречаются... Заслуженный, израненный дворянин, проливший кровь за отечество, истощивший свое имение в службе, при малом жалованье государя, нашед, по долговременном своем отсутствии, деревни свои разоренны и не дающие определенного, для составления дворянина, сто-рублевого доходу, должен ли за службы, за раны, за труды, быть недостойным почтену служить своему отечеству по избранию собратий его, знающих его честность...



М.М. Щербатов

Умолча и недоконча от туги сердечной сию статью, скажу, что естли до 25 лет не избирать в должности дворян, то, следственно, и совершенные лета должны не менее 25 лет считаться; еще уменьшение древнего права дворянского.

Щербатов М. М. *Примечания верного сына отечества на дворянские права на манифест// Сочинения М. М. Щербатова. Т. I: Политические сочинения/ Под. ред. И. П. Хрущева. – СПб., 1896. – Стлб. 295-298, 303-305.*

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте характеристику избирательной системы, учрежденной для избрания депутатов Уложенной комиссии (документ № 1). Укажите основные черты избирательного законодательства Российской империи середины XVIII в.

2. Почему, на ваш взгляд, Екатерина II, вслед за Петром I, избрала для России тайный способ голосования, в то время как в европейских государствах (например, в Англии) было распространено открытое голосование?

3. Согласны ли вы с утверждением данного очерка, согласно которому избирательная система, применявшаяся в 1767 г., носила сословный характер? Обоснуйте свое мнение.

4. Укажите сходные черты, имеющиеся в избирательном законодательстве дворянских и городских органов местного управления последней четверти XVIII в. Чем, по вашему мнению, обусловлено это сходство?

5. Историки в целом негативно оценивают последствия внутривосполитических преобразований Екатерины II (в частности, применительно к рассматриваемым проблемам выборного дворянского и городского самоуправления). Разделяете ли вы это мнение?

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Высочайшие резолюции на докладные пункты генерал-губернаторов: «О порядке выборов в губерниях должностных людей из дворян и купечества» от 25 ноября 1778 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XX: С 1775 по 1780. СПб., 1830. – Ст. 14816. – С. 760-763.

Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 21 апреля 1785 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXII: С 1784 по 1788. СПб., 1830. – Ст. 16187. – С. 344-358.

Грамота на права и выгоды городам Российской империи 21 апреля 1785 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXII: С 1784 по 1788. СПб., 1830. – Ст. 16188. – С. 358-384.

Законодательство Екатерины II. В 2-х томах/ Арапов Д. Ю. и др. – М., 2001.

Записки А. Т. Болотова. 1738-1794. Тт. I-IV. – СПб., 1871-1873.

Записки Екатерины II. – СПб., 1907.

Именной, данный Сенату указ «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную депутатов» от 14 декабря 1766 г.// Полное собрание законов Российской империи с 1649 года: Собр. I. Т. XVII: 1765-1766. СПб., 1830. – Ст. 12801. – С. 1092-1110.

Институт выборов в истории России. Источники. Свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2000.

Российское законодательство X-XX веков: В 9-ти тт. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма/ Под ред. Е. И. Индовой. – М., 1987.

Учреждения для управления губерний Всероссийские империи. Часть первая: от 7 ноября 1775 г.; Часть вторая: от 4 января 1780 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XX: С 1775 по 1780. СПб., 1830. – С. 229-304.

Щербатов М. М. Примечания верного сына отечества на дворянские права на манифест// Сочинения М. М. Щербатова. Т. I: Политические сочинения/ Под. ред. И. П. Хрущева. – СПб., 1896. – Стлб. 269-334.

Артамонова Л. М. Крестьяне Поволжья и выборы в Уложенную комиссию// Общественно-политические движения России XVIII – XX вв. – Самара, 1993.

Архангельский П. Г. Выборы в Екатерининскую комиссию от крестьян Двинского Севера (по погостным наказам)// Историческое обозрение. Т. XX. – СПб., 1915.

Белановский В. Н., Белановский А. В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века. – М., 1999.

Белявский М. Т. Крестьянский вопрос в России накануне восстания Е. И. Пугачева. – М., 1965.

Белявский М. Т. Сословия и сословный строй// Очерки русской культуры XVIII века. Ч. 2. – М., 1987.

Бильбасов В. А. История Екатерины Второй. Т. II. – Лондон, 1895.

Брикнер А. Г. История Екатерины Второй: В 3-х тт. – М., 1996.

Водарский Я. Е. Екатерина II: От французской философии к российской реальности// Реформы и реформаторы в истории России/ Отв. ред. А. Н. Сахаров. – М., 1996.

Голикова Н. Б., Кислягина Л. Г. Система государственного управления// Очерки русской культуры XVIII века. Ч. 2. – М., 1987.

Градовский А. Д. Собрание сочинений. Т. IX: Начала русского государственного права. Ч. III: Органы местного управления. – СПб., 1904.

Дитятин И. И. Екатерининская комиссия 1767 года «О сочинении проекта нового Уложения»// Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. – СПб., 1895.

Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. I: Введение. Города России в XVIII столетии. – СПб., 1875.

Еремян В. В., Федоров М. В. История местного самоуправления в России: (XII – начало XX в.): Учебное пособие. – М., 1999.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд. – М., 1997.

Изгачев В. Г. Классовая борьба нерчинских горно-заводских крестьян в дни выборов в Уложенную комиссию 1767 г.// Крестьянство Сибири XVIII – начала XX в. – Новосибирск, 1975.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут. – М., 1995.

Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М., 1999.

Каменский А. Б. «Под сению Екатерины...». – СПб., 1992.

Каменский А. Б. Реформы в России XVIII века в исторической ретроспективе// Сословия и государственная власть в России: XV – сер. XVIII в. Ч. 1. –

Каменский А. Б. Сословная политика Екатерины II// Вопросы истории. – 1995. – № 3.

Кафенгауз Б. Б. Город и городская реформа 1785 г.// Очерки истории СССР: Период феодализма: Россия во второй половине XVIII в./ Под ред. А. И. Барановича и др. – М., 1956.

Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 г.: Опыт исторического комментария. – М., 1909.

Кизеветтер А. А. Посадская община в России XVIII ст. – М., 1903.

Кизеветтер А. А. Происхождение городских депутатских наказов в екатерининскую комиссию 1767 г.// Русское богатство. – 1898. – Ноябрь.

Клокман Ю. Р. Город в законодательстве русского абсолютизма// Абсолютизм в России: (XVII-XVIII вв.)/ Отв. ред. Н. М. Дружинин. – М., 1964.

Клокман Ю. Р. Социально-экономическая история русского города: Вторая половина XVIII века/ Отв. ред. Н. И. Павленко. – М., 1967.

Ключевский В. О. Сочинения: В 9-ти тт. Т. V: Курс русской истории. Ч. 5/ Под ред. В. Л. Янина. – М., 1989.

Ковалевский М. М. Очерки по истории политических учреждений России/ Пер. А. Баумштейна под ред. Е. Смирнова. – СПб., [1908].

- Козлова Н. В. Российский абсолютизм и купечество в XVIII веке: (20-е – начало 60-х гг.). – М., 1999.
- Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие: 1762-1885. – СПб., 1906.
- Кудряшов П. Н. Отношение населения к выборам в екатерининскую комиссию// Вестник Европы. – 1909. – Кн. 11-12.
- Куприянов А. И. Русский город в первой половине XIX века: Общественный быт и культура горожан Западной Сибири. – М., 1995.
- Латкин В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: Историко-юридическое исследование. Т. I. – СПб., 1887.
- Леонтович В. В. История либерализма в России: 1762-1914/ Пер. с нем. И. Иловайской. – М., 1995.
- Максимович Г. А. Выборы и наказания в Малороссии в Законодательную комиссию 1767 г. – Нежин, 1917.
- Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй: Просвещенный абсолютизм в России. – М., 1993.
- Омельченко О. А. Становление абсолютной монархии в России. – М., 1986.
- Писарькова Л. Ф. Московская городская дума: 1863-1917 гг. – М., 1998.
- Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право// Отечественная история. – 2001. – №№ 2-3.
- Преображенский А. А., Клеандрова В. М., Томсинов В. А. Общая характеристика периода становления и утверждения абсолютизма// Развитие русского права во второй половине XVII-XVIII вв. – М., 1992.
- Пушкарев С. Г. Самоуправление и свобода в России. – Frankfurt am Main, 1985.
- Рабцевич В. В. Сибирский город в дореформенной системе управления/ Отв. ред. М. М. Громыко и Н. Н. Покровский. – Новосибирск, 1984.
- Рабцевич В. В. Социальный состав органов городского самоуправления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII – первой четверти XIX в.// История городов Сибири досоветского периода/ Отв. ред. О. Н. Вилков. – Новосибирск, 1977.
- Романович-Славатинский А. Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права. – СПб., 1870.
- Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. – М., 1958.
- Савельев А. А. Столетие городского самоуправления в Нижнем Новгороде: 1785-1885. – Нижний Новгород, 1885.
- Семенов Д. Д. Городское представительство в Екатерининскую эпоху: (По материалам Комиссии 1767 г.)// Русское богатство. – 1898. – Январь.
- Слицан Б. Г. Реформы органов центрального и местного управления и внутренняя политика 70-80-х годов// Очерки истории СССР: Период феодализма: Россия во второй половине XVIII в./ Под ред. А. И. Барановича и др. – М., 1956.
- Соловьев С. М. Сочинения: В 18 кн. Кн. XIV: История России с древнейших времен. Тт. 17-18/ Отв. Ред. И. Д. Ковальченко. – М., 1994.
- Флоровский А. В. История текста «Положения» о выборах депутатов в Законодательную комиссию 1767 года. – Одесса, 1913.
- Флоровский А. В. Состав Законодательной комиссии 1767-74 гг. – Одесса, 1915.
- Штамм С. И., Титов Ю. П., Карпец В. И., Кодан С. В. Государственное и административное право// Развитие русского права во второй половине XVII-XVIII вв. – М., 1992.
- Якушкин В. Е. Государственная власть и проекты государственных реформ в России. – СПб., 1906.





Очерк тринадцатый

Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX - начало XX в.)

Основные вопросы:

1. Подготовка земской реформы 1864 г.
2. Земское избирательное право по Положению 1864 г.
3. Городское избирательное право по Положению 1870 г.
4. Проекты реформирования местного представительства в 80-х гг. XIX в. и «контрреформы» 1890-1892 гг.
5. Земское представительство в начале XX в.

1. Подготовка земской реформы 1864 г.

В конце 50-х – начале 60-х гг. XIX в. правительство приступило к подготовке реформы местного управления. Период отечественной истории, названный современниками эпохой *Великих реформ*¹, стал временем, когда либеральные преобразования охватили все стороны государственной и общественной жизни.

«Необходимость коренных преобразований в системе управления сознавалась всеми, – отмечал автор начала XX в. Либералы и консерваторы, демократы и крепостники, западники и славянофилы – все одинаково желали коренного изменения существовавшего административного строя. Одни желали, чтобы строй этот был реформирован по образцу западных европейских государств, взоры других обращались к русским старинным обычаям и порядкам; одним хотелось, чтобы реформа была совершена на аристократических принципах, другие, напротив, мечтали о преобразовании в более демократическом духе. Но все сходились безусловно в одном –

¹ Эпоха Великих реформ – период либеральных преобразований, проводившихся в России в 60-70 гг. XIX в. В эти годы, в частности, были осуществлены: отмена крепостного права (1861 г.), финансовая реформа (1861-1868 гг.), военная реформа (1864-1874 гг.), земская и судебная реформы (1864 г.), реформы в области просвещения, цензуры и др.

в признании убыточности, вреда и полной непригодности бюрократической опеки, все искренно желали, чтобы преобразование системы управления совершилось на началах *самоуправления* общества. Идея самоуправления сделалась в это время самой популярной идеей. Введение самоуправления многим казалось тогда панацеей от всех зол...»¹.

К середине 50-х гг. XIX в. на местах особенно остро чувствовалась необходимость создания условий для развития общественной инициативы. Мелочная опека властей, всемогущее чиновничество, полицейский контроль, граничащий с произволом, – все эти факторы сковывали хозяйственную деятельность. Учреждения народного просвещения и здравоохранения либо отсутствовали, либо существовали в примитивных формах (особенно в провинции).

Преемники Екатерины II не предприняли мер, направленных на развитие местных выборных институтов. Напротив, элементы выборного представительства, существовавшие лишь в системе сословного управления, были сведены к минимуму.

После смерти Екатерины II ее сын Павел I² фактически упразднил Жалованную грамоту городам. В отношении дворянства также последовали меры, призванные существенно ограничить применение выборности. Указом от 14 октября 1799 г. губернские собрания были упразднены, в уездах численность избирателей-дворян сократилась в 5 раз. Такие слова, как «представитель», «выборы» были изъяты из употребления. Например, вместо выражения «дворянские выборы», следовало говорить «дворянский набор». Кроме того, заметно возросло влияние губернаторов на ход выборного процесса.

Александр I³ восстановил действие структур дворянского и городского управления. В эпоху правления Николая I⁴ был усилен административный контроль за деятельностью органов местного управления, многие должностные лица, исполнявшие судебные и полицейские функции (земские исправники, члены нижних земских судов) стали назначаться властями. Согласно закону «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оним», принятом в 1831 г. право участия в выборах имели лишь потомственные дворяне, состоящие на государственной службе и владеющие недвижимостью. Для избирателей-дворян был введен имущественный ценз: 100 «душ» крепостных и 3 000 десятин земли. Владельцы этой собственности имели право голосовать непосредственно. Менее состоятельные дворяне могли избирать лишь выборщиков, представителей, группируясь таким образом, чтобы составить полный ценз. Участие в выборах было обязательным, а служба «по выборам» окончательно приобрела статус государственной службы.

Александр II⁵ вступил на престол в 1855 г., после неожиданной смерти своего отца, Николая I. Новый царь и его администрация были объек-

¹ Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. – СПб., 1906. – С. 5-6.

² Павел I (1754-1801) – российский император (с 1796 г.). Убит в результате дворцового заговора.

³ Александр I (1777-1825) – российский император (с 1801 г.).

⁴ Николай I (1796-1855) – российский император (с 1825 г.).

⁵ Александр II (1818-1881) – российский император (с 1855 г.). Убит террористом-народовольцем.

тивно поставлены перед необходимостью не частичных усовершенствований государственного механизма, а создания нового административного устройства.

Одной из важнейших реформ, предпринятых в начале правления Александра II, стала крестьянская реформа – отмена крепостного права, объявленная манифестом от 19 февраля 1861 г.

Крестьянская реформа 1861 г. сыграла ключевую роль в процессе развития политического представительства и выборных институтов второй половины XIX в. Освобождение крестьян от крепостной зависимости существенно изменило их лично-правовой статус. На свыше 20 млн. вчерашних крепостных неизбежно должны были распространиться качественно новые формы отношений между индивидом и государством;

предстояло определить их место в имущественной сфере, в сельской общине. В ближайшее время крестьяне неизбежно должны были занять определенное положение в модернизированной системе местного управления.

Эти проблемы сознавались «либеральными бюрократами», принимавшими участие в подготовке крестьянской реформы (среди них – Я. И. Ростовцев¹, С. С. Ланской², Н. А. Милютин³ и другие). В конце 50-х – начале 60-х гг. XIX в. параллельно с подготовкой документов, связанных с ликвидацией крепостной зависимости, шла работа над введением нового института местного управления – *земства*.

27 марта 1858 г. при министерстве внутренних дел была создана Особая комиссия для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении под руководством Н. А. Милютина.

На протяжении 1858-1859 гг. Александром II было сделано несколько указаний по основным принципам организации земских учреждений.



Александр II в рабочем кабинете

¹ Ростовцев Яков Иванович (1803/4-1860) – государственный деятель, генерал от инфантерии. Один из руководителей подготовки крестьянской реформы 1861 г.

² Ланской Сергей Степанович (1787-1862) – граф, государственный деятель. В 1855-1861 гг. министр внутренних дел. В период подготовки крестьянской реформы 1861 г. возглавлял редакционные комиссии, призванные выработать проект Положения об освобождении крестьян.

³ Милютин Николай Алексеевич (1818-1872) – государственный деятель. Автор петербургского Городового положения 1846 г. В 1859-1861 гг. один из руководителей подготовки крестьянской реформы. Его официальная должность в этот период: временно исполняющий обязанности товарища министра внутренних дел. В 1864-1866 гг. – статс-секретарь по делам Царства Польского.



Н. А. Милютин

Их содержание свидетельствует о разногласиях в правительстве, о наличии ряда мнений по вопросу, на каких принципах следует основать новые институты местного управления. Странники жесткой централизации властей стремились к «огосударствлению» земства. Они рассматривали его в качестве дополнительного инструмента реализации правительственной политики.

В Главном комитете по крестьянскому делу был разработан проект, согласно которому административную власть в уезде предстояло осуществлять уездному начальнику, назначенному правительством (предпочтительно из числа военных). Должность уездного предводителя дворянства сохранялась, но предводитель должен был подчиняться уездному начальнику. Проект не предусматривал никакой выборности должностных

лиц, тем более участия в этом процессе крестьян.

Подобные предложения были вызваны опасениями, что после объявления об отмене крепостного права внутривластная ситуация может обостриться, произойдут выступления крестьян, народные волнения. В этих условиях логичным представлялось усиление административно-полицейского аппарата в провинции. Такое восприятие ситуации отразило «Повеление» Александра II от 29 января 1859 г., в котором, в частности, говорилось: «Как после разграничения прав двух сословий, помещичьего и крестьянского, управление уездом или уездною полициею не может оставаться в руках одного лица, избираемого одним только дворянским сословием, то это лицо следует назначать от правительства»¹.

25 марта 1859 г. Александр II сформулировал некоторые принципы, на основании которых должно было строиться местное управление в уезде. Речь шла о придании уездным учреждениям «большого единства, большей самостоятельности и доверия». В документе говорилось и о необходимости определения «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда» («Высочайше утвержденные главные начала преобразования уездного управления»)². Эта директива отражала иную точку зрения относительно перспектив развития местных учреждений и роли населения в этом процессе. Ее сторонники предлагали привлечь представителей «общественности» к формированию земских структур и работе в них. Политическая деятельность населения могла осуществляться как в рамках традиционных сословий, так и на более демократических — «всословных» началах.

Ситуация осложнялась неопределенной позицией императора, очевидно, не имевшего устоявшегося мнения по данной проблеме. Решение

¹ Цит. по: Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. — М., 1957. — С. 136.

² Там же. — С. 131.

вопроса во многом зависело от того, какая точка зрения возобладает в высших кругах столичной бюрократии. Комиссия Н. А. Милютина рекомендовала использовать для создания земств уже существующие учреждения местного управления. Она, в частности, констатировала, «что в настоящее время при коренном изменении юридического и экономического быта большей части уездного населения (крепостное крестьянство) и при новых отношениях, которые возникают из сего для поместного дворянства, введение правильного хозяйственного устройства в уездах на выборном начале было бы сообразно с общественною потребностью и совершенно своевременно»¹.

При этом под «выборным началом» подразумевалось следующее. «Выборщиками», участвующими в процессе формирования земств, становились существующие органы уездного и городского управления, делегирующие своих представителей в *уездное земское присутствие*. По проекту Н. А. Милютина возглавить новое учреждение должен был уездный предводитель дворянства. Таким образом, на данном этапе подготовки земской реформы не предполагалось непосредственное участие населения в избрании земств.

Рубеж 50-х – 60-х гг. XIX в. был эпохой бурного развития либерального реформаторства: «Если сравнить, что думали и высказывали император Александр II, Я. И. Ростовцев и С. С. Ланской в 1856 г. с тем, к чему они же пришли в 1860, то трудно поверить, что это те же самые люди. Многое из того, что в 1856 г. представлялось верхом либерализма, в 1860 г. казалось отсталым и почти ретроградным»².

19 февраля 1861 г. был подписан императорский манифест об отмене крепостного права и утверждено «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». 5 марта того же года эти акты стали достоянием общественности. В этих условиях разработка документов, регламентирующих основные положения местного управления, становилась все более актуальной.

В апреле 1861 г. Особую комиссию для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении возглавил новый министр внутренних дел – П. А. Валуев³. Под его руководством шла подготовка «Положения об уездных и губернских земских учреждениях». 22 февраля 1862 г. П. А. Валуев представил Александру II «всеподданнейший доклад» с изложением основных начал предстоящей реформы. 15 марта проект «Земского положения» был рассмотрен в Совете министров, а в апреле того же года – в Особом расширенном заседании Совета министров. После доработки, 2 июля 1862 г. «Главные начала проекта Положения» были вновь доложены царю. Александр II утвердил «Главные начала» и распорядился опубликовать их «для всеобщего сведения». Таким образом, этот важный документ стал достоянием общественности. Вместе с тем, правительство не спешило с реализацией «Земского положения» на

¹ Цит. по: Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М., 1957. – С. 139.

² Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. – СПб., 1906. – С. 6-7.

³ Валуев Петр Александрович (1815-1890) – граф, государственный деятель. В 1861-1868 гг. министр внутренних дел, руководил проведением земской (1864 г.) и цензурной (1865 г.) реформ. В 1879-1881 гг. председатель Комитета министров.



М. А. Корф

практике. В марте 1863 г. в распоряжении министерства внутренних дел имелись проекты «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» и «Временных правил для руководства земских учреждений по заведованию земскими повинностями, народным просвещением и общественным призрением».

Казалось, все необходимые подготовительные мероприятия были произведены, и оставалось лишь ввести документы в действие. Но 30 марта 1863 г. с критическими замечаниями по поводу некоторых важнейших положений проекта «Земского положения» выступил ряд влиятельных чиновников. Среди них были М. А. Корф¹, министры А. А. Зеленой² и Д. А. Милютин³, член Государственного совета Е. П. Ковалевский. Доводы оппонентов проекта были признаны основательными.

В результате принятие «Земского положения» стало возможным лишь несколько месяцев спустя, а ряд статей закона подвергся существенным изменениям. Документ был направлен в Государственный совет, где обсуждался с июля по октябрь 1863 г. Административные проволочки вызвали недовольство императора, заявившего осенью 1863 г.: «Требую, чтобы дело это непременно было кончено до 1 января»⁴.

Рассмотрим суть разногласий, возникших при подготовке «Положения о земских учреждениях».

Согласно проекту П. А. Валуева земские учреждения имели следующие основные черты. Они создавались на двух уровнях: уездном и губернском (здесь можно усмотреть сходство с иерархией органов дворянского управления). Губернское и уездное земство представляло собой коллегияльные органы, формируемые на выборной основе. Уездное земское собрание состояло из депутатов, избираемых населением уезда.

Избиратели группировались в три *курии*⁵. В первую входили землевладельцы, во вторую собственники недвижимого имущества в городах и в третью – крестьяне. Предполагалось, что ценз для землевладельцев-дворян составит 50 высших (подушных) наделов, т. е. от 138 до 600 десятин земли⁶. Для других землевладельцев (не крестьян) – 100 высших на-

¹ Корф Модест Андреевич (1800-1876) – граф, государственный деятель, историк. В 1861-1864 гг. начальник II отделения Собственной Его императорского величества Канцелярии. В 1864-1872 гг. председатель Департамента законов Государственного совета.

² Зеленой Александр Алексеевич (1818-1880) – государственный деятель. В 1862-1872 гг. министр государственных имуществ.

³ Милютин Дмитрий Алексеевич (1816-1912) – граф, государственный и военный деятель, генерал-фельдмаршал. Брат Н. А. Милютина. В 1861-1881 гг. военный министр.

⁴ Цит. по: Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М., 1957. – С. 232.

⁵ Курия избирательная. От лат. «curia» – «союз мужей». В ряде избирательных систем XIX-XX вв. разряд избирателей, образуемый разделением их на группы по сословному, имущественному, национальному и др. признаку.

⁶ В разных губерниях размер подушного надела варьировал в зависимости от качества земель сельскохозяйственного назначения. Десятина – поземельная мера, равная 2 400 кв. сажений (1, 09 га) – т. н. казенная десятина.

делов. Право голоса в этой курии получали также арендаторы земель – от 250 высших наделов сроком не менее 6 лет. В Особом совещании 1862 г. земельный ценз для избирателей первой курии был увеличен: для дворян до 100 высших наделов, для прочих собственников – до 200 наделов. Землевладельцы, не соответствовавшие данным требованиям, могли группироваться для коллективного выбора уполномоченного-избирателя. Дворяне, владеющие от 5 до 100 наделов и прочие собственники земли (от 20 до 200 наделов) имели право делегировать одного избирателя от каждых 100 или 200 душевых наделов.

Для приобретения права голоса по второй курии проект П. А. Валуева предполагал наличие недвижимого имущества стоимостью от 15 000 руб. серебром или «хозяйственно-промышленного заведения» с годовым оборотом от 6 000 руб. В этой курии получали право голоса отдельные землевладельцы-священнослужители и монастыри, а также лица, имеющие высшее университетское образование.

Для крестьян имущественный ценз не устанавливался. В проекте министерства внутренних дел предусматривалось, что собрание сельских избирателей образуют должностные лица крестьянского самоуправления – сельские старосты¹ и волостные старшины².

Комиссия П. А. Валуева неоднократно меняла мнение относительно условий пассивного избирательного права. Первоначально предполагалось, что депутатом, или *гласным* уездного земского собрания может быть избрано любое лицо, обладающее активным избирательным правом. В 1862 г. в текст проекта было включено положение, по которому в гласные не могли быть избраны арендаторы и владельцы промышленных предприятий. Наконец, в 1863 г. комиссия признала за арендаторами и предпринимателями право избираться в земство, при условии, что те являются дворянами.

Предполагалось, что земельные собственники будут избирать одного гласного от группы лиц, владеющих в общей сложности 2 000 высших душевых наделов, а крестьяне – одного гласного от 5 000 душ мужского пола.

Практически каждое из этих положений было оспорено в заседаниях Государственного совета во второй половине 1863 г., когда М. А. Корф и другие чиновники высказались за изменение основных принципов, на которых базировался проект П. А. Валуева. В частности, предлагалось не устанавливать разные имущественные цензы для землевладельцев дворян и недворян. М. А. Корф указывал, что «характер землевладения не меняется, составляет ли оно собственность дворянина или не дворянина, и если принимать владение землею за основание при определении права участия в земском представительстве, то мера или ценз, определяющий это право, должен быть непременно одинаковый для всех владельцев несмотря на различие между ними по происхождению»³. Он полагал,

¹ Староста сельский – в конце XIX – нач. XX в. выборное должностное лицо. Избирался сельским сходом, обладал ограниченной административно-полицейской властью.

² Волостной старшина – во второй половине XIX – нач. XX в. выборное должностное лицо сельского самоуправления. Возглавлял волостной сход. Избирался на 3 года сходом, утверждался мировым посредником, с 1889 г. – земским начальником. Обладал административно-полицейской властью.

³ Цит. по: Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. – СПб., 1906. – С. 13.

что цензы должны варьировать лишь в зависимости от качества и специфики земель (меньший для пахотных земель, больший для степей, пустошей, лесов и т. п.). Но при этом из числа избирателей предлагалось исключить арендаторов земли.

М. А. Корф возражал против обособления в отдельную курию городских собственников недвижимости и торгово-промышленных предприятий. Он предлагал избирать земских гласных лишь в больших городах: Петербурге, Москве, крупных губернских центрах. В этих городах рекомендовалось предоставить избирательное право лицам, владеющим собственностью от 15 000 рублей (как и в проекте П. А. Валуева).

Предлагалось использовать в земском избирательном праве ценз «способностей», «умственных знаний»¹. По нему отдельный разряд избирателей должны были составить чиновники, судьи, должностные лица (уездные предводители, городские головы), лица с высшим образованием.

Критике подверглась и та норма проекта «Земского положения», по которой крестьянское избирательное собрание должно было состоять из волостных старшин и сельских старост. М. А. Корф писал по этому поводу: «Производство выборов через административные лица, хотя бы и сами они были выборные, – не может назваться явлением совершенно правильным. Крестьяне... едва ли будут смотреть на гласных, этими людьми избранных, как на *своих* представителей, посему образование избирательных собраний из выборных сельских сходов нельзя не признать более рациональным»². Вместо схемы П. А. Валуева предлагалось ввести для крестьян двухстепенные выборы: на первом этапе избрание выборщиков (1 выборщик от 200 душ), на втором – избрание гласного (1 гласный от 4 000 душ, представленных 20 выборщиками).

М. А. Корф высказался против предложения предоставить уездным предводителям дворянства права возглавить уездные земства, т. е. руководить ими «по должности», а не на основе избрания.

Как говорилось выше, замечания к проекту «Земского положения», разработанному министерством внутренних дел, представили и другие высокопоставленные чиновники. Военный министр Д. А. Милютин высказался против поземельного ценза в земском избирательном праве. Он предложил использовать принцип численности населения. По его мнению, гласных следовало избирать в пропорции: 1 депутат от 3 000 душ крестьян, 1 депутат от 1 000 горожан и столько представителей от землевладельцев, сколько их будет избрано от крестьян.

Итак, в 1863 г. в Государственном совете был рассмотрен ряд вариантов «Земского положения»: проект министерства внутренних дел (П. А. Валуева), проекты Д. А. Милютина и М. А. Корфа, либеральный проект Петербургского дворянского собрания, предусматривающий одно общее всесословное избирательное собрание.

В результате согласования точек зрения проект П. А. Валуева был изменен следующим образом. Система трех курий сохранялась. Первая и вторая курии были основаны на имущественном цензе. Различия в позе-

¹ В европейском избирательном праве XIX–XX вв. этот ценз имел название «capacité» (франц.) – ценз «способности».

² Цит. по: Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М., 1957. – С. 232.

мельном цензе для дворян и не дворян были сняты. Но права голоса лишились арендаторы земли. Третья (крестьянская) курия была сформирована в духе предложений М. А. Корфа – по принципу двухступенных выборов без применения имущественного ценза.

Земская избирательная система была названа современниками *всесословной*. Действительно, по «Положению» 1864 г. основанием для приобретения активного и пассивного избирательного права стала не социальная принадлежность, а размеры земельной или иной собственности.

Эта система имела компромиссный характер, но представляется, что в данных исторических условиях у создателей «Земского положения» существовало достаточно узкое «поле» для маневра.

Разумеется, имелась возможность сформировать разряды избирателей и избираемых строго по сословному принципу. Но даже в проекте П. А. Валуева, – политика, менее все склонного отстаивать демократические взгляды, сословный принцип сочетался с принципом имущественного ценза.

Обоснованным представляется распределение электората по трем большим группам. Объединение в одном избирательном собрании помещиков и представителей других социальных слоев, особенно крестьян – бывших крепостных, могло негативно повлиять на ход избирательного процесса.

Итак, избиратели были сгруппированы в три курии: уездных землевладельцев, преимущественно дворян, традиционно преобладавших в местном управлении, городских собственников, чьи капиталы были призваны составить важный источник земского бюджета и крестьян, представляющих подавляющее большинство населения.

Определенную проблему составило установление числа земских гласных от каждой курии. Проект П. А. Валуева предусматривал, что землевладельцы будут делегировать одного гласного от 2 000 высших душевых наделов, причем помещикам разрешалось включать в цензовое землевладение участки, которые еще не были выкуплены бывшими крепостными крестьянами и находились в их «бессрочном пользовании». Крестьяне должны были выбирать одного гласного от 4 000 душ. Государственный совет рассмотрел конкретный пример – распределение гласных по куриям во Владимирской губернии. Здесь помещикам принадлежало 942 000 десятин земли, а крестьянам (бывшим крепостным и государственным) – 2 112 000 десятин. При этом землевладельцы получали право избрать 280 гласных, а крестьяне – 123.

Совет счел данное положение неприемлемым и принял решение, по которому и уездные землевладельцы, и крестьяне, должны избирать одного гласного от 3 000 средних душевых наделов (приблизительно 10 000 десятин). При этом помещикам разрешалось учитывать земли, еще не выкупленные крестьянами. Чтобы устранить дисбаланс в количестве гласных от землевладельческой и крестьянской курий, Государственный совет постановил: «При расчете числа гласных от каждого избирательного съезда ни в одном уезде число гласных от одного съезда не должно превышать числа гласных от двух других, вместе взятых», «составленное... расписание (числа гласных... Авт.) имеет силу лишь на первое трехлетие, а затем должно быть пересмотрено и изменено в со-

ответствии с ходом выкупной операции»¹. Но данное постановление никогда не было исполнено.

Вопрос о том, кто возглавит уездное земское собрание, вызвал дискуссию, в которой П. А. Валуев рекомендовал поручить руководство собранием уездному предводителю дворянства. Другим мнением было разрешить гласным самим избирать председателя уездного земского собрания. Голоса членов Государственного совета разделились поровну, но Александр II высказался в пользу варианта П. А. Валуева, и в окончательный текст «Положения о земских учреждениях» была включена норма, по которой уездный предводитель дворянства председательствовал в уездном земском собрании.

2. Земское избирательное право по Положению 1864 г.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было утверждено императором 1 января 1864 г. и через семь дней, – 8 января 1864 г. опубликовано для всеобщего сведения. 25 мая 1864 г. были утверждены «Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях». Нормы, содержащиеся в этих документах, а также в ведомственных инструкциях, составили основу земского избирательного права.

Земские учреждения вводились в 33 губерниях из 97². Зона действия «Земского положения» охватывала большую часть Европейской России, включая Украину. Географически она почти совпадала с зоной распространения крепостного права (за исключением губерний Русского Севера). Таким образом, вне сферы деятельности «Положения о земских учреждениях» оставались обширная Архангельская губерния, Сибирь и Дальний Восток, Кавказ, Западный край, Прибалтийские губернии, Финляндия и Польша³.

Ведению земских учреждений подлежали дела местного хозяйства, в частности, «устройство и содержание» зданий, сооружений и путей сообщения, «меры обеспечения народного продовольствия», заведование благотворительными учреждениями, развитие местной торговли и промышленности, «попечение о народном образовании», медицинская помощь населению, развитие взаимного страхования, а также другие, в том числе «производство выборов в члены и другие должности по земским учреждениям и назначение сумм на содержание этих учреждений»⁴.

¹ Цит. по: Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. – СПб., 1906. – С. 18-19.

² Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, Санкт-Петербургской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской.

³ О правовых нормах, регламентирующих местное самоуправление национальных окраин Российской империи см.: Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). – М., 1998.

⁴ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд. 1-е. – СПб. 1867. – Ст. 40457. – С. 2.

В «земских» губерниях этап подготовки к первым выборам в новые представительные структуры юридически начался 1 января 1864 г., так как в императорском указе от 1 января 1864 г. говорилось, что «Земское положение» и «Правила...» вводятся в действие «ныне же». Но реально в первые месяцы 1864 г. деятельность должностных лиц и будущих избирателей ограничивалась изучением «Земского положения» и «Правил...». Земство вводилось поэтапно. В 1865 г. в 18-ти губерниях, в следующей последовательности: в Самарской, Пензенской, Костромской, Новгородской, Херсонской, Псковской, Курской, Ярославской, Полтавской, Черниговской, Московской, Харьковской, Казанской, Санкт-Петербургской, Рязанской, Воронежской, Калужской, Нижегородской.

В 1866 г. еще в 9-ти губерниях: Смоленской, Тверской, Тульской, Симбирской, Орловской, Владимирской, Саратовской, Екатеринославской и Таврической. В 1867 г. земства были созданы в Вятской и Олонецкой губерниях, в 1869 г. – в Бессарабии, в 1870 г. – в Вологодской и Пермской, в 1875 г. – в Уфимской.

В Области Великого войска донского земство было введено в 1876 г., но в 1882 г. упразднено.

Организация избирательного процесса координировалась министерством внутренних дел, а на местах – высшими должностными лицами – губернаторами.

Схема взаимодействия административных структур при подготовке и проведении выборов выглядела следующим образом.

Министерство внутренних дел направляло губернаторам предписание приступить к реализации «Земского положения», сообщало сроки, когда следовало провести собрания (съезды) избирателей, количество гласных, подлежащих избранию¹. В среднем, квота первой курии в уездном земском собрании составляла 45-50 %, второй – около 11-15 % и третьей – около 40 %.

Губернатор формировал органы, участвующие в организации выборного процесса: особый временный губернский комитет и особые временные уездные комиссии.

Особый временный губернский комитет включал членов особого о земских повинностях присутствия, членов губернского по крестьянским делам присутствия (из числа дворян), губернского прокурора. Заседания особого временного комитета проходили под председательством губернатора.

За два месяца до открытия избирательных съездов формировались особые временные уездные комиссии, в состав которых входили: председатель – уездный предводитель дворянства или уездный судья (если в губернии не было органа дворянского управления) и члены: мировой посредник, избранный уездным мировым съездом, полицеймейстер (там, где эта должность была учреждена), чиновник ведомства государственных имуществ, городской голова.

В компетенцию особых временных уездных комиссий входило составление списков лиц, непосредственно являющихся избирателями по пер-

¹ Например, во Владимирской губернии предстояло избрать 207 гласных от землевладельцев, 47 от городов и 169 от крестьян; в Калужской, соответственно, 169, 47 и 133 гласных.

вой и второй куриям, лиц, имеющих право избирать уполномоченных, а также ведомости сельских крестьянских обществ. В больших городах разрешалось создавать при городской думе несколько комиссий по составлению списков избирателей. Списки лиц, обладающих избирательным правом по первым куриям, подлежали обнародованию. На особые временные комиссии были возложены обязанности по оповещению избирателей о предстоящих выборах с помощью повесток, объявлений в прессе и т. п.

Условия приобретения активного избирательного права содержались в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях». Для всех избирателей-мужчин, голосующих лично, устанавливался возрастной ценз, равный 25 годам. Избиратель должен был иметь статус русского подданного, не находиться под судом за уголовные преступления, не быть ограниченным в правах по общественному или судебному приговору.

Законодательством было предусмотрено своего рода «заочное избирательное право» по первой и второй куриям. Женщины, лица в возрасте от 21 года до 25-ти лет, отвечающие требованиям имущественного ценза для соответствующей курии, имели право делегировать на выборы своих уполномоченных. За несовершеннолетних собственников могли голосовать их опекуны и попечители. При этом уполномоченные, опекуны и попечители должны были соответствовать требованиям, предъявляемым к избирателям (в том числе, условиям имущественного ценза). Исключение составляли близкие родственники, уполномоченные женщинами: для них имущественный ценз не был обязательным.

Один избиратель не мог иметь на выборах более двух голосов – личного и по доверенности.

Право голоса по курии уездных землевладельцев давало владение земельной собственностью, минимальный размер которой устанавливался «Положением о земских учреждениях». Для каждой губернии определялся свой земельный ценз, он варьировал от 200 до 800 десятин. Кроме того, избирательное право приобретали «лица, владеющие в уезде другим недвижимым имуществом, ценою не ниже пятнадцати тысяч рублей, а также владеющие в уезде промышленным или хозяйственным заведением не ниже той же капитальной ценности или имеющим общий годовой оборот производства не менее шести тысяч рублей»¹.

К числу избирателей первой курии относились священнослужители-землевладельцы и уполномоченные, представляющие нескольких землевладельцев, индивидуальная собственность которых не достигала уровня, определенного законом, но составляла не менее $\frac{1}{20}$ от установленного ценза.

«Земское положение» предусматривало различные аспекты приобретения избирательного права городскими собственниками, учитывая характер недвижимого имущества и тип поселения. Право голоса на съезде городских избирателей получили: купцы («лица, имеющие купеческие свидетельства»), владельцы расположенных в городе промыш-

¹ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года... – С. 4.

ленных предприятий или торговых заведений с годовым оборотом не менее 6 000 рублей, владельцы другой городской недвижимости стоимостью от 500 до 3 000 рублей¹.

Право представительства в земстве получили не только отдельные лица, но и корпоративные собственники – учреждения, общества, компании, товарищества, владевшие земельной или иной недвижимостью в тех же минимальных пределах, что были установлены для индивидуальных избирателей первой и второй курий.

Система избирательного законодательства, введенная в 1864 г., предоставляла избирателям (в первую очередь землевладельцам и горожанам) ряд прав. «Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях» предоставляли возможность самим избирателям сообщить властям «о своем имени, звании, месте жительства и имуществе»; таким образом, при реализации «Земского положения» были применены элементы «заявительного» способа регистрации избирателей.

Законодательством был предусмотрен порядок обжалования действий особых временных уездных комиссий по составлению списков избирателей. Списки подлежали публикации в прессе, заинтересованные лица могли свободно ознакомиться с ними «в месте присутствия комиссии». Потенциальные избиратели, не включенные в списки, или зарегистрированные с искажениями данных, в течение месяца имели право обжаловать решение уездной комиссии. Комиссия была обязана в месячный срок дать ответ автору обращения. Если ответ не удовлетворял заявителя, он мог обратиться к губернатору.

Завершив составление списков избирателей, уездные комиссии приступали к подготовке проведения избирательных съездов. Определялись даты и места, где будут проходить выборные мероприятия. Помимо съездов избирателей (в больших городах их могло быть несколько), предстояло предусмотреть возможность собрания для избрания уполномоченных на съезд уездных землевладельцев.

Значительную работу предстояло провести среди крестьян – избирателей третьей курии. Комиссия устанавливала общее количество сельских избирательных участков в уезде, определяла, какие селения входят в состав каждого участка, в каких местах следует произвести выборы, и какое количество гласных будет избрано в каждом участке.

Все эти работы следовало произвести в течение двух месяцев со дня открытия комиссии. Затем документы, составленные уездными комиссиями, направлялись губернатору. Материалы, поступившие из уездов, рассматривались в особом временном губернском комитете. В компетенцию комитета входило определение сроков и мест проведения собраний для избрания уполномоченных на избирательные съезды и непосредственно избирательных съездов в каждом уезде губернии. Если предварительные расчеты показывали значительное количество избирателей, объединенных в одном съезде (например, в крупном городе), то губернс-

¹ В городах с населением свыше 10 000 жителей право голоса давало наличие недвижимости стоимостью от 3 000 рублей, в городах с численностью жителей от 2 000 до 10 000, стоимостью не менее 1 000 рублей, «во всех прочих городских поселениях» – не менее 500 рублей.

кому комитету следовало разделить такой съезд на численно равные (по возможности) отделения.

Губернский комитет рассматривал жалобы и заявления, поданные в связи с составлением списков избирателей. Решения, принятые им, являлись окончательными и не могли быть обжалованы в других инстанциях.

По мере рассмотрения заключений уездных комиссий, принятых по вопросам организации выборов, губернский комитет сообщал уездным властям свои решения о сроках и порядке проведения избирательных мероприятий. Губернатор, свою очередь, информировал министерство внутренних дел о работе, проводимой в подведомственной ему губернии.

Для подготовки к выборам губернскому комитету отводился месяц, чтобы «выборы могли быть во всяком случае окончены не позднее, как чрез два месяца от дня постановления о том губернского комитета»¹.

Непосредственное проведение выборов по первой и второй куриям осуществляли главы дворянского и городского самоуправления. Уездный предводитель дворянства председательствовал на избирательном съезде *уездных землевладельцев*, а городской голова – на *съезде городских избирателей*. В случае необходимости собранию разрешалось избрать 2-6 человек «для управления порядком выборов и разрешения возникших по ним затруднений»².

Каждый съезд избирал определенное количество гласных и несколько кандидатов, которым предстояло заменить лица, выбывшие из состава уездного земства вследствие смены места жительства, болезни, смерти и других обстоятельств.

Организация выборов среди крестьян была возложена на уездный «мировой съезд», т. е. на институт *мировых посредников*³ (в губерниях, где не было мировых посредников, эти функции исполняли лица, назначенные губернаторами). В «предвыборном» совещании съезда принимал участие чиновник ведомства государственных имуществ.

В соответствии с постановлением мирового съезда в каждой волости предстояло провести сход, на котором избирались выборщики, участники *съезда выборных от сельских обществ*. Сельский сход состоял из домохозяев, т. е. мужчин, глав семейств, ведущих самостоятельное хозяйство

¹ Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях от 25 мая 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд-ние 1-е. – СПб. 1867. – Ст. 40934. – С. 472.

² Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях... – С. 473.

³ Мировой посредник – должностное лицо в период проведения крестьянской реформы 1861 г. Назначался из дворян для составления и утверждения уставных грамот и разбора споров между крестьянами и помещиками. Обладал судебно-административной властью в пределах своего «участка», установленной части уезда.

В «Положении о земских учреждениях» говорилось, что обязанности по открытию сельских избирательных съездов возложены на мировых посредников временно, «впредь до учреждения должности мирового судьи», но на практике в период существования всеобщего земства (1864-1890 гг.) мировые судьи не принимали участия в организации выборного процесса среди крестьян. В первое десятилетие сельские съезды по-прежнему открывали мировые посредники. С упразднением этой должности в 1874 г., организация крестьянского представительства осуществлялась под наблюдением уездных по крестьянским делам присутствий.

в рамках общины¹. В «Земском положении» и «Правилах...» не было указано конкретное количество выборщиков. Законодательство устанавливало лишь, что оно не должно превышать $\frac{1}{3}$ «общего числа лиц, имеющих право... участвовать в волостном сходе, с тем, чтобы от каждого сельского общества находилось в среде выборщиков не менее одного представителя»². Согласно «Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» волостной сход состоял из должностных лиц (волостной старшина и его помощники, сельские старосты, сборщики податей и некоторые другие), а также уполномоченных от сельских обществ: по одному на десять «дворов».

Волостной сход проходил под руководством волостного старшины. Об избрании выборщиков старшина сообщал мировому посреднику, в чьем ведении находился пункт предстоящего избирательного съезда. Учитывая, что количество выборщиков будет значительным, законодательство предписывало провести в уезде не один общий съезд сельских выборщиков, а несколько – по «мировым участкам» или «станам»³.

Непосредственное наблюдение за ходом съездов выборных от сельских обществ было поручено мировым посредникам. Им предстояло прибыть в волостной центр подведомственного «участка» и провести следующие организационные мероприятия: открыть съезд, объяснить крестьянам их права и обязанности в качестве избирателей. Затем собрание самостоятельно (большинством голосов) избирало председателя. Мировой посредник утверждал решение съезда, после чего выборщики приступали к выборам гласных.

Кандидатуры на выборные должности выдвигались из числа участников избирательного съезда. Закон не устанавливал для кандидатов какие-либо дополнительные имущественные, возрастные или иные цензы. «Положением о земских учреждениях» вводился порядок, при котором лицо, обладающее непосредственным активным избирательным правом по соответствующей курии, могло быть избрано в ней земским гласным.

Пассивного избирательного права был лишен ряд категорий должностных лиц аппарата местного управления: «начальники» губерний, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и стряпчие, чины местной полиции⁴. Проверка законности избрания земских гласных возлагалась на уездные земские собрания.

Избирательное законодательство предоставляло ряд преимуществ крупным земельным собственникам. Землевладельцы, отвечавшие требованиям имущественного ценза, могли быть избраны в любой из трех курий. Горожане могли избираться лишь в своей курии. Сельс-

¹ В некоторых регионах, где был распространен массовый «отход» крестьян на заработки в города (Ярославская, Костромская губернии), местными обычаями допускалось участие женщин в сельском сходе в качестве «домохозяйев», они имели на сходе право голоса.

² Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года... – С. 5.

³ Стан – в XIX – начале XX в. административно-полицейская единица в составе уезда, включала несколько волостей.

⁴ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года... – С. 6.



Крестьянский сход (рисунок 1859 г.)

ким съездам было дано право избирать в гласные не только непосредственных участников этих собраний (т. е. крестьян, выбранных на волостных сходах), но и лиц, являвшихся избирателями первой курии, а также приходских священников и прочих священнослужителей.

Избрание помещиков по крестьянской курии было достаточно распространенным явлением, особенно на первых выборах,

когда крестьяне, выражаясь словами современника, желали «приглядеться да попривыкнуть» к новому учреждению¹. Например, в Калужской губернии из 133 гласных, избранных на сельских съездах, собственно крестьян было 35 человек. В ряде случаев крестьяне сознательно уступали дворянам места в новых представительных учреждениях, полагая, что «дворянин по своему положению и служилой опытности способнее вести сложное и письменное дело земской администрации, нежели человек неграмотный, подавленный нуждой и заботами...»².

Но далеко не во всех случаях процесс сельских выборов проходил бесконфликтно. Многие помещики и уездные администраторы стремились не допустить в земство крестьянских представителей, оказывали давление на выборщиков. Документы периода первых выборов в земство отражают конфликтные ситуации, созданные на выборах мировыми посредниками. В жалобе, поступившей из Перемышльско-го уезда Калужской губернии, сообщалось, что мировой посредник устроил выборы в своей квартире, и «выборные в своих действиях были парализованы личностями избираемых, то есть [волостными] старшинами, которые, как каждому известно, очень влиятельны в сельской администрации, доказательством тому может служить отчасти то, что ни один из баллотируемых старшин не был забаллотирован, и никто не решился соперничать с ними на звание гласного». Крестьяне Малоярославецкого уезда Калужской губернии сообщали губернатору, что мировой посредник «являсь как начальник в Угодско-Заводскую волость, своею властью настаивал выбрать в гласные земства против нашего согласия» и просили «защиты от несправедливых и угнетающих нас поступков г-на посредника., который стесняет нас в правах, законом нам данных»³.

¹ Обнинский П. Н. Из моих воспоминаний: У колыбели новорожденного земства// Братская помощь пострадавшим в Турции армянам. – М., 1898. – С. 445.

² Аксаков И. С. Сочинения. Т. V. – М., 1887. – С. 329.

³ Документы цит. по: Свиридова Т. А. Калужское земство. 1865-1918. Очерки истории. – Калуга, 1996. – С. 28.

Избирательный съезд считался правомочным осуществлять выборы при минимальном числе избирателей: оно должно быть не менее количества гласных, подлежащих избранию (при этом число вакансий в отдельных съездах могло быть небольшим, менее пяти). Если кворум отсутствовал, то все избиратели, присутствовавшие на собрании, признавались избранными в гласные.

«Правилами о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях» был установлен следующий принцип определения итогов выборов: «Избранными считаются только лица, получившие более половины всех наличных избирательных голосов; из числа избранных, получившие при избрании большее число голосов, признаются гласными»¹.

Способ голосования при избрании земских гласных не был предписан правовыми документами. «Правила...» указывали, что определение порядка «производства выборов» входит в компетенцию особых временных губернских комитетов². К середине XIX в. в России сформировалась традиция тайного голосования с использованием шаров, заложенная во второй половине XVIII в. правовыми нормами, регламентирующими порядок избрания должностных лиц местного управления. Данный способ был признан оптимальным и для земских выборов. Порядок голосования крестьян также определялся губернскими комитетами, но при избрании лица, председательствующего на сельском избирательном съезде, земское законодательство предписывало руководствоваться 56-й статьей «Общего положения о крестьянах» от 19 февраля 1861 г.³ Указанная норма устанавливала, что голосование на сельском сходе производится путем разделения крестьян на две группы – сторонников и противников какого-либо решения. После разделения, голоса каждой части схода подсчитывались. Впрочем, 56-я статья «Общего положения о крестьянах» не запрещала применения и других способов голосования «по существу в каждом [сельском] обществе обычаю»⁴.

При непосредственном избрании гласных на сельских съездах избрание осуществлялось путем тайного голосования шарами.

По итогам голосования составлялся протокол – «выборный лист», который поступал во временную уездную комиссию. Комиссия составляла общий список гласных, избранных в уезде и вместе с подлинными «выборными листами» направляла эти сведения во временный губернский комитет. На губернский комитет была возложена проверка избирательной документации («комитет поверяет списки уездных гласных с выборными листами»).

Избиратели, считавшие, что выборы были произведены с нарушением законодательства, могли в трехдневный срок после их завершения,

¹ Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях... – С. 474.

² «Способы и порядок производства выборов избирательными съездами определяются, на первый раз, в каждой губернии временным губернским комитетом» (Там же).

³ «Съезды сельских выборщиков... избирают из среды своей председателя по большинству голосов. Голоса собираются на основании ст. 56-й Общего положения о крестьянах 19 февраля 1861 г.» (Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях... – С. 474).

⁴ Российское законодательство X-XX вв. Т. 7: Документы крестьянской реформы. – М., 1989. – С. 49.



Земские выборы

подать соответствующую жалобу. Вопросы законности выборов, спорные ситуации рассматривались на заседании временного губернского комитета.

Срок полномочий земских гласных составлял три года.

Уездное земское собрание избирало свой исполнительный орган – *уездную земскую управу* в составе трех человек и членов *губернского земского собрания*. В свою очередь, губернное земское собрание избирало *губернскую земскую управу*, состоящую из семи человек.

3. Городское избирательное право по Положению 1870 г.

Основы городского представительства, введенные законодательством Екатерины II, подверглись существенному пересмотру в годы правления Павла I. Первоначально уменьшилось количество гласных Петербургской городской думы, а вскоре сама дума была упразднена. Согласно «Уставу столичного города Петербурга», принятому в 1798 г., функции думы перешли к государственному учреждению – «Комиссии о снабжении резиденции припасами, распорядком квартир и прочих частей, до полиции относящихся» во главе с генерал-губернатором. В 1799 г. в составе этой Комиссии был создан департамент, ведавший вопросами местного управления Москвы. При этом Московская городская дума прекратила существование. Исполнительными органами городского управления стали специальные комитеты – *ратгаузы*. Председатели и секретари ратгаузов назначались правительством, члены частично назначались властями, частично выбирались городским населением.

Правила организации городского управления, определенные для столиц, император решил ввести повсеместно. Указ от 4 сентября 1800 г. предписывал создать ратгаузы во всех городах, за исключением тех, которые состояли на «особых привилегиях»¹.

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 269.

В начале правления Александра I городам были возвращены права, данные Екатериной II. 2 апреля 1801 г. императорский манифест торжественно подтвердил восстановление действия Жалованной грамоты городам.

Среди законодательных актов эпохи Николая I необходимо отметить «Городовое положение» Санкт-Петербурга, принятое 13 февраля 1846 г. В этом документе была предпринята попытка соединения некоторых деталей городского представительства последней четверти XVIII в. с началами цензового избирательного права. «Положением» 1846 г. петербургские избиратели подразделялись на пять разрядов по сословному признаку. Первый разряд включал потомственных дворян, владельцев городской недвижимости. Второй – личных дворян, почетных граждан, разночинцев (в том числе представителей творческих профессий: ученых, художников, артистов и др.). К третьему разряду принадлежали купцы всех гильдий. В четвертый входили мещане, не состоящие в цехах и в пятый – цеховые ремесленники и мещане. Имущественный ценз для городских избирателей составлял 100 рублей годового дохода с недвижимой собственности или капитала.

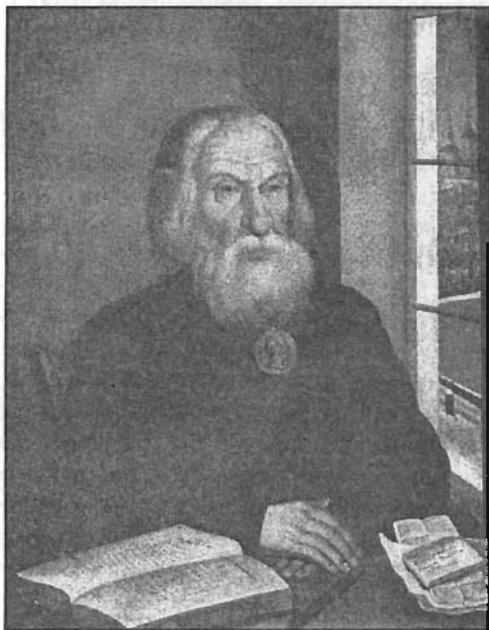
Каждое из пяти отделений думы представляло соответствующее сословие, а общая дума в целом – все городское общество. Отделения возглавляли сословные старшины, избиравшиеся из лиц, владеющих собственностью, оцененной на сумму не менее 6 000 рублей.

Численность Петербургской общей думы достигала 750 человек. Такое многочисленное собрание было малоэффективным при решении вопросов городского управления; для осуществления практической деятельности формировалась распорядительная дума. Она состояла из городского головы, представителей, выбранных по всем пяти отделениям и одного лица, назначенного правительством.

Подготовка нового законодательства, регламентирующего порядок формирования новых органов городского управления шла параллельно с крестьянской и земской реформами. В октябре 1858 г. в Москве был создан «Комитет для составления предположений об улучшении в Москве городского общественного управления». Результатом работы Комитета, включавшего представителей властей, городского купечества и дворянства, стало «Положение об общественном управлении Москвы», вступившее в силу в 1862 г.

Личное активное избирательное право приобретали мужчины, а женщины доверяли свой голос уполномоченным. Избирателями являлись лица, достигшие 21 года, прожившие в Москве не менее 2-х лет, владевшие в этом городе капиталом или недвижимой собственностью, приносящей ежегодный доход не менее 100 рублей.

Для избрания общей думы московские избиратели, так же как и петербургские, группировались в пять курий, представляющих основные социальные группы городского населения: потомственных дворян, личных дворян, почетных граждан и других категорий населения, купцов, мещан, ремесленников. Наиболее пестрым был социальный состав второй курии. В нее были включены домовладельцы, не входящие в состав других разрядов избирателей, в частности, священники.



*Портрет М. М. Плешанова,
ростовского городского головы*

Выборы проходили по двухступенной системе. Сначала избирались выборщики – по сто человек от каждой курии, затем из каждого разряда выбиралось по 35 человек. Таким образом, общую городскую думу составляли 175 гласных. Городской голова избирался всеми выборщиками. В исполнительный орган думы – распорядительную думу входили по два представителя от каждого разряда гласных, составивших общую думу.

Гласными думы могли быть лишь состоятельные граждане, владеющие капиталом или недвижимым имуществом стоимостью не менее 15 000 рублей. Возрастной ценз составлял 25 лет для гласных и 30 для городского головы¹.

В 1863 г. «Городовое положение», сходное с московским, было введено в Одессе.

Как отмечают современные исследователи, «избирательная система 1862 г. была безупречной, но ее принципы, взятые из жизни, а не из европейского законодательства, в большей степени отвечали условиям переходного времени. В России именно сословные учреждения должны были стать промежуточным звеном, способным обеспечить плавный и сравнительно безболезненный переход от жестко регламентированного сословного общества к гражданскому»².

Работа над общероссийским «Городовым положением» началась в 1862 г. Высочайшим повелением министерству внутренних дел от 20 марта 1862 г. было предписано «безотлагательно принять меры к улучшению общественного устройства во всех городах империи, применяясь к принятым для Петербурга началам». Приступая к подготовке законопроекта, министерство запросило с мест данные об экономическом положении городских поселений и традициях их управления. На основании этого запроса в каждом городе была создана комиссия, составившая справку по вопросам, интересующим министерство внутренних дел. Всего, в Петербург поступили материалы от 509 комиссий.

В 1866 г. проект «Положения о городском общественном управлении» был представлен Государственному совету; документ вызвал много замечаний, и работа над ним была продолжена. Доработка «Городового положения» велась еще несколько лет; оно было подписано императором

¹ Первый московский городской голова, избранный в 1863 г. по нормам нового «Положения» – гвардии поручик, князь А. А. Щербатов, был одним из самых молодых среди глав московского самоуправления – ему исполнилось 34 года.

² Московская власть: Городские головы. 1782-1997. – М., 1997. – С. 15-16.

ром 16 июня 1870 г. Так начался новый этап в истории российского городского представительства¹.

Избирательная система, установленная «Городовым положением» 1870 г. была основана на принципе «всесословности». Представительным органом городского управления стала *городская дума*. Ее депутаты (гласные) избирались населением на четыре года, независимо от сословной принадлежности. Право голоса на городских выборах приобрели местные жители («городские обыватели»), являющиеся подданными Российской империи, достигшие возраста 25 лет, не ограниченные в правах и соответствующие требованиям имущественного ценза.

Согласно «Городовому положению» 1870 г. в выборах гласных городских дум могли участвовать лишь собственники «торгово-промышленных заведений», горожане, ведущие самостоятельную предпринимательскую деятельность (в значительном или более скромном масштабе). Активное избирательное право получали лица, владеющее в черте города на правах *собственности* недвижимостью, обложенной сбором в пользу города или торгово-промышленным заведением, требующим приобретения купеческого свидетельства. Право голоса давало проживание в городе на протяжении двух лет «хотя бы и с отлучками» при уплате в пользу города сбора со свидетельств «купеческого, или промыслового на мелочный торг, или приказчиьего 1 разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений»². Эти налоги должны были уплачиваться полностью, без «недоимок».

По данной норме любой торговец, уплачивающий от одного до двух рублей ежегодного сбора, получал право участия в выборах. Это обстоятельство существенно увеличивало контингент городских избирателей. Например, в 1884 г. в Москве имело право голоса 19 802 человек. Разумеется, эта цифра составляла незначительный процент от общего числа жителей города, которое по переписи 1882 г. насчитывало 783 469 лиц обоого пола.

Наряду с «обывателями» и на тех же основаниях в городской думе могли быть представлены различные юридические лица: ведомства, учреждения, общества, компании, монастыри и церкви.

За чертой городского электората оставалась не только городская беднота, но и значительная масса «несобственников» – арендаторов, квартиранимателей, главным образом, служащие и представители «интел-

¹ 15 июля 1870 г. «Городовое положение» было официально опубликовано и вступило в силу в 45 крупных городах, преимущественно, в губернских центрах Европейской России. В отношении Санкт-Петербурга, Москвы и Одессы «Положение» предписывало «истребовать от общих дум сих городов... соображения их по вопросам о применении оногo». «Правила о применении «Городового положения» к Петербургу, Москве и Одессе» были утверждены 20 июня 1870 г. В городах и посадах, не упомянутых в «Положении», новые формы самоуправления предстояло ввести в сроки, определенные министерством внутренних дел.

Реализация «Положения» в национальных окраинах началась в середине 70-х гг. XIX в. 28 октября 1874 г. было принято законодательство о применении «Положения» к городам Закавказского края, 29 апреля 1875 г. – к городам Западных губерний, 26 марта 1877 г. – к городам Прибалтийских губерний.

² Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLV. Отд-ние 1-е. – СПб. 1874. – Ст. 48498. – С. 825.

лигентных профессий»: преподаватели, врачи, инженеры, адвокаты, чиновники, офицеры, сотрудники городских, земских и коммерческих учреждений и другие. Многие из них платили в городской бюджет «квартирный налог», сопоставимый с тем, что давал право голоса приказчикам и мелким торговцам.

Горожанин лишался права голоса в том случае, если являлся банкротом (исключая «несостоятельность» по независящим от собственника причинам).

В выборах не могли участвовать чиновники органов местного управления: губернатор, члены губернского по городским делам присутствия (исключая городского голову), члены губернского правления и чины местной полиции.

Аналогично земскому избирательному праву, женщины и лица, в возрасте от 21 года до 25 лет, соответствующие требованиям цензов, получали право делегировать на выборы уполномоченных, а опекуны и попечители могли голосовать за своих подопечных.

Избиратели распределялись на три группы по принципу, заимствованному из муниципального права Пруссии. Городской управой составлялся список всех местных налогоплательщиков, имеющих право голоса. Первыми в него включались те избиратели, которые уплачивали наибольшие суммы городских сборов, затем менее состоятельные и так далее, по мере уменьшения сумм, внесенных в доход города. В первое избирательное собрание входили горожане, включенные в список первыми и уплачивающие в совокупности $\frac{1}{3}$ всех городских налогов. Второе составляла более многочисленная группа лиц, следующих далее по списку и также уплачивающая вместе $\frac{1}{3}$ налогов. Наконец, в третьем собрании объединялись все остальные избиратели-налогоплательщики. В соответствии с местными условиями, например, в небольших городах, могло быть два избирательных собрания.

Данный принцип организации избирательных курий давал большие преимущества крупным собственникам, так как несколько лиц, стоявших во главе списка городских налогоплательщиков, избирали столько же гласных, сколько самый многочисленный разряд избирателей. Например, в 1884 г. в Москве было зарегистрировано 222 избирателя первого разряда, уплачивающих в совокупности 567 665 рублей городских сборов, 1 360 избирателей второго разряда, внесших в городской бюджет 567 827 рублей. Третий разряд насчитывал 18 310 человек, заплативших в общей сложности 567 542 рубля. Таким образом, один гласный приходился на 8 избирателей первого разряда, 38 избирателей второго разряда и 298 избирателей третьего разряда¹.

Неудивительно, что степень активности избирателей на городских выборах во многом зависела от того, к какой курии они принадлежали и, следовательно, насколько реальным было их влияние на предстоящий выбор. Так, на московских выборах 1884 г. по первой курии явка избирателей составила 43 % (96 человек), по второй – 17 % (228 человек), по третьей – всего 5 % (912 человек из 18 310 потенциальных избирателей)².

¹ Гурко А. Л. Наши выборы вообще и московские городские в особенности. – М., 1889. – С. 14.

² Там же. – С. 22.



Большой зал Московской городской думы

Минимальное количество гласных, подлежащих избранию, составляло 30 человек при 300 избирателях. На каждые дополнительные 150 избирателей полагалось 6 гласных. Максимальное число гласных для нестоличных городов составляло 72 человека.

Учет избирателей и их разделение по собраниям осуществляла городская управа. Она вела постоянный список лиц, имеющих право голоса, и публиковала его за два месяца до выборов. В течение двух недель со дня обнаружения списков избирателей горожане имели право представить в городскую управу свои возражения по поводу указанных данных. Утверждение списков избирателей, их распределение по разрядам и рассмотрение отклоненных ходатайств происходило на заседании городской думы. Несогласные с решением думы могли оспорить его в семидневный срок, подав жалобу губернатору. Решение «начальника губернии» было окончательным.

Таким образом, в городе проводилось три (или, в отдельных случаях, два) избирательных собрания. Как правило, сначала голосовали избиратели первой курии, затем второй и, наконец, третьей. Каждое проходило под председательством городского головы. Для подсчета голосов и организации выборного процесса из состава избирательного собрания назначалось от двух до шести помощников председателя.

Собрание было правомочно осуществлять выборы, если число присутствующих превышало число вакансий. Если число избирателей, прибывших на выборы, было меньше числа избираемых гласных, следовало назначить новые выборы. Повторное собрание приступало к выборам при любом количестве избирателей.

Каждый избиратель имел право выдвижения любого количества кандидатов (включая и себя). Для этого он должен был подать председателю



*Владивосток,
здание городской думы и управы*

список лиц, которых предстояло включить в число претендентов¹. В Москве для этого печатались специальные бланки, в которые избиратели вносили имена кандидатов.

Право избрания в гласные имели все участники собрания, в том числе уполномоченные. Один человек мог подать не более двух голосов: один лично и один по доверенности. Лица, выдвигаемые для баллотировки в избирательном собрании, могли не принадлежать к данному разряду избирателей².

Закон требовал, чтобы «число гласных из нехристиан» не превышало $\frac{1}{3}$ общего числа членов думы.

Выборы производились путем тайного голосования шарами.

Так же как и при земских выборах, избранными считались кандидаты, получившие более половины голосов членов собрания. Если число таких

лиц было недостаточно для заполнения всех вакансий, то учитывались кандидаты, набравшие относительное большинство голосов. Из них составлялся отдельный список, в количестве, вдвое превышающем число незанятых мест в думе. Кандидаты из данного списка ставились на голосование, и для избрания было достаточно получить относительное большинство. Если несколько человек получали равное число голосов, победитель определялся по жребию.

По итогам выборов председатель составлял «выборный лист», оглашал его, после чего все присутствующие заверяли протокол своими подписями. «Не позднее как чрез сутки по окончании выборов» подлинники выборных листов следовало представить в городскую управу. На основании протоколов управа составляла общий список гласных по всем трем разрядам и объявляла его «во всеобщее сведение».

В том случае, если у избирателей или должностных лиц имелись основания считать, что на выборах городских гласных было нарушено избирательное законодательство, они имели право в течение семи дней со времени оглашения результатов выборов, подать жалобу в городскую управу. Заявления, указывающие на незаконность выборов в целом, городской голова должен был представлять губернатору; рассмотрение вопроса предписывалось осуществлять в губернском по городским делам при-

¹ В Москве лицо, подавшее список кандидатов, должно было заверить его личной подписью, указать свое имя и адрес.

² «Каждому собранию или разряду избирателей предоставляется выбирать гласных как из собственной среды, так и из числа избирателей, принадлежащих к другим собраниям или разрядам» (Высочайше утвержденное Городовое положение от $\frac{16}{28}$ июня 1870 г... — С. 827).

сутствии. Жалобы по отдельным случаям нарушения норм законодательства рассматривал новый состав думы, исключая гласных, избрание которых оспаривалось. Признав незаконность избрания отдельных гласных или избирательного собрания в целом, дума или городское присутствие должны были назначить повторные выборы.

Если в течение семи дней после объявления итогов выборов, они не были оспорены в законном порядке или жалобы на нарушения выборного законодательства не были удовлетворены, гласные приступали к осуществлению своей деятельности.

Городская дума избирала членов распорядительного органа – *городской управы* и главное должностное лицо городского самоуправления – *городского голову*. Таким образом, последний являлся главой городской думы и городской управы.

4. Проекты реформирования местного представительства в 80-х гг. XIX в. и «контрреформы» 1890-1892 гг.

«Положение о земских учреждениях» 1864 г. носило компромиссный характер и во многом отражало борьбу точек зрения, существовавших в русской общественной мысли по вопросам сущности земства как представительного учреждения, его прав и полномочий, особенностей избирательной системы.

В либеральной среде были распространены мнения о необходимости демократизации системы земского представительства. Ряд проектов, разработанных в 60-80-х гг. XIX в. предлагал снизить имущественный избирательный ценз, увеличить численность гласных от крестьян, заменить куриальную систему на территориальную, ввести земские институты на более низкой ступени – на волостном уровне.

Но общий ход развития внутривластного процесса не способствовал реализации этих, безусловно, прогрессивных идей. По образному выражению современного исследователя, «реформы яркой вспышкой озарили старорежимную феодальную государственность, которая только окрепла в результате отмены крепостного права, хотя и в несколько модернизированном виде»¹.

В конце 60-х гг. XIX в. существенно уменьшилось влияние представителей «либеральной бюрократии», принимавших активное участие в крестьянской и земской реформах. В 70-80-х гг. XIX в. в правительство пришли люди, негативно воспринимающие либеральную идеологию и, в частности, идею выборного представительства. В земстве и городском самоуправлении они видели потенциальную угрозу самодержавию².

Консервативное направление во внутренней политике существенно укрепилось после трагической гибели Александра II, произошедшей 1 марта 1881 г.

В первые годы правления Александра III³ «Земское положение» не подверглось изменениям. Отчасти отвечая ходатайствам земств, в 1881 г.

¹ Великие реформы в России. 1856-1874. – М., 1992. – С. 40.

² «Поднимается столбчатая гиря земства», – писал в своем дневнике министр внутренних дел П. А. Валуев.

³ Александр III (1845-1894) – российский император (с 1881 г.).

правительство создало Особую комиссию для составления проекта местного управления во главе с товарищем министра внутренних дел М. С. Кахановым¹. Комиссия открылась 20 ноября 1881 г. и работала по февраль 1885 г. За это время был рассмотрен ряд аспектов местного управления и, в частности, вопросы о всеобщем земстве и так называемой «мелкой земской единице» (волостном земстве). В законопроекте, подготовленном Особым совещанием, учрежденным в рамках комиссии, предусматривались прямые выборы земских гласных непосредственно крестьянскими обществами, минуя институт волостных выборов. Для этого уезд разбивался на приблизительно равные по численности избирательные участки, количество которых соответствовало числу гласных. Совещание считало, что крестьянские избирательные собрания должны открывать не представители администрации, а мировые судьи.

По другим актуальным вопросам земского представительства Особое совещание рекомендовало понизить общий ценз активного избирательного права и ввести особые цензы для избирателей, обладающих специальными знаниями и личными заслугами, пересмотреть квоты курий в общем составе уездного земского собрания: «Распределение... общего числа по разрядам избирателей в каждом уезде должно быть установлено с большею чем ныне уравнительностью, по соображению с современными данными об относительной населенности городов и уездов и об относительном количестве имущества, находящегося во владении разных разрядов уездных избирателей»². Наряду с этим Совещание высказалось за увеличение общего числа земских гласных.

Подобные проекты, хотя и находили сторонников среди членов Кахановской комиссии, шли вразрез с общим направлением внутренней политики прмонархии. В 80-90-х гг. XIX в. правительством Александра III был провозглашен курс на пересмотр наследия эпохи Великих реформ – в исторической литературе эти мероприятия носят название «контрреформ». Политическая инициатива принадлежала убежденным противникам либеральных доктрин. Среди них необходимо выделить М. Н. Каткова³, Д. А. Толстого⁴, И. Д. Делянова⁵, К. П. Победоносцева⁶, В. П. Мещерского⁷. Деятели эпохи контрреформ отстаивали консервативные начала, те формы общественной жизни, которые, по их мнению, способствовали, укреплению основ монархии.

Комиссия М. С. Каханова была распущена 1 мая 1885 г.; дальнейшая работа по реформированию земства проходила под непосредственным руководством министра внутренних дел Д. А. Толстого.

¹ Каханов Михаил Семенович (1833-1900) – граф, государственный деятель (статс-секретарь). В 1880-1881 гг. товарищ министра внутренних дел.

² Цит. по: Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве... – СПб., 1906. – С. 55.

³ Катков Михаил Никифорович (1818-1887) – общественный деятель, публицист.

⁴ Толстой Дмитрий Андреевич (1823-1889) – граф, государственный деятель. В 1882-1889 гг. министр внутренних дел.

⁵ Делянов Иван Давыдович (1818-1897/98) – граф, государственный деятель. С 1882 г. министр народного просвещения.

⁶ Победоносцев Константин Петрович (1827-1907) – государственный деятель. В 1880-1905 гг. обер-прокурор Синода.

⁷ Мещерский Владимир Петрович (1839-1914) – общественный деятель, публицист.

Одним из главных идеологов политики контрреформ стал А. Д. Пазухин¹. В январе 1885 г. он опубликовал статью «Современное состояние России и сословный вопрос» – своего рода манифест консервативного лагеря. Автор последовательно проводил мысль о негативных последствиях введения сословного земства. Он полагал, что земские собрания, состоящие из представителей различных общественных групп, имеющих разнообразные, часто диаметрально противоположные цели и интересы, не могут слаженно работать в интересах монархической государственности. А. Д. Пазухин приводил примеры недобросовестности земских деятелей, их стремления к личной наживе.

Особое негодование публициста вызывали попытки интеллигенции привносить в земства «идеи», т. е. либеральную идеологию. Негативные явления, описанные А. Д. Пазухиным, были хорошо известны русской общественности. Земства подвергались критике как «справа», так и «слева». Но если авторы, стоявшие на либеральных позициях, считали, что недостатки земской деятельности являются следствием недемократичного выборного законодательства и общего характера внутренней политики самодержавия, то консерваторы объясняли все недостатки местного управления внедрением в общественную жизнь «начал, глубоко противных нашей истории и потребностям государственным»² и, в частности, цензового представительства. Непоследовательные и половинчатые попытки модернизации централизованной системы феодально-абсолютистской государственности, ограниченный допуск к общественной и административной деятельности представителей новых социальных слоев («разночинцев», предпринимателей, мелких землевладельцев недворянского происхождения, интеллигенцию) – все это воспринималось как покушение на основы российской монархии.

Центральным местом статьи А. Д. Пазухина стал призыв провести реформу земского и городского управления, заменить бессословное начало сословным, установить «представительство от сословий вместо представительства от случайных групп разного рода имущественников» в целях «водворения твердого политического порядка»³.

Вскоре А. Д. Пазухин был назначен руководителем канцелярии министерства внутренних дел и приступил к подготовке законопроектов, направленных на реформирование местного управления. 12 июля 1889 г. было издано «Положение о земских участковых начальниках». В уезде учреждалось новое должностное лицо – *земский начальник*, наделенный административными и судебными функциями в пределах «участка» – нескольких волостей (как правило, на уезд приходилось 4-5 «участков»). Земский начальник утверждал и опротестовывал

¹ Пазухин Алексей Дмитриевич (1845-1891) – публицист, общественный деятель. Уездный предводитель дворянства в Симбирской губернии, член Кахановской комиссии, затем сотрудник министерства внутренних дел.

² Пазухин А. Д. Современное состояние России и сословный вопрос // Русский вестник. – 1885. – Январь. – С. 9.

³ Там же. – С. 55.

вал решения сельских и волостных сходов, утверждал избрание волостных старшин, мог подвергать своим решением краткосрочному административному аресту любое лицо волостного управления (старост, старшин, волостных судей), налагать на крестьян штрафы и арестовывать их. Принятием данного «Положения» упразднялись уездные мировые судьи, их функции переходили к земским начальникам. Эта должность не являлась выборной. Земские начальники назначались министерством внутренних дел по представлению губернатора из числа местных дворян¹.

Введение института земских начальников стало первой частью реформы местного управления, запланированной Д. А. Толстым и А. Д. Пазухиным. Ими был подготовлен проект нового «Земского положения», однако не все идеи, содержащиеся в этом документе, были поддержаны столичной бюрократией. В Государственном совете проект подвергся критике. В частности, было отклонено предложение предоставить дворянам право участвовать в уездном земском собрании минуя выборы, в силу наличия у них земельной собственности определенной площади.

Но в целом новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г. соответствовало требованиям, заявленным в 1885 г. А. Д. Пазухиным и его единомышленниками. Новый закон вводил понятие *земского избирательного собрания*. В большинстве уездов проводилось два таких собрания: в первом имели право голоса исключительно дворяне (как потомственные, так и личные), во втором – городское население.

Аналогично «Земскому положению» 1864 г. право представительства в земском собрании имели юридические лица, обладающие цензовой собственностью. Также был сохранен порядок избрания уполномоченных от лиц, не обладающих достаточным объемом собственности, чтобы лично принять участие в соответствующем избирательном собрании. Женщины-собственницы сохранили право косвенного представительства; их доверенными лицами на выборах могли быть только ближайшие родственники.

Право участия в первом избирательном съезде и избрания в гласные получили управляющие имениями, расположенными в ряде губерний Севера и Уральского региона (Вятской, Олонецкой, Пермской, отдельных уездах Вологодской и Уфимской губерний).

По сравнению с предыдущим, земское законодательство 1890 г. уделяло значительно больше внимания определению обстоятельств, при которых лицо утрачивает право участия в избирательных собраниях, и, следовательно, – активного и пассивного избирательного права. Помимо возрастного, сословного и имущественного цензов, предусматривалось изъятие из состава избирателей вследствие правовой несостоятельности, банкротства, совершения преступлений или проступков, подлежащих

¹ «В лице... земских начальников сельские и волостные крестьянские учреждения, а также и все крестьянское и некрестьянское деревенское население получало в начальники местного барина, дворянина-землевладельца», – так оценивал этот судебно-административный институт А. А. Кизеветтер (Кизеветтер А. А. На рубеже двух столетий. – М., 1997. – С. 109).

наказанию по нормам уголовного, административного или корпоративного законодательства. Кроме того, запрещалось участие в выборах отдельных должностных лиц¹.

Отдельным документом избирательного права были лишены евреи².

Существенному изменению подверглось земское представительство крестьян. Согласно «Земскому положению» 1864 г. гласные от крестьян избирались на съезде выборных от сельских обществ; по новым правилам они избирались на волостном сходе – по одному от волости. Если число волостей в уезде не превышало количества гласных от крестьян в уездном земском собрании, определенном правительством, сход избирал двух гласных. Затем список выбранных поступал к губернатору, который определял, какие лица будут непосредственно участвовать в заседаниях уездного земского собрания, а какие останутся в резерве для замещения вакансий³. В среднем, один гласный от крестьян приходился на 3 000 «домохозяев».

Порядок выборов сохранился в своих основных чертах. Они проводились один раз в три года. Срок выборов определял губернатор по представлению уездной земской управы. Избирательным собраниям предшествовали избирательные съезды, на которых определялись уполномоченные от дворян-землевладельцев и городских собственников, не соответствовавших требованиям полного имущественного ценза.

«Положение» 1890 г. предписывало земским управам вести постоянные списки лиц, наделенных активным избирательным правом. За 4 месяца до выборов эти списки публиковались в губернских «Ведомостях». В течение месяца⁴ население могло направлять в уездную земскую управу заявления в связи с содержанием данных списков. Управа рассматривала эти заявления, вносила изменения в списки и сообщала заявителям о своих решениях. Неудовлетворенные ходатайства могли быть направлены губернатору, который передавал их для рассмотрения в губернское по земским делам присутствие. За месяц до выборов исправленные списки избирателей вновь публиковались в губернских «Ведомостях». Они приобретали официальный характер и не подлежали изменению.

Первое избирательное собрание проходило под председательством

¹ Председатели и члены местных губернских по земским делам присутствий (за исключением губернских предводителей дворянства), председатели губернских земских управ, члены управ от губернского земского собрания, священно- и церковнослужители христианских исповеданий, местные чины прокурорского надзора, лица, занимающие полицейские должности в губернии.

² «Евреев, впредь до пересмотра действующих о них узаконений, не допускать к участию в земских избирательных собраниях и съездах» (Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 12 июня 1890 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. X. Отд-ние 1-е. – СПб. 1893. – Ст. 6927. – С. 493).

³ Современник так комментировал практическое применение данной нормы: «Губернатор, получив список кандидатов, не имеет, конечно, никаких данных, чтобы выбрать одного предпочтительно перед другим. Ему, конечно, нужно обратиться к кому-нибудь, кто бы ему рекомендовал лучших людей: естественно, в большинстве случаев, обратиться к предводителю. Предводитель тоже не знает, на ком остановиться и вынужден просить рекомендации земского начальника. Можно ли при этом сказать, что выборы гласных падают на тех, которых бы желали иметь гласными сами крестьяне» (Новиков А. И. Записки земского начальника. – СПб., 1899. – С. 154).

⁴ В Вологодской, Вятской, Олонечкой, Пермской губерниях – два месяца.

уездного предводителя дворянства, второе – городского головы. «Положение о земских учреждениях» 1890 г. предписывало использовать тайный способ голосования с помощью шаров.

Избирательное собрание было вправе осуществлять выборы, если количество присутствовавших на нем избирателей на $\frac{2}{3}$ превышало число гласных, подлежащих избранию. Если до трех часов дня данный кворум не собирался, то все присутствующие избиратели считались выбранными в гласные без баллотировки.

Гласные могли быть избраны как лично, так и заочно, из числа лиц, обладающих пассивным избирательным правом. Для того чтобы быть выбранным, кандидат должен был «получить более избирательных, нежели неизбирательных голосов. Согласно «Земскому положению», если число лиц, получивших более половины голосов, превышало количество вакансий, предусмотренное расписанием, избранными считались претенденты, получившие наибольшее число избирательных шаров, а при равенстве результатов избрание следовало производить по жребию. Лица, не попавшие в состав гласных в результате такого отбора, являлись кандидатами.

Процедура выборов завершалась составлением протокола («выборного листа»), который оглашался на собрании и скреплялся подписью председателя и всех присутствующих избирателей.

Введенный в 1864 г. порядок установления итогов и рассмотрения спорных ситуаций, не претерпел существенных изменений. «Выборные листы» поступали в соответствующие уездные земские управы. Там составлялся список гласных и кандидатов, после чего списки вместе с подлинниками «выборных листов» направлялись губернатору. В тех случаях, когда имелись основания рассмотреть законность осуществленных выборов, губернатор представлял вопрос на рассмотрение губернского по земским делам присутствия. Если присутствие принимало решение об отмене выборов по отдельному съезду, законодательство предписывало произвести новые выборы. Если незаконным признавалось избрание отдельных лиц, то «опротестованные» гласные заменялись кандидатами, а при их недостатке назначались дополнительные выборы. В результате данных мероприятий число земских гласных в уезде должно было составлять не менее $\frac{2}{3}$ от установленного количества. Если по каким-либо причинам этого не удавалось достичь, министр внутренних дел либо продлевал на три года срок полномочий предыдущего земского собрания, либо назначал своей властью его председателя и членов.

Избирательное законодательство было сконструировано таким образом, чтобы обеспечить приоритет дворянского сословия в земских собраниях. Первое (дворянское) избирательное собрание выбирало 55 % всех уездных гласных, тогда как ранее первая курия давала до 50 % земцев. Квота гласных-крестьян снизилась с 40 % до 32 %. Представительство городских собственников в уездном земстве составляло около 12, 8 %.

Общая численность гласных сократилась с 13 196 по «Положению» 1864 г. до 10 236 по «Положению» 1890 г. Более наглядно

изменение в социальном составе земств в результате «контрреформы» может быть представлено следующими данными:¹

Земских гласных	По «Положению» 1864 г.		По «Положению» 1890 г.	
	Число	%	Число	%
Уездных	13 196	100	10 236	100
В том числе дворян и чиновников	5 595	42,4	5 647	55,2
Духовенства	305	2,3	—	—
Разночинцев	2 223	16,9	1 415	13
Крестьян	5 073	38,4	3 174	31
Губернских	2 274	100	1 618	100
Дворян и чиновников	1 862	81,9	1 448	89,5
Разночинцев	255	11,2	141	8,7
Крестьян	157	6,9	29	1,8

В 1892 г. пересмотру подверглось законодательство, регламентирующее порядок избрания представительных органов городского управления. Согласно новому «Городовому положению», принятому 11 июня 1892 г., в городах вместо трех курий вводилось единое избирательное собрание. Имущественный ценз, дававший право голоса в собрании, был существенно увеличен. По новому закону избиратели (как физические, так и юридические лица) должны были обладать в городе недвижимостью, оцененной для взимания налога в сумме не менее 3 000 рублей в Санкт-Петербурге и Москве, не менее 1 500 рублей в крупных губернских центрах, не менее 1 000 рублей в губернских и уездных городах с населением от 150 000 человек. В остальных городах право голоса давало наличие недвижимости стоимостью от 300 рублей.

Активное избирательное право имели также предприниматели, состоящие в первой и второй купеческих гильдиях.

Возрастной ценз избирателей не изменился; он составлял 25 лет.

В отличие от «Положения» 1870 г., избиратели, не обладавшие полным цензом, не имели права избирать уполномоченных для участия в выборах гласных городской думы. В том случае, если на выборах было избрано менее $\frac{2}{3}$ положенного числа гласных, недостающие члены городской думы назначались распоряжением министра внутренних дел из числа лиц, избравшихся ранее.

¹ Энциклопедический словарь Гранат. 13-е изд., стереотипное. – Т. XXV. – Стлб. 232.

Аналогично земскому, городское избирательное право содержало норму, запрещающую участие евреев в городских выборах мероприятиях. Исключение составляли регионы так называемой «черты оседлости» – губерний Западных и Юго-Западных окраин Российской империи, большей части Украины. В этих регионах в каждом городском поселении властям предписывалось составить «особый список евреев, которые... могли бы быть избираемы в городские гласные или уполномоченные»¹. Число прочих гласных-«нехристиан» не должны было превышать $\frac{1}{5}$ от общего числа членов городской думы.

По новому «Положению» количество гласных в думе определялось следующим образом. От первых 100 избирателей полагалось 20 гласных. На каждые дополнительные 50 избирателей приходилось по 3 гласных. Для столиц максимальная численность городской думы составляла 160 человек, для крупных губернских центров с населением свыше 100 000 человек – 80, для прочих губернских и уездных городов – 60 человек, в остальных – 40.

В результате реформ 1890 и 1892 гг. институты земского и городского самоуправления приобрели четко выраженный сословный характер. В таком виде они функционировали вплоть до 1917 г., когда старые учреждения были упразднены в ходе революционных преобразований.

5. Земское представительство в начале XX в.

В конце XIX – начале XX в. отдельные общественные деятели и политические группы неоднократно выдвигали предложения о необходимости реформ, направленных на либерализацию властных и публично-правовых институтов, введения демократических прав и свобод. Российская государственность нуждалась в модернизации, в приспособлении к новым жизненным реалиям². В широком перечне проблем, поставленных либеральной общественностью в начале XX в., ключевое место занимали вопросы организации народного представительства – как на общероссийском уровне, так и на низовом – в рамках местного самоуправления.

В частности, подвергалась критике система земского и городского представительства, основанная на сословных принципах и высоких нормах имущественного ценза. Выдвигались проекты введения волостного земства – так называемой «мелкой земской единицы». Важной проблемой являлась реорганизация местного самоуправления в национальных регионах, «неземских» губерниях России.

Принципы формирования уездных земских собраний, введенные «контрреформой» 1890 г., создали условия, при которых ничтожно малый процент населения имел право избирать и быть избранным в земские гласные. При этом сокращение численности провинциального дворянства приводило к тому, что в первом избирательном съезде выборы часто носили фиктивный характер. Количество избирателей-дворян часто не превышало числа гласных, подлежащего избранию. В таком

¹ Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XII. Отд-ние 1-е. – СПб. 1895. – Ст. 8708. – С. 432.

² История России. Народ и власть: Из лекций, прочитанных в российских университетах. – СПб., 1997. – С. 430.

случае голосование не производилось, все избиратели, прибывшие на съезд, автоматически становились членами уездного земского собрания. Нередко число «избранных» таким образом земцев не достигало количества, установленного правительством. В таком случае собрание включало в список гласных тех дворян, обладающих цензовой собственностью, которые не присутствовали на выборах лично. Но несмотря на все преимущества, данные дворянству «Земским положением» 1890 г., во многих уездах дворянство объективно не могло делегировать столько гласных, сколько требовалось по квоте министерства внутренних дел.

В условиях, когда закон автоматически предоставлял дворянам до 55 % мест в уездном земском собрании, теряла смысл борьба представителей других сословий за членство в земстве. Второе (городское) избирательное собрание и выборы гласных от крестьян часто срывались из-за неявки избирателей. Например, в 1913 г. в Симбирском уезде из 1 149 избирателей второго собрания участвовали в голосовании 22 человека. В 1898-1901 гг. по тем же причинам в 60 уездах не состоялись выборы в первых избирательных собраниях и в 61 уезде – во вторых.

В результате, в конце XIX – начале XX в. состав земских собраний приобретал все более элитарный характер. Если в конце XIX в. один гласный приходился в среднем на 4, 5 дворян и на 17, 4 избирателя от других сословий (кроме крестьян), то в 1910-1912 гг. по дворянской курии один гласный выбирался 3, 1 избирателями, а по второй курии – 28, 6 избирателями¹.

Предложения по изменению ситуации, реформированию земской избирательной системы выдвигались в первую очередь самими земцами, сознающими недостатки сословно-цензового представительства. В период революции 1905-1907 гг. либеральными и демократическими общественными организациями был разработан ряд проектов, направленных, в частности, на изменение норм приобретения права голоса на земских выборах.

Однако реформа государственного управления, предпринятая правительством под влиянием революционных выступлений и выразившаяся в создании общенациональных представительных учреждений, в частности, Государственной думы, не затронула нормы земского и городского избирательного права. Единственным значимым правовым документом в области земского представительства стал Указ Николая II² «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний» от 5 октября 1906 г. Этим законом «сельские обыватели», т. е. крестьяне, разночинцы и др. категории населения были допущены к выборам земских гласных в составе второго избирательного собрания при условии наличия у них цензовой собственности. При этом за ними сохранялось право участия в волостных избирательных сходах.

¹ Лазаревский Н. И. Земское избирательное право// Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914. – С. 65.

² Николай II (1868-1918) – российский император (с 1894 г.). Под влиянием революционных событий начала 1917 г. отрёкся от престола (2 марта 1917 г.). С 8 марта 1917 г. фактически находился под арестом; перемещен в Тобольск, затем в Екатеринбург. 17 июля 1918 г. расстрелян в Екатеринбурге вместе с семьей и приближенными.

Согласно «Земскому положению» 1890 г. крестьянские представители в уездное земство избирались на волостных сходах в количестве, превышающем установленную квоту. Решение о том, кто из числа избранных станет исполнять обязанности гласного, а кто будет внесен в список «кандидатов», принималось губернатором. Указ от 5 октября 1906 г. разрешал самим гласным, избранным крестьянами, определить очередность исполнения этой должности¹.

Данные уступки, безусловно, не могли претендовать на сколь либо существенное изменение основ местного представительства. Предполагалось, что законопроекты о реформировании земских и городских учреждений будут подготовлены Государственной думой и Государственным советом. Действительно, в 1907 г. конституционно-демократической партией был внесен в Думу проект закона о выборах земских гласных. Законопроект предполагал, что в земских выборах могут участвовать местные жители (как мужчины, так женщины) в возрасте от 21 года, прожившие на территории уезда не менее шести месяцев. Право голоса не ограничивалось по национальному или конфессиональному принципу. Численность депутатов, избранных в городах, не должна была составлять более 50 % всего уездного земства.

Проект партии кадетов не был реализован. В 1908 г. варианты реформы земского представительства разработали Союз 17-го октября² и социал-демократы, но они также не были приняты.

10 декабря 1912 г. Государственной думе был предложен новый законопроект, разработанный Союзом 17-го октября. В нем можно отметить две основные идеи: уменьшение ценза вдвое и возвращение к системе распределения избирателей между первым и вторым избирательными собраниями не по сословиям, а на основе имущественного ценза. Но и этот, более чем умеренный законопроект проправительственной партии, не был реализован на практике.

Важным элементом различных проектов земской реформы являлась идея о расширении сферы местного представительства путем создания волостного земства. Проблема создания «мелкой земской единицы» была одной из ключевых среди других проблем реформирования российской государственности. Она затрагивала интересы подавляющего большинства населения Российской империи – крестьянства. Уже в период отмены крепостного права правительство было поставлено перед проблемой организации новых властных структур, позволяющих в изменившихся условиях осуществлять контроль многомиллионным сельским населе-

¹ «Избранные волостными сельскими сходами кандидаты в гласные от сельских обществ созываются уездным предводителем дворянства (либо заменяющим его лицом) на особый съезд для избрания из своего состава положенного числа гласных и определения, посредством выбора, очереди заступления гласных отдельными кандидатами» («Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний». Именной Высочайший указ, данный Сенату. 5 октября 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. СПб. – 1909. – Ст. 28392. – С. 891).

² Союз 17-го октября («октябристы») – праволиберальная политическая партия. Названа в честь Манифеста 17 октября 1905 г., ознаменовавшего, по мнению октябристов, преобразование России в конституционную монархию. Организационное оформление завершилось в 1906 г. Отражала интересы крупных землевладельцев и предпринимателей. Деятельность партии фактически прекратилось к 1915 г.

нием. Политика самодержавия по отношению к крестьянству базировалась на патерналистской идеологии. Государственные и общественные деятели середины XIX – начала XX в. сознавали, что политический строй, сложившийся в России, существует во многом благодаря наличию мощного административно-полицейского и бюрократического аппарата, держащего в подчинении крестьянские массы.

К началу XX в. в России была создана такая модель местного управления, при которой политическая жизнь крестьянства была ограничена рамками волости. Суд, выборы в земство и позднее, – в Государственную думу – любое публично-правовое участие осуществлялось исключительно в рамках волости. Следовательно, любая реформа сельского управления, а, тем более, ее демократизация, – неизбежно вызвала бы цепь серьезных изменений во внутриволостной жизни страны. Николай II и его администрация были не в состоянии решать сложные задачи структурных преобразований.

Реформирование государственных институтов шло в чрезвычайных условиях, под влиянием нарастающей революции. Оно осложнялось субъективными факторами, в частности, особенностями идеологических стереотипов лиц, осуществлявших реформы. В целом для внутренней политики Николая II было характерно «реформирование без реформ»; правительство делало все возможное для противодействия развитию народовластия, демократического представительства.

Проблема организации выборных земских учреждений на низовом – волостном уровне была поставлена отдельными общественными деятелями еще в 60-х гг. XIX в. Впоследствии подобные предложения неоднократно выдвигались земскими деятелями и в ряде случаев рассматривались правительственными структурами в качестве законопроектов (например, в Кахановской комиссии). Но ни один из этих проектов не был реализован на практике.

В 1904 г. необходимость изменения системы местного управления посредством создания низовых земских учреждений впервые была отмечена правительственным постановлением. В указе Николая II от 12 декабря 1904 г. говорилось следующее: «Для упрочения правильного в отечестве нашем хода государственной и общественной жизни признаем неотложным... предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведовании различными сторонами местного благоустройства, даровав им для сего необходимую в законных пределах самостоятельность, и призвать к деятельности в этих учреждениях на однородных основаниях представителей всех частей заинтересованного в местных делах населения, с целью успешнейшего же удовлетворения потребностям оного, образовать, сверх ныне существующих губернских и уездных земских учреждений в теснейшей с ними связи общественные установления по заведованию делами благоустройства на местах в небольших по пространству участках»¹.

Однако в период революции 1905-1906 гг. правительство смогло сохранить прежнюю систему местного управления, не допустив ее демократизации. Создание Государственной думы открыло новые возможнос-

¹ Цит. по: Френкель З. Г. Волостное самоуправление. – М., 1999. – С. 26.

ти для сторонников расширения земского представительства. В то же время реформы в аграрной сфере, осуществлявшиеся под руководством П. А. Столыпина¹, делали все более актуальным вопрос о реформировании земства. 20 февраля 1907 г. правительством был внесен в Думу проект закона о «мелкой земской единице», но он не был принят, так как Дума вскоре была распущена. Основная идея прavitельственного законопроекта заключалась в признании принципа всесословности как основы организации местного представительства. П. А. Столыпин выступил с инициативой организации *поселкового самоуправления*. В небольших селениях предполагалось ввести поселковые сходы, в которых участвовали владельцы любой недвижимости, уплачивающие земские сборы – от 2 рублей в год. В более крупных поселках представительство населения осуществлялось через поселковые собрания. Выборы в волостное земское собрание должны были проводиться по двум разрядам избирателей. Квота каждого разряда определялась на основе суммы земских сборов, уплачиваемых всей группой в совокупности.

Под влиянием жесткой критики со стороны консервативного дворянства и земства законопроект о волостном земстве был существенно переработан министерством внутренних дел и внесен во вновь созванную Думу. В частности, изменения коснулись порядка приобретения населением избирательного права на выборах в волостное земство. Правительство решило использовать прусскую избирательную систему, ранее применявшуюся в «Городовом положении» 1870 г. Право голоса планировалось предоставить лишь владельцам недвижимого имущества, обложенного земским сбором. Безземельное крестьянство отстранялось от участия в волостном земстве. Избиратели делились на четыре курии: три составляли индивидуальные избиратели (в соответствии с суммами вносимых земских сборов), четвертая представляла общинное землевладение.

Но даже в таком виде проект «мелкой земской единицы» был обречен на неприятие правящей элитой. В 1911 г. Дума одобрила закон о волостном земстве, но в Государственном совете, по словам современника, он был «заживо похоронен в комиссиях». Аналогичная ситуация повторилась в 1914 г., когда после долгих обсуждений сходный законопроект был принят 4-й Думой, но не получил большинства в Государственном совете. В период мировой войны, в обстановке неудач на фронте, в Государственной думе активизировалась либеральная оппозиция. В 1916 г. либеральные круги вновь выдвинули идею демократизации местного самоуправления. Они полагали, что мероприятия по расширению народного представительства на местах укрепят тыл, окажут положительное влияние на хозяйственную деятельность. Но вновь законопроект, принятой Думой, не смог преодолеть сопротивление консерваторов Госсовета.

В начале XX в. наряду с вопросами реформирования земской избирательной системы и введения «мелкой земской единицы» существовала проблема демократизации системы местного управления в национальных окраинах. Политические организации, региональная обще-

¹ Столыпин Петр Аркадьевич (1862-1911) – государственный деятель. В 1903-1906 гг. саратовский губернатор. В 1906-1911 гг. министр внутренних дел и председатель Совета министров. Погиб в результате террористического акта.

ственность неоднократно выступали с предложениями учреждения земских учреждений в Сибири, в так называемом Западном крае. Существовали проекты организации представительного самоуправления на Кавказе. Но, как и в случае с реформированием земства, эти инициативы встретили сильное противодействие правительства. Даже в том случае, когда инициатива реформ исходила от представителей высшей администрации, преобразования осуществлялись таким образом, чтобы не нарушить привычных, устоявшихся традиций.

В 1910 г. П. А. Столыпиным был разработан проект введения земства в так называемом Западном крае (Витебская, Волынская, Киевская, Минская, Могилевская и Подольская губернии). Национальный состав жителей края был неоднородным. Среди помещиков преобладали поляки. Крестьянство составляли белорусы, украинцы, русские. В связи с этим П. А. Столыпин предполагал разделить избирателей не по сословному, а по национальному принципу. Причем на долю поляков приходилось меньше гласных, чем на долю «неполяков». Это означало, что в новом земстве крупные помещики окажутся в меньшинстве¹. При обсуждении законопроекта в Думе, был вдвое снижен имущественный ценз для избирателей. В результате закон был раскритикован как «правыми», так и либеральной интеллигенцией. 4 марта 1911 г. Государственный совет не поддержал статью о национальных куриях. П. А. Столыпин, потрясенный случившимся, немедленно подал в отставку. Но благодаря твердой позиции вдовствующей императрицы Марии Федоровны, Николай II был вынужден отклонить прошение главы правительства об отставке и согласился издать «Положение» о западном земстве минуя Государственный совет. Законы могли быть утверждены царем и без одобрения представительных органов, в том случае, если их деятельность была прекращена. На период с 12 по 15 марта 1911 г. Дума и Государственный совет были временно распущены, и закон о западном земстве вступил в силу.

Итак, в начале XX в. перед российской государственностью была поставлена проблема реформирования структур местного управления, замены сословного представительства демократическим, привлечения большинства населения страны к участию в местном управлении. Но, несмотря на определенные усилия либеральных кругов, предпринятые сначала в рамках общественных инициатив и земских и городских ходатайств, а позднее путем выдвижения законопроектов в Государственной думе, эти проблемы не были решены. Февральская революция 1917 г. привела к ликвидации монархии, а вскоре и всей прежней системы организации власти и управления, в том числе, местного.

¹ Зырянов П. Н. Петр Аркадьевич Столыпин // Вопросы истории. – 1990. – № 6. – С. 70.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Ниже публикуются отрывки из произведений трех современников реформ второй половины XIX в.: И. С. Аксакова¹, Н. В. Шелгунова², А. Д. Пазухина. Каждый из авторов отстаивал свое видение политических процессов, переживаемых Россией. Таким образом, читатель имеет возможность познакомиться с различными точками зрения по вопросу организации земского представительства, сформулированными в 60-80-х гг. XIX в.

ДОКУМЕНТ № 1.

ИВАН АКСАКОВ

ПО ПОВОДУ «ПОЛОЖЕНИЯ О ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ» (извлечения)

Новый год ознаменовался новым правительственным даром: на днях обнародованы – указ Правительствующему сенату, подписанный 1 января и «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Нельзя не быть признательным правительству за это новое доказательство его постоянных попечений о Русском благоустройстве; нельзя также не видеть, что этот дар проникнут духом самой благоразумной умеренности... Тем не менее, это первый, конечно очень скромный шаг, но все же шаг на пути к сближению и соединению сословий в деле общего интереса, к признанию значения земства. Нельзя, разумеется, не пожелать этим учреждениям благоприятных условий для их усовершенствования – на пользу земства, действительную, а не мнимую, на укрепление нашего общественного грунта...

Читая «Положение о земских учреждениях», невольно проникаешься чувством какого-то особенного почтения к нелегкому труду составителя. Вообще нигде так не тяжел труд законодателя, как в России.

¹ Аксаков Иван Сергеевич (1823-1886) – публицист, общественный деятель, редактор и издатель ряда периодических изданий. Один из идеологов славянофилов.

² Шелгунов Николай Васильевич (1824-1891) – публицист, литературный критик, общественный деятель. В 1841 г. окончил Лесной институт. Во время поездок в Европу познакомился с рядом известных революционных деятелей, в том числе с А. И. Герценом и Н. П. Огаревым. Один из авторов обращения «К молодому поколению», автор прокламации «К солдатам». В 1862 г. за революционную деятельность был арестован и заключен в Петропавловскую крепость. Позднее публиковался в прогрессивных периодических изданиях: «Современник», «Русское слово», «Дело», «Русская мысль» и др.

Там, где общественная жизнь постоянно живет, действует и творит, там возможно законодательство органическое, там законодателю остается только привести в стройную систему, облечь в формулу закона органический материал, созданный органическим творчеством жизни, обработать его согласно с требованиями законодательной техники, приложить к нему печать правительственного авторитета, – и затем законодатель может быть вполне уверен, что подобным образом созданное учреждение, как продукт самой жизни, не оскудеет духом земли, будет принято обществом неравнодушно, не как что-то ему чуждое и извне наложенное, а как близкое и родное, – будет развиваемо и совершенствуемо практикою...



И. С. Аксаков

Но у нас законодателю приходится большею частью все творить и сочинять вновь, из головы, на основании теоретических или отвлеченных соображений, или же, по недостатку примеров из практической жизни, руководствоваться образцами чужеземного опыта...

Может быть помощь общественная и явится в свое время, при проведении обнародованных правил в исполнение. Но мы не можем не повторить здесь желания, выраженного нами в последних статьях... Для успеха земских учреждений, необходимо... отрешиться от преданий Петровской реформы, необходимо обществу почувствовать себя духовно-самостоятельным и свободным, перестать быть порождением официальным, или штатс-обществом... Одним словом: общественное самоуправление предполагает присутствие в обществе живой самостоятельной органической силы...

Желая, чтобы новые земские учреждения дали возможно более жизни нашему земству, скажем несколько слов о самом «Положении».

Мы заметили в последний раз, что у нас, вследствие особенностей нашего исторического развития, открывается целый ряд правительственных действий, которым ничего подобного не представляет история других стран: правительство само, непринужденно, собственной инициативой, поступает своею властью обществу, уделяет ему, вместе с обязанностями, часть своих прав, так сказать, налагает ему привилегии самоуправления: новейшим же актом этого поступления государством обществу своей власти – являются земские учреждения. Рассматривая «Положение», мы находим, что... это не есть какое-либо признание правительством прав жизни или уже готового существующего земского обычая; нет, это есть именно передача или уделение правительством обществу части собственных своих прав и обязанностей, своей собственной

государственной функции или службы, со всем характером – свойственным правительственной, казенной деятельности. С известной точки зрения это привилегия значительная и уступка немалая!..

Самым важным в «Положении» представляется то, что крестьяне, еще недавно бывшие в полной зависимости от помещиков, теперь наравне с помещиками призываются к участию в общих делах, хотя бы только хозяйственных, своего уезда и губернии. Не знаем, как воспользуются крестьяне этим правом и какая будущность ожидает на практике эти новые учреждения, но самый факт официального призвания и соединения крестьян на равных правах с прочими высшими и привилегированными сословиями уже многозначителен и важен. Можно даже сказать, что этот факт есть наиважнейший результат всего «Положения»...

Способ допущенного для крестьян представительства и избирательства довольно сложен и поставлен в зависимость от влияния мирового судьи или посредника... Крестьяне-выборщики, сошедшись к мировому посреднику, обязаны избрать еще себе «председателя», которого *утверждает* посредник (следовательно, может и не утвердить). Самое слово «председатель» едва ли подходит к характеру крестьянской сходки, к крестьянским обычаям и нравам... Число гласных от землевладельцев в большинстве уездов равняется числу гласных от прочих двух сословий, городского и сельского...

Аксаков И.С. По поводу «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» [Ст. из газ. «День» от 18 января 1864 г.]//

Аксаков И.С. Сочинения. Т. V: Государственный и земский вопрос: Ст. о некоторых исторических событиях. 1860-1886:

Ст. из «Дня», «Москвы» и «Руси». – М., 1887. – С. 253-255, 257, 259-260.

ДОКУМЕНТ № 2.

НИКОЛАЙ ШЕЛГУНОВ

КОЕ-КАКИЕ ИТОГИ (ЗЕМСКИЕ ВЫБОРЫ) (извлечения)

...Всякий, кто живет в деревне, очень хорошо знает, что в жизнь ее высшего слоя (т. е. всего того, что не есть мужик) никто не вмешивается. Мы здесь живем вполне сами по себе, властей никаких не видим, внешнего давления никакого и ни в чем не чувствуем, полиции никогда не видим (даже и тогда, когда она бывает нужна), собираемся свободно на выборы гласных, на выборах держим себя вполне свободно, так же свободно чувствуем себя и в земских собраниях – и, однако, странное дело, и нами все недовольны, и мы всем недовольны, и «сама собою» нормальная и правильная жизнь у нас никак не складывается. Что-то есть в этой жизни такое, что правда в ней не берет верх.

Вот, положим, идут выборы гласных от землевладельцев и нежелательные («качества» которых известны) не проходят, или же, из боязни быть забаллотированными, они и сами не предъявляют себя в кан-

дидаты. Но для человека с «качествами» всегда больше путей; если для него закрыта одна дверь, он стучит в другую. И вот такой человек предлагает себя крестьянам. Чтобы быть ими выбранным, употребляют разные средства или, точнее, два: подкуп в виде денег, подарков или водки, и застрашивание. Подкупают, обыкновенно, влиятельных людей, например, старшин, а выборщиков угощают водкой, сначала в малом количестве, в виде задатка, но с обещанием, что хорошее угощение последует, когда выборы состоятся. Подкуп, конечно, мерзость, но что же вы поделаете против этой мерзости со всею вашею порядочностью? Порядочные люди не хотят человека, а он все-таки пролезет, и совсем не по вине выборного начала, а только по его незаконченности. В выборы никто вмешиваться не имеет права, это действие вполне свободное и не стесняемое, и это установлено для того, чтоб устранить возможность всякого давления. Только не устранена возможность давления местных авторитетов да кабака и подкупа. И как вы их устраните? Хорошее, по-видимому, средство – гласность, но ее у нас нет и вас же, изобличителя неправды, могут обвинить в диффамации или клевете. А между тем, гласные отлично знают, с какими изъятиями прошли у них выборы, кому и какой был подарен сельскохозяйственный продукт, кто и насколько купил водки на угощение и какие фокусы употреблялись, чтобы крестьяне клали шары направо и налево. Конечно, в сомнительных случаях, возникает и дознание, но тут дело опять зависит от того, какого лагеря человек делает дознание, исправедливость дознания ничем не гарантирована. Бывает и так, что права сомнительных гласных проверяются земским собранием; но тут опять все зависит от большинства, тогда как справедливость может быть на стороне меньшинства. Бывают, например, такие случаи, что лучшие люди, с интеллигентным развитием, люди истинно-земские, желающие порядка в земских делах, составляют большинство одного голоса, но с противной стороны подает голос председатель и берут верх решения вовсе не земские...



Н. В. Шелгунов

Из-за чего же столько ухищрений, подходов, подвохов, из-за чего все эти траты денег на подкупы, спаиванье или в качестве хотя и дарового, но не менее (а может быть, и более) действительного средства – застрашивание? (Средство, доступное только властным людям, стоящим у какого-нибудь кормила и употребляемое лишь по отношению к мужикам, старшинам и писарям). Побуждения ко всем этим ухищрениям бывают самые разнообразные, иногда даже просто непостижимые (хотя и объяснимые) и всегда личные.

Наиболее обыкновенная причина – простая корысть, погоня за земским местом. При теперешней трудной жизни, малой доходности и расстройстве хозяйств число лиц, ищущих земских занятий, очень увеличилось. В былые годы подобные люди держались за казенные места. Теперь же казенных мест поубавилось, а между тем, людей со средними способностями, годных лишь для «делопроизводства», прибавилось. Вот эти-то средние люди и составляют главных кандидатов в гласные, чтобы проложить себе дорогу в управу или на другое выборное место. Перед выборами эти «алчущие» обыкновенно изобличают себя неожиданными визитами к земцам, которых они считают влиятельными и желают расположить в свою пользу. При таких визитах они обыкновенно обнаруживают благородный образ мыслей и чистоту своих воззрений на земские обязанности. Вообще они стараются кокетничать и нравиться, что им иногда удается, а иногда и нет.

Другие из алчущих не таят никакой материальной корысти, и такие не только гораздо непроницаемые, но иногда даже и совсем непонятны. Человек, по-видимому, не ищет ничего – не нужно ему ни должности мирового судьи, ни места в управе, – и в то же время он употребляет необыкновенную энергию, чтобы склонить в свою пользу землевладельцев, и если они не даются, то крестьян. Побуждением у этих людей бывает то чувство власти, то желание влиять, а иногда и простая традиция положения. Последняя причина замечается преимущественно между дворянами старых родов, коренными туземцами, фамилии которых играли роль в своих уездах. Эти последние могики, еще хорошо помнящие крепостное время...

Бывает так, что родовитые владельцы дружат со старшинами и писарями и стараются приобрести популярность между крестьянами, чтобы пройти в гласные, если другим путем (при разношерстности землевладения) им это не удастся. Гласный из родовитых является всегда «столпом»; он стоит на стороне «порядка», он баллотирует всегда с председателем и изображает собою не только охранительное, но даже «официозное» начало. Конечно, «порядок» и «благонамеренность» не больше, как слова, и бывают случаи, когда вместо поддержания порядка «столп» производит беспорядок...

Обыкновенный прием, употребляемый против нежелательного человека или даже против целой группы заключается в «заподозревании», в том, что пускаются в ход «слово и дело». Это делается не только для того, чтобы ослабить партию при выборе гласных и перетащить голоса на свою сторону, но и потом, когда враждебная партия сформировала свой лагерь и нужно уронить доверие к ней местной власти. В таких случаях очень помогают крайние обещания. Например, готовятся выборы гласных от крестьян и между ними пускают слух, что противная партия не православная, а «батюшкам» шепчут, что партия «польская» (это делается, конечно, не в великороссийских губерниях). Между тем, во всей партии на 12 гласных только 4 поляка, и вполне обрусевших, остальные все и русские, и православные. Или пускают слух, что такой-то (нежелательный) принадлежит к «панской» партии. А «пан» – уже целая программа будущего поведения...

Все эти факты (конечно, они далеко не все, хотя и все не изменяют вывода) относятся до той жизни, которая именно развивается «сама собою».

Собственно, эта картина преимущественно земщины, т. е. всего того, что сидит на земле и живет в своих замкнутых, ограниченных земельных интересах и в интересах купеческого стяжания. Только с высоты птичьего полета эта жизнь может казаться спокойною, мирною и даже сонною; в действительности же в ней затрачивается громадная масса сил и она находится постоянно в напряженном, нервном состоянии; все в ней бродит, борется и враждует...

Шелгунов Н. В. Кое-какие итоги (земские выборы)//

Шелгунов Н. В. Очерки русской жизни. – СПб., 1895. – Стлб. 247-255.

ДОКУМЕНТ № 3.

АЛЕКСЕЙ ПАЗУХИН

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИИ И СОСЛОВНЫЙ ВОПРОС (извлечения)

Современное состояние России признается смутным и неопределенным. Жизнь народа за последнее время была обильна явлениями, поражающими нас внутренним противоречием. Быстрое распространение анархических учений, падение всякого авторитета власти, развитие в обществе корыстных инстинктов, упадок религии, нравственности и семейного начала, – все эти факты, являясь признаками социального разложения, заставляют здоровые элементы задуматься над будущностью нашего отечества...

Когда мы говорим о современном состоянии России, мысль естественно останавливается на реформах прошлого царствования, которые создали новые условия быта и определили характер эпохи, нами переживаемой...

Мы думаем, что в земской реформе главным образом, а также в последующих преобразованиях, находящихся с ней в связи и однородных с ней по духу, следует искать главную причину современной дезорганизации. В основе их лежало начало глубоко противное нашей истории и потребностям государственным...

В противоположность крестьянской реформе, которая готовилась полувековым периодом истории и разработка основных положений коей потребовала более трех лет, о земской реформе можно сказать, что она не имеет никакой истории. Россия совсем неожиданно очутилась под действием закона, изготовленного в тиши петербургских канцелярий и должствовавшего изменить весь ее быт...

Отличительная черта нашего земства есть случайность его состава и направления. Съезд частных землевладельцев есть сбор отдельных единиц или групп лиц, разьединенных общественным положением, образом жизни, воспитанием и уровнем нравственных понятий. Вместе с представителями поместного дворянства сюда являются и фабриканты, живущие в столицах, приезжающие на эти съезды один раз в трехлетие с

целью похлопотать о земской партии, которая была бы милостива к их фабрикам, и владельцы кабаков, единственный интерес которых есть спаивание народа и избавление от налога их заведений, и кулаки, выбранные в уполномоченные от съезда мелких землевладельцев и желающие попасть в члены управы. Закон наделил всех одинаковым правом избрания, не различая местных жителей, владеющих столетнею оседлостью в уезде от вчерашних покупателей земли, почему на этих избирательных съездах нередко можно встретить представителей нашей интеллигенции, купивших на днях за бесценок болото, в надежде пройти в гласные с целью просветить отсталое земство идеями, вычитанными в либеральных журналах или, что бывает чаще, для того, чтобы получить жалование из земских сумм. Самая численность избирательного съезда может колебаться от нормы низшей против установленной законом [цифры] для гласных от землевладельцев, до громадной цифры нескольких сотен, если какому-нибудь земцу вздумается устроить избирательную агитацию. Вся организация землевладельческих съездов такова, что дает полный простор интриге с самыми темными целями, которая не сдерживается никакою нравственною уздой.

Городские избирательные съезды отличаются еще больше случайным составом и дают контингент земских гласных большею частью очень низкого нравственного уровня.

Одни крестьяне по Положению 1864 года имеют сословные избирательные коллегии, но закон, неумолимый в проведении принципа бессословности, предоставил им право выбора из всех разрядов собственников. Кто бывал на крестьянских избирательных съездах, тот хорошо знает равнодушие крестьян к земским делам. На обязанности гласного они смотрят как на тяжелую и совсем несвойственную им повинность, почему всегда готовы выбрать в гласные первого заявившего о том желании, причём они вовсе не считают безнравственным получить за свои белые шары магарыч. При этих условиях крестьянские выборы представляют самую удобную арену для интриги.

Какую гарантию представляют земские собрания, состав коих определяется этими тремя разрядами выборов, в добросовестном исполнении возложенных на них обязанностей? Как бы мы ни умаляли значение принципа способности как элемента общественных прав, не можем же мы простую честность исключить из числа условий, необходимых для управления общественными делами.

Худший приговор для нашего земства есть тот, что оно не поддается определению, так как подвергается всем колебаниям случайности. Земство может быть хорошо в одном уезде и очень плохо в другом, с ним смежном. В течение одного трехлетия оно может деятельно и добросовестно вести дела своего управления, а в следующее трехлетие в этом же самом земстве могут водвориться порядки самого бессовестного хищения и возмутительных злоупотреблений. Случайно земство может служить опорой власти и также случайно может подчиниться анархическим тенденциям. Как сбор несвязных единиц, оно может бросаться от одной крайности к другой, смотря по случайному направлению. Все зависит от состава собрания и от влияния одного или двух лиц, попавших в среду земства...

Если нам удалось установить взгляд на современное состояние России, близкий к истине, то указание направления, по которому Россия может выбраться на прямую историческую дорогу, едва ли может представлять большие затруднения... Удовлетворение потребностей сословных корпораций, меры к нормальному развитию сословной жизни, должны быть поставлены в основу правительственной деятельности...

Реформа земских и городских учреждений должна состоять в замене бессословного начала сословным, в установлении *представительства от сословий вместо представительства от случайных групп разного рода имущественников*. Такая реформа безусловно необходима в интересах государственной политики. Русские сословия суть исторические союзы, политическая нравственность которых выработана продолжительной дисциплиной и никакому сомнению не подлежит. Этою испытанною политическою благонадежностью сословия отличаются от случайных союзов, от разных экономических групп, где сознание нравственного долга и политических обязанностей легко заглушается своекорыстными расчетами, эгоистическими побуждениями... Со введением сословного представительства восстановится значение нравственно-политического начала, в настоящее время вполне подавленного началом эгоистическим, и Россия снова вступит на исторический путь, который один может привести к водворению твердого политического порядка.

Пазухин А. Д. Современное состояние России и сословный вопрос // Русский вестник. – 1885. – Январь. – С. 5, 7, 9, 13, 15-16, 53, 55.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Охарактеризуйте процесс подготовки Земского и Городского положений 1864 и 1870 гг.
2. Назовите главные черты земской и городской избирательных систем, сформировавшихся на основании норм Положений 1864 и 1870 гг.
3. В чем проявлялся «всословный» характер земства по «Положению» 1864 г. Согласны ли вы с этим определением?
4. Укажите принципы, положенные в основу курса «контрреформ» начала 90-х гг. XIX в.
5. Назовите основные проблемы местного представительства, обсуждавшиеся в России в начале XX в.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

Александр II. Воспоминания. Дневники. – СПб., 1995.

Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLV. Отд-ние 1-е. – СПб. 1874. – Ст. 48498. – С. 821-839.

Высочайше утвержденное Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XII. Отд-ние 1-е. – СПб. 1895. – Ст. 8708. – С. 433-440.

Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX.

Отд-ние 1-е. – СПб. 1867. – Ст. 40457. – С. 1-14.

Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. X. Отд-ние 1-е. – СПб. 1893. – Ст. 6927. – С. 493-511.

Высочайше утвержденные Правила о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях от 25 мая 1864 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд-ние 1-е. – СПб. 1867. – Ст. 40934. – С. 469-481.

Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных состояний: Именной Высочайший указ, данный Сенату. 5 октября 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. СПб. – 1909. – Ст. 28392. – С. 891-893.

Земское самоуправление в пореформенной России: (1864-1918 гг.): Документы и материалы: Учеб. пособие/ Отв. ред. А. П. Зиновьев. – М., 1995.

Институт выборов в истории России. Источники. Свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2000.

Реформы Александра II/ Сост. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. – М., 1998.

Авинов Н. Н. Главные черты истории законодательства о земских учреждениях: (1864-1913 гг.)// Юбилейный земский сб./ Под ред. Б. Б. Веселовского и З. Г. Френкеля. – СПб., 1914.

Авинов Н. Н. Граф М. А. Корф и земская реформа 1864 г.: (Из истории составления Положения о земских учреждениях 1864 г.). – М., 1904.

Аксаков И. С. Сочинения. Т. V: Государственный и земский вопрос: Статьи о некоторых исторических событиях. 1860-1886. – М., 1887.

Безобразов В. П. Государство и общество: Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882.

Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. 3-е изд. – СПб. 1872.

Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.; Л., 1928.

Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. Тт. III-IV. – СПб., 1911-1912.

Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М., 1957.

Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. – М., 1990.

Гильченко Л. В. Из истории местного самоуправления в России// Государство и право. – 1996. – № 2.

Головачев А. А. Десять лет реформ: 1861-1871. – СПб., 1872.

Голубев В. С. По земским вопросам: 1901-1911: (Посмертное изд.). Тт. I-II. – СПб., 1913-1914.

Горенберг М. Б. О городских выборах// Вестник права. – 1901. – Апрель-май, июль; 1902. – Январь, апрель-май.

Горловский М. А. История городской реформы 1870 г. в России: Подготовка реформы. (Очерк первый)// Ученые записки Уральского государственного университета. Вып. 5. Общественные науки. – Свердловск, 1948.

Градовский А. Д. Крестьянские выборы в гласные уездных земских собраний// Вестник Европы. – 1884. – Кн. 5-я.

Градовский А. Д. Собрание сочинений. Т. IX: Начала русского государственного права. Ч. III: Органы местного управления. – СПб. 1904.

Гронский П. П. Земское представительство// Вестник права. – 1905. – Кн. II-III.

Гурко А. Л. Наши выборы вообще и московские городские в особенности. – М., 1889.

Джаншиев Г. Эпоха великих реформ: Исторические справки. 10-е посмертное изд. – СПб., 1907.

Дитятин И. И. Из истории Городового положения 1870 г.// Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. – СПб., 1895.

Дякин В. С. Земство в третьиюньской монархии: (Структура избирателей и гласных)// Исторические записки. Т. 115. – М., 1987.

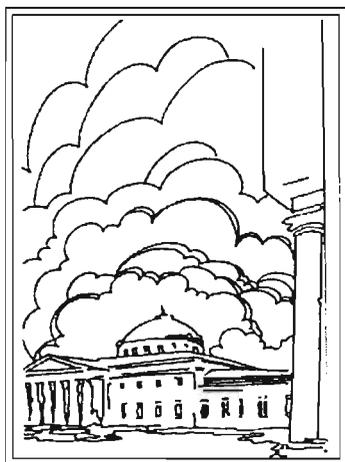
Еремян В. В., Федоров М. В. История местного самоуправления в России: (XII – начало XX в.): Учебное пособие. – М., 1999.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд. – М., 1997.

- Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. – М., 1964.
- Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия: (Политическая реакция 80 – начала 90-х годов). – М., 1970.
- Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. – М., 1968.
- Земское и городское самоуправление в дореволюционной России/ Отв. за вып. К. Ф. Загоруйко. – М., 1996.
- Институты самоуправления: историко-правовое исследование/ Отв. ред. Л. С. Мамут. – М., 1995.
- История России. Народ и власть: Из лекций, прочитанных в российских университетах. – СПб., 1997.
- История России с начала XVIII века и до конца XIX века: Учебн. пособие/ А. Н. Сахаров, Л. В. Милов и др./ Отв. ред. А. Н. Сахаров. – М., 1997.
- Кавелин К. Д. Собрание сочинений. Т. II: Публицистика. – СПб., 1898.
- Кизеветтер А. А. Борьба за земство при его возникновении// Кизеветтер А. А. Исторические очерки. – М., 1914.
- Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX ст. – М., 1910.
- Корелин А. П. Дворянство в пореформенной России: 1861-1904 гг.: (Состав, численность, корпоративная организация). – М., 1979.
- Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве: (Происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшие изменения). – СПб., 1906.
- Корнилов А. А. Общественное движение при Александре II. Исторические очерки. – СПб., 1909.
- Лазаревский Н. И. Земское избирательное право// Юбилейный земский сборник/ Под ред. Б. Б. Веселовского и З. Г. Френкеля. – СПб., 1914.
- Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. – М., 1993.
- Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). – М., 1998.
- Лаптева Л. Е., Шутов А. Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М., 1999.
- Леонтович В. В. История либерализма в России: 1762-1914/ Пер. с нем. – М., 1995.
- Ляшенко Л. М. Александр II, или История трех одиночеств. – М., 2002.
- Морозова Е. Н. Саратовское земство, 1866-1890. – Саратов, 1991.
- Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века: Правительственная политика. – Л., 1984.
- Нардова В. А. Городское самоуправление в России после реформы 1870 г.// Великие реформы в России: 1856-1874: Сб. ст. – М., 1992.
- Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в конце XIX – начале XX вв. – СПб., 1994.
- Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление// Великие реформы шестидесятих годов в их прошлом и настоящем. Т. IV. – СПб., [1913].
- Пазухин А. Д. Современное состояние России и сословный вопрос. – СПб., 1886.
- Петров Ф. А. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864-1879 гг.// Великие реформы в России. 1856-1874: Сб. ст. – М., 1992.
- Пирумова Н. М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. – М., 1985.
- Пирумова Н. М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. – М., 1977.
- Писарькова Л. Ф. Городские избирательные кампании 1860-х гг. в Москве// Москва: Люди. Проблемы. События: Краеведческий сб. 2-е изд., испр. – М., 1998.
- Писарькова Л. Ф. Московская городская дума: 1863-1917 гг. – М., 1998.
- Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычаи, повинность, право// Отечественная история. – 2001. – № 2-3.
- Писарькова Л. Ф. Социальный состав городских гласных накануне контрреформы 1892 года// История СССР. – 1989. – № 6.
- Пичета В. И. Городская реформа 1870 года// Три века: Россия от Смуты до нашего времени: Исторический сборник. Т. VI: XIX век: Вторая половина/ Под ред. В. В. Калаша. – М., 1913.
- Пичета В. И. Земские учреждения 1864 года// Три века: Россия от Смуты до нашего времени: Исторический сборник. Т. VI: XIX век: Вторая половина/ Под ред. В. В. Калаша. – М., 1913.

- Покровский М. Н. Общая политика правительства: 1866-1892 гг.// История России в XIX веке: Эпоха реакции. Ч. III. Отдел I. Т. V. Вып. 17-18. – [СПб., 1909].
- Постовой Н. В. Местное самоуправление: История, теория, практика. – М., 1995.
- Пушкарев С. Г. Самоуправление и свобода в России. – Frankfurt am Main, 1985.
- Романов П. Земство. Россия на пути от самодержавия к конституции и Государственной думе// Русские выборы. – М., 1999.
- Рудик П. Л. Право собственности и право голоса в пореформенной России// Событийность: право и свобода. – М., 1992.
- Свиридова Т. А. Калужское земство: 1865-1918: Очерки истории. – Калуга, 1996.
- Свиридова Т. А. Местное (земское) самоуправление в XIX в. в России и Западной Европе// Муниципальное право. – 2001. – Январь-март.
- Семенов Д. Д. Городское самоуправление: Очерки и опыты. – СПб. 1901.
- Сивков К. В. Судьба реформ императора Александра II// Три века: Россия от Смуты до нашего времени: Исторический сборник. Т. VI: XIX век: Вторая половина/ Под ред. В. В. Каллаша. – М., 1913.
- Скалон В. Ю. Земские взгляды на реформу местного управления: Обзор земских отзывов и проектов. – М., 1884.
- Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений в России: К 50-летию земских учреждений. – СПб., 1913.
- Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в 1907-1914 гг. – Л., 1990.
- Татищев С. С. Император Александр II. Его жизнь и царствование. Тт. 1-2. – М., 1996.
- Трутовский В. Современное земство/ Под ред. и с предисл. Б. Б. Веселовского. – Пг., 1914.
- Цейтлин С. Я. Земская реформа// История России в XIX веке: Эпоха реформ. Ч. II. Отдел I. Т. III. Вып. 11. – [СПб., 1908].
- Цейтлин С. Я. Земское самоуправление и реформа 1890 г.// История России в XIX веке: Эпоха реакции. Ч. III. Отдел I. Т. V. Вып. 18-19. – [СПб., 1909].
- Чернуха В. Г. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма: (Середина 70-х годов XIX в.)// Исторические записки. Т. 116. – М., 1988.
- Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса// Власть и реформы: От самодержавной к советской России. – СПб., 1996.
- Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978.
- Чичерин Б. Н. Воспоминания Б. Н. Чичерина: Земство и Московская дума/ Записки прошлого: Воспоминания и письма под ред. М. А. Цявловского. – М., 1934.
- Шлемин П. И. История местного самоуправления в России: 1864-1917 гг.// Местное самоуправление: Российский вариант: Научно-аналитические обзоры. – М., 1993.
- Шрейдер Г. И. Город и Городовое положение 1870 г.// История России в XIX веке: Эпоха реформ. Ч. II. Отдел II. Т. IV. Вып. 13. – [СПб., 1908].
- Шрейдер Г. И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г.// История России в XIX веке: Эпоха реакции. Ч. III. Отдел I. Т. V. Вып. 20. – [СПб., 1909].
- Шутов А. Ю. Земская избирательная система: Из истории разработки// ПОЛИС: Политические исследования. – 1998. – № 2.
- Шутов А. Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России: (50-60-е годы XIX в.)// Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. – 1998. – № 3.
- Шутов А. Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России начала XX в.// Вест. Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки. – 1998. – № 6.
- Шутов А. Ю. Реформа земской избирательной системы в России 1890 г. – М., 1997.
- Эйдельман Н. Я. «Революция сверху» в России. – М., 1989.





Очерк четырнадцатый

Выборы в Государственную думу Российской империи

Основные вопросы:

1. Становление парламентаризма в России в начале XX в.
2. Избирательное законодательство и его эволюция в 1905-1907 гг.
3. Избирательный процесс 1905-1912 гг.

1. Становление парламентаризма в России в начале XX в.

Проблема учреждения в России высшего представительного органа, призванного участвовать в подготовке и издании законодательства, занимающего важное место в системе властных структур, дополняя или замещая институт монархии, была одной из наиболее актуальных среди других проблем государственного строительства и неоднократно рассматривалась различными общественными и государственными деятелями XVIII-XIX вв.

Уже в начале XIX в. в России наметились два направления общественной деятельности, ставящей своей целью введение представительных органов парламентского типа. Ряд политиков и авторов, писавших на политические темы выступал за реформы «сверху», когда представительные органы с законодательными функциями учреждаются по инициативе правительства и под его руководством. Другое направление объединяло приверженцев революционных методов борьбы, сторонников насильственного изменения существующего общественно-политического строя.

Проект либеральных преобразований, призванных создать в России систему властных институтов, основанную на принципе «разделения властей» был предложен в 1809 г. М. М. Сперанским¹. В нем предусматривалось учреждение центрального представительного органа с законодательными функциями – Государственной думы. И хотя реформаторские инициативы М. М. Сперанского не были реализованы, в эпоху Александра I

¹ Сперанский Михаил Михайлович (1772-1839) – государственный деятель, граф. С 1808 г. ближайший советник Александра I. Автор плана либеральных преобразований. В результате придворных интриг сослан, в 1819-1821 гг. генерал-губернатор Сибири.

было составлено еще несколько конституционных проектов. В частности, разработанная в 1815 г. с согласия царя, «Государственная уставная грамота Российской империи» графа Н. Н. Новосильцева, предусматривающая создание двухпалатного парламента – сейма (думы).

Наиболее ярким событием в истории борьбы за введение в России демократических институтов стало выступление декабристов, имевших ряд проектов переустройства верховной власти. Одни планировали учредить конституционную монархию (конституция Н. М. Муравьева), другие – выступали за провозглашение унитарной республики («Русская правда» П. И. Пестеля).

В период правления Александра II «в высших слоях российского общества все более утверждалась мысль о том, что «во всех европейских государствах разным сословиям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления и, что если так везде, то так должно сбыться и у нас»¹. Отражением подобных настроений стал проект привлечения к работе в Государственном совете выборных представителей дворянского сословия, разработанный в 1863 г. министром внутренних дел П. А. Валуевым. В 1866 г. с идеей создания общероссийского собрания представителей земств выступил великий князь Константин Николаевич.

Однако и в этот период не было сделано реальных шагов в направлении ограничения монархии рамками конституционного акта. Определенные надежды возлагались на проект М. Т. Лорис-Меликова², но им было предложено лишь создание двух временных комиссий при Государственном совете, включающих представителей земств и городских дум. Задачей комиссий являлось участие в разработке и рассмотрении законопроектов, но члены этих собраний получали лишь право совещательного голоса. В целом, проект М. Т. Лорис-Меликова был весьма далек от форм парламентаризма, сложившихся к этому времени в Западной Европе. Трагическая гибель Александра II 1 марта 1881 г. не позволила реализовать замысел созыва этого, достаточно ограниченного в правах, представительного собрания. Новый царь – Александр III поставил перед собой задачу укрепления самодержавия, стремился искоренить подпольное революционное движение, крайне негативно относился к либеральному реформаторству.

Определенные надежды на реформы политических институтов возникли в русском обществе в связи со вступлением на престол в 1894 г. нового царя – Николая II. Вновь были высказаны пожелания об «увенчании здания» российской государственности. Однако молодой царь разрушил эти иллюзии, назвав проекты расширения прав земских учреждений и введения в России каких-либо форм народного представительства – «беспочвенными» или «бессмысленными» мечтаниями.

Однако идеи конституционализма находили все большую поддержку в обществе, прежде всего, среди образованного населения. В ситуации, когда в стране отсутствовали элементарные политические права и сво-

¹ История России. Народ и власть: Из лекций, прочитанных в российских университетах. – СПб., 1997. – С. 414.

² Лорис-Меликов Михаил Тариелович (1825-1888) – государственный деятель, граф. В 1880-1881 гг. министр внутренних дел.

боды и, в частности, свобода слова, прессы, собраний, политическая оппозиция была вынуждена действовать нелегально, вести агитацию и пропаганду из-за рубежа. Противникам режима приходилось использовать крайне ограниченные возможности легального выступления по актуальным проблемам внутренней политики – в первую очередь, земские ходатайства – резолюции земских собраний, предложения о желательности тех или иных усовершенствований в политико-правовой сфере.

Несмотря на репрессивную политику правительства, на рубеже XIX–XX вв. появляются первые российские партии: *социал-демократы*¹, *социалисты-революционеры*², ряд национальных партий и движений.

Набирало силу и движение сторонников либеральных реформ, выступавших за предоставление жителям России «элементарнейших и необходимых предварительных условий свободной общественной жизни»: свободы личности, независимого суда, равенства всех перед законом. Эти требования поддерживали многие земцы, дворяне, представители буржуазии, чиновничества, лица «интеллигентных профессий».

Выразителем идеологии умеренно радикального либерализма стал *Союз освобождения*³, объединивший политиков, считавших, что важные реформы властных институтов могут быть осуществлены нереволуционным, парламентским путем. Политики Союза предполагали, что реформы должны пройти несколько этапов. На первом этапе монарх должен издать манифест, утверждающий основные гражданские и политические права и свободы, объявить широкую политическую амнистию. На втором этапе созывался «учредительный орган», состоящий, главным образом, из представителей земств. Основной задачей этого собрания должна была стать разработка избирательного закона, предусматривающего, в частности, всеобщую, равную, тайную и прямую подачу голосов. Завершением реформ переходного периода виделось конституирование «бессловного народного представительства в постоянно действующем и ежегодно созываемом верховном учреждении с правами высшего контроля законодательства и утверждения бюджета»⁴.

Идеи Союза освобождения транслировались в интеллектуальной общественности. 30 декабря 1904 г. III съезд преподавателей естественных

¹ Российская социал-демократическая рабочая партия (РСДРП) – политическая партия. Учредительный съезд состоялся в 1898 г. в Минске. Окончательно оформилась на 2-м съезде (1903 г., Брюссель, Лондон), принявшем программу партии. Программа-минимум предусматривала свержение самодержавия, установление республики, введение 8-часового рабочего дня, равноправие наций и их право на самоопределение. В 1903 г. раскололась на «большевиков» во главе с В. И. Лениным и «меньшевиков», которые впоследствии оформились в самостоятельные партии.

² Социалисты-революционеры, эсеры – политическая партия. Создана в 1901–1902 гг. путем объединения народовольческих кружков и групп. Программа включала требования ликвидации самодержавия, создания демократической республики, введения политических свобод, введение 8-часового рабочего дня, социализации земли. Использовала различные методы борьбы – от легальных до вооруженного восстания, в тактике значительное место отводила индивидуальному террору.

³ Союз освобождения – нелегальное политическое объединение либеральной интеллигенции, группировавшейся вокруг журнала «Освобождение», издававшегося с июля 1902 г. в Штутгарте (Германия) под редакцией П. Б. Струве. Создан в 1904 г. Программа предусматривала создание конституционной монархии, введение всеобщего избирательного права, частичное наделение крестьян землей.

⁴ Цит. по: Милюков П. Н. Воспоминания: (1859–1917). Т. 1. – М., 1990. – С. 248.

наук Киевского округа принял резолюцию, в которой говорилось: «Единственным средством утвердить в стране законность и обуздать произвол администрации может служить ответственность административных деятелей перед общим судом и законодательным собранием народных представителей, т. е. водворение в стране конституционного строя»¹.

Другие, более радикальные политические организации, также уделяли значительное внимание проблеме организации народного представительства. Например, в программе партии эсеров содержалось требование «всеобщего избирательного права для всякого гражданина не моложе 20 лет, без различия пола, религии и национальностей, при условии прямой системы выборов и закрытой подачи голосов»².

В начале XX в. в России впервые сложилась реальная предреволюционная ситуация. Налицо были и глубокое недовольство народных масс, и постоянно пододревавшие его революционные и оппозиционные движения и организации, и признаки явной неспособности власти контролировать обстановку в стране³.

Внутриполитический кризис усилился в ходе русско-японской войны (1904-1905 гг.). На фоне болезненных поражений русской армии и флота требования политических реформ звучали все настойчивее. Особенно это продемонстрировала так называемая «банкетная кампания», организованная Союзом освобождения в честь сорокалетней годовщины судебной реформы 1864 г. В резолюциях, принятых во время кампании, отстаивалась необходимость введения в стране конституционной формы правления, создания высшего законодательного органа, депутаты которого должны быть избраны на основе норм всеобщего избирательного права.

15 июля 1904 г. в результате террористического акта погиб министр внутренних дел В. К. Плеве⁴. Гибель высокопоставленного чиновника имела широкий резонанс. В этих условиях администрация Николая II предприняла шаги, демонстрирующие изменение правительственной политики. Новым министром внутренних дел был назначен П. Д. Святополк-Мирский⁵. В речи, произнесенной при вступлении в должность, он заявил, что будет руководствоваться лозунгом «доверия к обществу». При этом были несколько ослаблены репрессии по отношению к оппозиции, разрешено издание некоторых газет, освобожден ряд народовольцев, проводивших в заключении до 20 лет (В. Н. Фигнер, Н. А. Морозов, Я. И. Иванов и др.).

Но силы, боровшиеся с самодержавием, требовали реальных политических уступок. Переговоры представителей Союза освобождения с пра-

¹ Цит. по: Медушевский А. Н. Конституционные проекты русского либерализма и его политическая стратегия // Вопросы истории. – 1996. – № 9. – С. 6.

² Программа партии социалистов-революционеров // Вопросы истории КПСС. – 1991. – № 6. – С. 108.

³ Политические партии России: История и современность / Под ред. А. И. Зевелева и др. – М., 2000. – С. 76.

⁴ Плеве Вячеслав Константинович (1846-1904) – государственный деятель. В 1902-1904 гг. министр внутренних дел. Сторонник применения жестких мер к участникам революционного и оппозиционного движения. Убит эсером Е. С. Сазоновым.

⁵ Святополк-Мирский Петр Данилович (1857-1914) – государственный деятель, князь. В августе 1904 – январе 1905 г. министр внутренних дел.

вительством показали, что власть не намерена добровольно ограничивать свои прерогативы в пользу «народного представительства». Николай II считал самодержавие «важнейшим гарантом благополучия империи и подданных, а его защиту – своим нравственно-религиозным долгом»¹. Кроме того, царь и его ближайшее окружение полагали, что могут опереться на поддержку многомиллионного крестьянства, «верного своему царю».

Однако развитие революционных событий вынуждало правительство считаться с требованиями, звучащими на многочисленных митингах и собраниях. 12 декабря 1904 г. был издан царский указ «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», в котором были обещаны многие реформы, соответствующие настроениям либералов: пересмотр положений об усиленной и чрезвычайной охране, «устранение излишних стеснений печати», расширение прав земского и городского самоуправления, меры по обеспечению законности управления и повышению роли суда. Вместе с тем, данный акт ничего не говорил о перспективах парламентаризма. Пункт о намерениях учредить в России выборное представительное собрание имелся в проекте указа, но был исключен царем.

Начало 1905 г. было отмечено массовыми революционными выступлениями. Расстрел мирной демонстрации в Петербурге («Кровавое воскресенье» 9 января 1905 г.) вызвал волнения и стачки по всей России. К бастующим рабочим Петербурга присоединились рабочие Москвы, Польши, Прибалтийских губерний, Украины, Поволжья, Закавказья. В мае 1905 г. число бастующих достигло 220 тыс. человек. В конце зимы во многих губерниях начались крестьянские волнения. К лету они охватили огромную территорию – от Северного Причерноморья и Правобережной Украины до Заволжья. Летом революционные требования подержали солдаты и военные моряки.

В этих условиях правительство было вынуждено пойти на определенные уступки. 18 февраля 1905 г. Николай II издал рескрипт на имя министра внутренних дел А. Г. Булыгина², в котором заявил: «Я вознамерился отныне с Божией помощью привлекать достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений»³. При этом царь отмечал, что деятельность собрания должна осуществляться при сохранении «незыблемости основных законов империи». Рескриптом А. Г. Булыгину было поручено возглавить особое совещание для разработки законопроекта, регламентирующего порядок формирования нового представительного учреждения.

Регулярные заседания совещания под председательством А. Г. Булыгина начались 12 марта и в мае им были подготовлены проект учреждения Государственной думы (так называемая «Булыгинская дума»), пояснительная записка к нему и примерное «Положение о выборах». Законопроект предусматривал создание всероссийского выборного учреждения с законосо-

¹ История России. Народ и власть: Из лекций, прочитанных в российских университетах. – СПб., 1997. – С. 432.

² Булыгин Александр Григорьевич (1851-1919) – государственный деятель, князь. В январе – октябре 1905 г. министр внутренних дел.

³ Цит. по: Демин В. А. Государственная Дума России: механизм функционирования. – М., 1996. – С. 7.

вещательными функциями. Название учреждения – *Государственная дума* имелось уже в проекте М. М. Сперанского 1808 г. Необходимо отметить, что такое название было достаточно популярно в России в начале XX в.

По проекту А. Г. Булыгина, Дума должна была обладать ограниченным правом законодательной инициативы. Ее рассмотрению подлежали законопроекты, подготовленные министерствами и другими учреждениями. Заключение Думы поступало в Государственный совет. Затем мнения обеих палат по поводу законопроекта направлялись императору. Законопроект, отвергнутый Думой и Госсоветом, считался отклоненным.

Помимо определения прав и полномочий Думы, значительное внимание было уделено разработке основ законодательства, регламентирующего порядок выборов ее членов. Правительство не могло принять идею подлинно демократических выборов; принцип сословного представительства был отвергнут как явно устаревший.

А. Г. Булыгин остановился на варианте, при котором выборы производились по той же системе, что и выборы земских гласных. Сохранялись цензы, иные ограничения активного и пассивного избирательного права. 24 мая 1905 г. материалы, подготовленные совещанием под председательством А. Г. Булыгина, поступили на рассмотрение совещания при Совете министров.

Данный период характеризуется как время «восходящей стадии революции». Поражения на дальневосточном фронте следовали одно за другим. Русская армия была разбита в боях под Ляояном и Мукденом. 14-15 мая 1905 г. в Цусимском сражении погибла практически вся 2-я Тихоокеанская эскадра. Военные неудачи отзывались усилением критики правительства, все громче раздавались требования реальных реформ.

С 26 по 28 мая Совет министров подготовил ряд документов, определяющих порядок созыва выборных представителей. В частности, «Меморию по делу о порядке осуществления высочайших преуказаний, возведенных в рескрипте 18 февраля 1905 г.» и новую редакцию проекта «Учреждения Государственной думы». Учитывая огромную важность учреждения нового представительного органа, Николай II принял решение рассмотреть законопроект не в Государственном совете, как это было принято в законодательной практике того времени, а в расширенном совещании с участием как высокопоставленных чиновников и специалистов-государствоведов, так и представителей «общественности», отражающих разные точки зрения на проблему реформы государственного строя и путей преодоления революционного кризиса.

Особое совещание под председательством Николая II проходило с 19 по 26 июля 1905 г. в Петергофе (*Петергофское совещание*). В нем участвовали великие князья, министры, члены Государственного совета, другие высшие сановники, а также некоторые специально приглашенные лица, в частности, выдающийся русский историк В. О. Ключевский¹ и известный юрист, сенатор Н. С. Таганцев².

¹ Ключевский Василий Осипович (1841-1911) – выдающийся русский историк. Академик, профессор Московского университета и Московской духовной академии.

² Таганцев Николай Степанович (1843-1923) – юрист, государственный деятель, специалист в области уголовного права. С 1887 г. сенатор, с 1906 г. член Государственного совета.

На совещании обсуждался ряд спорных вопросов, связанных с учреждением российского «парламента». Правящая элита стремилась ввести такой способ голосования, чтобы обеспечить преобладание в Думе депутатов, стоящих на консервативных позициях, способных оказывать поддержку правительству. В качестве электоральной базы монархии рассматривалось крестьянство и дворянство. Другая часть участников совещания высказалась за более широкую, всесословную систему представительства, хотя и ограниченную цензами.

Петергофское совещание утвердило ряд актов, конституирующих правовой статус Думы, ее полномочия и избирательную систему. 6 августа 1905 г. были опубликованы «Манифест об учреждении Государственной думы», «Учреждение Государственной думы», а также «Положение о выборах в Государственную думу».

В «Манифесте» 6 августа говорилось: «Ныне настало время... призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включив для сего в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение Росписи государственных доходов и расходов.

В сих видах, сохраняя неприкосновенным основной закон Российской Империи о существе Самодержавной Власти, признали Мы за благо учредить Государственную Думу и утвердили положение о выборах в Думу...»¹.

Избирательная система «Булыгинской думы» предусматривала выборы по куриям – разрядам избирателей, созданных на основе социальной принадлежности и имущественного ценза. Порядок выборов предусматривал избрание депутатов в трех куриях – «уездных землевладельцев» (34 % от общего числа выборщиков), «городских избирателей» (24 %) и курией «уполномоченных от волостей и станиц» (42 %). Для избирателей двух первых курий выборы были двухстепенными. В третьей курии были объединены крестьяне-домохозяева, но здесь выборы проходили в четыре этапа.

Подобная система давала безусловное преимущество дворянству, купечеству, буржуазии, зажиточному крестьянству, позволяла не допустить в Думу «нежелательные элементы» (рабочих, малоземельное крестьянство, интеллигенцию, средние и низшие слои городского населения). Используя непрямой характер выборов, власти могли манипулировать избирательным процессом в своих интересах.

Законы, обнародованные 6 августа, не были реализованы на практике.

Последующие события свидетельствовали о возросшем недовольстве общества маневрами самодержавия. Начавшаяся в октябре 1905 г. все-российская политическая стачка, а также консолидация оппозиционных сил заставили монархию пойти на серьезные уступки. Необходимо отметить, что «конституционная реформа 1905-1906 гг. не была итогом реализации хорошо продуманного плана, а являлась ответом на социальный взрыв и угрозу существования автократии»².

¹ Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в. / Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 536.

² Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: Учебное пособие. – М. – Новосибирск, 2000. – С. 76.

В октябре 1905 г. председатель Совета министров С. Ю. Витте¹ обратился к царю с предложением принять программу преобразований, выдвинутую либерально-демократической общественностью. Суть этих преобразований С. Ю. Витте выразил одним словом – «конституция». На протяжении нескольких дней в придворных кругах шла напряженная борьба вокруг текста документа, которому было суждено стать «русской конституцией». В 6 часов вечера 17 октября 1905 г. в присутствии великого князя Николая Николаевича, барона Фредерикса и С. Ю. Витте Николай II подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»:

«Смуты и волнения в столицах и во многих местностях Империи Нашей великой и тяжкой скорбью преисполняют сердце Наше. Благо Российского Государя неразрывно с благом народным и печаль народная Его печаль. От волнений, ныне возникших, может явиться глубокое нестроение народное и угроза целости и единству Державы Нашей.

Великий обет Царского служения повелевает Нам всеми силами разума и власти Нашей стремиться к скорейшему прекращению столь опасной для государства смуты. Повелев подлежащим властям принять меры к устранению прямых проявлений беспорядка, бесчинств и насилий, в охрану людей мирных, стремящихся к спокойному выполнению лежащего на каждом долга, Мы, для успешнейшего выполнения общих предначертанных Нами к умиротворению государственной жизни мер, признали необходимым объединить деятельность высшего Правительства.

На обязанность Правительства возлагаем Мы выполнение непреклонной Нашей воли:

1) Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

2) Не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей краткости остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив за сим дальнейшее развитие начала общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку, и

3) Установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей.

Призываем всех верных сынов России вспомнить долг свой перед Родиною, помочь прекращению сей неслыханной смуты и вместе с Нами напрячь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле»².

С изданием Манифеста 17 октября серьезному пересмотру подверглись законодательные установления о выборах в Государственную думу

¹ Витте Сергей Юльевич (1849-1915) – государственный деятель, граф. В 1892 г. управляющий министерством путей сообщения, в 1892-1903 гг. министр финансов. В 1903-1906 гг. председатель Комитета, затем – Совета министров. Инициатор введения винной монополии (1894 г.), проведения денежной реформы (1897 г.), строительства Транссибирской железной дороги. Подписал Портсмутский мир (1905 г.), завершивший русско-японскую войну. Автор Манифеста 17 октября 1905 г.

² Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 556-557.

в части расширения избирательных прав населения, увеличения числа лиц, имеющих право участвовать в выборах. Для обсуждения ситуации и выработки рекомендаций в декабре 1905 г. в Царском Селе было создано совещание под председательством царя. Совещание выработало ряд документов, составивших правовую базу деятельности Государственной думы: Указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу» (11 декабря 1905 г.), Манифест «Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы» (20 февраля 1906 г.), а также новое «Учреждение Государственной думы» (указ от 20 февраля 1906 г.).

Вновь изданное избирательное законодательство не было подлинно новым: «Куриальный проект с многостепенными выборами, предназначенными для Булыгинской думы, прошел с некоторыми поправками на либерализм...»¹.

Правительством была определена общая численность депутатов Государственной думы – 524 и конкретное «расписание» распределения членов Думы по 135 округам, в том числе, 33 территориально-сословным, конфессиональным и этническим (избирали 40 депутатов) и 26 городским округам² (34 депутата).

Помимо Государственной думы важным институтом складывающегося российского парламентаризма стал реформированный *Государственный совет*.

Это учреждение было создано 1 января 1810 г. в качестве законосовещательного органа при императоре. Государственный совет состоял из нескольких департаментов и Государственной канцелярии. Совет рассматривал законопроекты, внесенные министерствами, сметы и штаты государственных учреждений, жалобы и т. д. Назначение его членов осуществлялось непосредственно императором.

В 1906 г. функции и правовой статус Государственного совета существенно изменились. Из законосовещательной структуры при монархе он превратился в верхнюю палату представительного органа с законодательными функциями. При этом Государственный совет получил право налагать вето на решения Думы. В соответствии с Указом от 20 февраля 1906 г., Совет состоял из двух равных частей: одна его часть избиралась на основе косвенных выборов, члены другой ежегодно назначались императором.

Выборная часть Государственного совета (98 членов) формировалась из следующих групп:

от православного духовенства – 6 (избирались Синодом – по 3 человека от монашеского и белого духовенства);

от Императорской Академии наук и университетов – 6;

от губернских земских собраний – 34 (по одному от губернии);

от дворянских обществ – 18;

от торговли и промышленности, местных комитетов торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ – 12 (по 6 человек промышленности и торговли);

¹ Милюков П. Н. Воспоминания: (1859-1917). Т. 1. – М., 1990. – С. 352.

² Санкт-Петербург, Москва, Баку, Варшава, Вильно, Казань, Киев, Лодзь, Нижний Новгород, Тифлис, Тула, Ярославль и др.

от съездов землевладельцев неземских губерний – 22 (из них 6 от Царства Польского).

Срок полномочий выборных членов Государственного совета составлял 9 лет. Через три года каждая из групп обновлялась на $\frac{1}{3}$. Очередные выборы назначались императором.

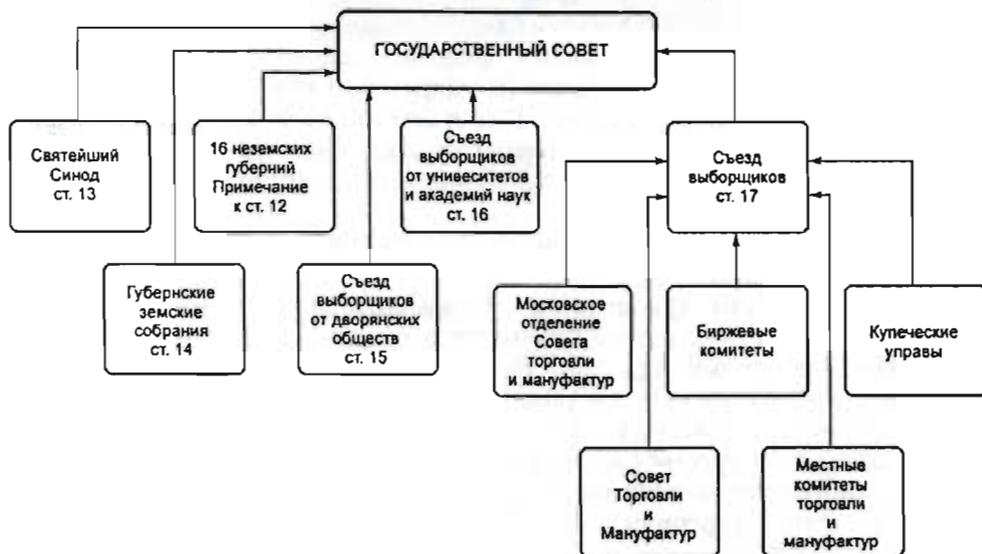
В отличие от многих европейских государств, где традиции парламентаризма насчитывали века, первый российский парламент просуществовал всего 12 лет: I-й созыв: 27 апреля – 8 июля 1906 г. II-й: 20 февраля – 2 июня 1907 г. III-й: 1 ноября 1907 г. – 9 июня 1912 г. IV-й: 15 ноября 1912 г. – 12 марта 1917 г. (формально продолжала существовать до 6 октября 1917 г.).

Законодательством было определено 524 депутатских мандата в I и II Думах, 442 места в III Думе и 446 в IV-й. На практике полные составы депутатского корпуса не избирались. В I-й Думе на конец сессии было 499 депутатов, во II-й значилось 509 депутатов, в III-й – 434. На 12 мая 1912 г. в IV-й Думе присутствовало 437 депутатов)¹.

Основы деятельности общероссийских представительных учреждений определялись «Манифестом об учреждении Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы», а также Указами «О переустройстве учреждения Государственного совета» и «Учреждением Государственной думы» от 20 февраля 1906 г.

Государственный Совет и Государственная дума созывались и распускались указами императора. Срок полномочий депутатов Государственной думы длился 5 лет, однако Дума могла быть распущена и до истечения этого срока, практически в любое время. Одно и то же лицо не могло быть одновременно членом Государственного совета и Думы.

Схема выборов членов Государственного совета



¹ Численность Дум на конец сессии. Данные по: Демин В. А. Государственная Дума России: механизм функционирования. – М., 1996. – С. 37-40.

В компетенцию Государственной думы входило принятие, отмена и рассмотрение законов, за исключением *Основных Государственных Законов*¹, право пересмотра которых принадлежало исключительно императору. Проекты законов, одобренные Думой, поступали на обсуждение Государственного совета. Принятые обеими палатами, они направлялись на утверждение императора. Законопроекты, не принятые Государственным советом или Государственной думой, признавались отклоненными. Свод Основных Государственных Законов устанавливал равенство обеих палат в процессе законотворчества. В компетенцию Государственной думы входили: законодательная деятельность, утверждение бюджета и контроль за его исполнением, установление налогов и повинностей.

Депутаты Думы имели право запроса к должностным лицам.

На основании закона от 6 июля 1908 г. депутатам Думы устанавливалось ежегодное казенное довольствие в размере 4 200 рублей. Оно выдавалось ежемесячно по 350 рублей. В случае отсутствия депутата на заседании палаты без уважительных причин из его месячного жалования производился вычет за каждый пропущенный день. Для доказательства присутствия в Думе каждый из депутатов расписывался в специальной ведомости присутствующих. Член Думы, не принявший участия в полном голосовании, также считался отсутствующим, даже если был записан в ведомости. Каждому члену Государственного совета полагалось суточное довольствие в размере 25 рублей.

Вступая в должность, члены Государственной думы приносили торжественное обещание: «Мы, нижепоименованные, обещаем перед Всемогущим Богом исполнять возложенные на нас обязанности Членов Государственной Думы по крайнему нашему разумению и силам, храня верность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Самодержцу Всероссийскому и памятуя лишь о благе и пользе России, в удостоверение чего своеручно подписуемся».

2. Избирательное законодательство и его эволюция в 1905-1907 гг.

Согласно Указу от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных к нему дополнений» избрание членов Думы производилось на *губернских и городских избирательных собраниях*. Эти собрания состояли из выборщиков, избранных различным путем.

Порядок избрания выборщиков на губернские или городские избирательные съезды варьировал в зависимости от социальной принадлежност-

¹ Основные Государственные Законы Российской империи – свод законоположений, касавшихся общих начал государственного строя. Впервые кодифицированы под руководством М. М. Сперанского в 1832 г. Содержали два раздела «О священных правах Самодержавной власти» и «Учреждение императорской фамилии». Определяли прерогативы императора, порядок престолонаследия, положения о государственном гербе, государственной печати, государственном языке, вероисповедании и др.

В связи с изданием Манифеста 17 октября 1905 г. в новую редакцию от 23 апреля 1906 г. были включены постановления «о существе верховной самодержавной власти», «о правах и обязанностях российских подданных», «о законах», «о Государственном совете и о Государственной думе», «о Совете министров».



Крестьянский сход (нач. XX в., фото)

ти избирателей. Съезд уездных землевладельцев состоял из лиц, не менее года владеющих в уезде землей, обложенной сбором на земские повинности или иным недвижимым имуществом, «не составляющем торгово-промышленного заведения», стоимостью не менее 15 000 руб., некоторые другие категории собственников. В этой группе один выборщик избирался, в среднем, от 2 000 человек населения.

По Указу от 11 декабря 1905 г. право участия в съездах городских избирателей получила значительная группа лиц, отвечав-

ших требованиям ценза «квартирной самостоятельности», т. е. те, кто в течение года нанимали квартиру или, также в течение года, платили квартирный налог. Благодаря снижению имущественного ценза в городах существенно (приблизительно в 10 раз) увеличилось количество лиц, наделенных активным избирательным правом.

Помимо квартиронанимателей, в городах избирательные права имели собственники недвижимого имущества, обложенного налогом или земским сбором, владельцы торгово-промышленных предприятий, лица, получающие жалование или пенсию от государства, органов местного управления, железных дорог. В городах один выборщик приходился на 4 000 человек населения.

Для крестьян устанавливалась четырехступенчатая система выборов. Сельский сход, состоящий из крестьян-домохозяев избирал уполномоченных на волостной сход. Сход выдвигал из своей среды двух уполномоченных на съезд, который избирал выборщиков в губернское избирательное собрание. Таким образом, выборы для крестьян включали четыре ступени:

- I – сельский сход;
- II – волостной сход;
- III – съезд уполномоченных от волостных сходо (по два от каждого схода);
- IV – выборщики, избранные этим съездом в губернское избирательное собрание.

Один выборщик от крестьян представлял до 30 000 сельского населения.

В губернском избирательном собрании сначала выборщики от крестьян должны были выдвинуть из своей среды одного члена Думы, а затем уже все собрание избирало остальных депутатов.

В губерниях, где численность рабочих превышала 10 000, вводились отдельные губернские съезды уполномоченных (выборщиков) от «рабочих в предприятиях фабрично-заводской и горнозаводской промышленности». В выборах могли участвовать представители фабрик, заводов и железнодорожных мастерских с общим числом рабочих не менее

50 человек. Рабочие таких предприятий получили право избирать одного уполномоченного на каждую полную тысячу рабочих-мужчин. Предприятия, насчитывавшие от 50 до 2 000 рабочих, – одного уполномоченного на каждое предприятие. Затем уполномоченные избирали членов губернского съезда рабочих-выборщиков (один выборщик от 10 000 рабочих). В экономически развитых регионах число таких выборщиков составляло порядка 20-30 человек. Например, в Московской губернии (включая город Москву) было 35 выборщиков, в Петербургской (вместе с Санкт-Петербургом) – 24.

Таким образом, для четвертой курии устанавливалась трехступенчатая избирательная система. Благодаря ей на первый план выдвигались мелкие предприятия, и меньшинство рабочих могло получить на выборах перевес над большинством. Общее количество выборщиков от рабочих в стране составляло 236 человек; на первых выборах в Думу (1906 г.) ими было избрано 15 депутатов.

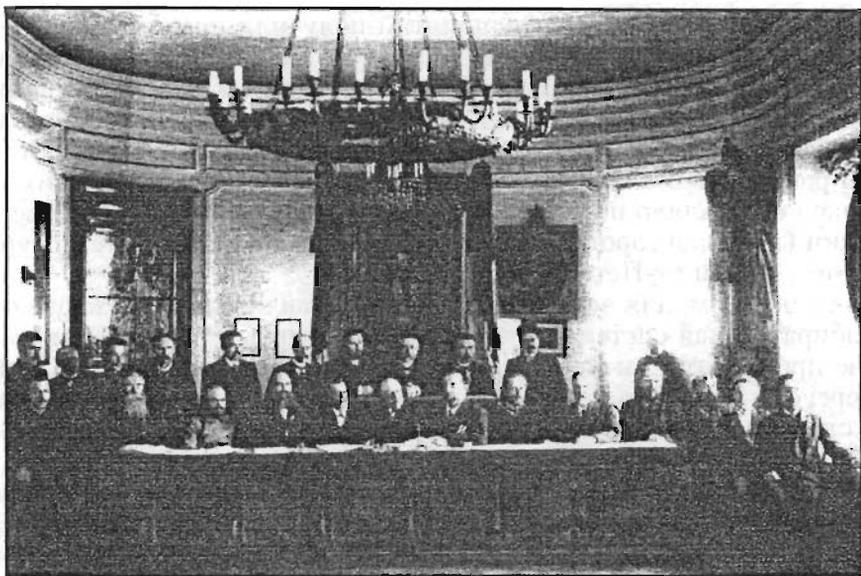
Повсеместно права голоса были лишены лица женского пола, лица, моложе 25 лет, обучающиеся в учебных заведениях, воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе, «бродячие инородцы» и иностранные подданные, а также некоторые должностные лица (губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и их помощники, полицейские). К выборам также не допускались осужденные за преступления, находящиеся под следствием или судом по обвинению в совершении преступления, недееспособные, лишенные духовного сана или звания, осужденные за уклонение от воинской повинности.

Пассивным избирательным правом обладали все лица, соответствовавшие условиям приобретения активного избирательного права в своей курии. Для избрания требовалось личное согласие кандидата. Чиновники, состоявшие на государственных должностях и избранные в Думу, были обязаны оставить службу. Депутатами не могли быть избраны лица, не владеющие государственным (русским) языком.

Список лиц, имеющих право голоса по курии уездных землевладельцев составляли уездные земские управы, а в неземских губерниях – уездные полицейские управления. В небольших городах избирателей регистрировали городские управы или заменяющие их учреждения, а в населенных пунктах, насчитывающих свыше 30 000 жителей, для ведения списка избирателей создавались *участковые избирательные комиссии*. Эти комиссии формировались городскими думами из числа лиц, обладающих активным избирательным правом. Они состояли, как правило, из председателя и двух членов.

Учитывая существенное увеличение числа городских избирателей, закон отменял требование об обязательной публикации имен избирателей в местных ведомостях, как это предписывал Указ от 6 августа 1905 г. По новым правилам списки избирателей следовало «выставлять для обозрения в помещениях учреждений, составляющих эти списки».

На каждом предприятии велся список уполномоченных, избранных рабочими. Список направлялся губернатору или градоначальнику, а его копия вывешивалась на видном месте для сведения рабочих. Канцелярии губернаторов (градоначальников) вели общий список уполномоченных от рабочих.



Калужская губернская по делам о выборах в Государственную думу комиссия (1906 г., фото)

Закон устанавливал, что списки выборщиков, избранных в каждой курии «оглашаются губернатором или градоначальником... во всеобщее сведение способом, наиболее обеспечивающим гласность этого списка». На губернаторов и градоначальников была также возложена обязанность общего надзора «за правильным производством выборов».

Для проверки соблюдения избирательного законодательства и рассмотрения заявлений и жалоб, возникающих в связи с избранием членов Думы, создавались *губернские и уездные по делам о выборах комиссии*.

Губернскую по делам о выборах комиссию возглавлял председатель окружного суда. Комиссия состояла из следующих должностных лиц: управляющий казенной палатой¹, предводитель дворянства того уезда, где находился губернский город, председатель губернской земской или по делам земского хозяйства управы, городской голова губернского города (или лицо, его заменяющее), один из членов окружного суда, назначенный его общим собранием, один из непременных членов губернского или губернского по крестьянским делам присутствия, назначенный губернатором.

Председателем уездной по делам о выборах комиссии являлся член окружного суда, назначенный его общим собранием. В комиссию также входили: уездный предводитель дворянства, мировой или городской судья, назначенный съездом мировых судей или общим собранием окружного суда, председатель уездной земской или по делам земского хозяйства управы, городской голова уездного города, податной инспектор и один из земских начальников, назначенный уездным съездом земских начальников.

¹ Казенные палаты – в 1775-1917 гг. губернские органы финансового ведомства (с 1802 г. министерства финансов). Ведали сбором налогов, управлением государственными имуществами, винными откупами и др.

Губернское или городское избирательное собрание проходило под председательством губернского предводителя дворянства или городского головы. Оно было правомочно осуществлять избрание членов Думы в случае, если на нем присутствовало не менее половины общего числа выборщиков. При отсутствии кворума собрание распускалось и собиралось вновь через семь дней. Новое собрание считалось состоявшимся при любом числе выборщиков.

В ходе избрания выборщиков и непосредственно членов Государственной думы применялся тайный способ голосования. На съездах выборщиков, а также в собрании уполномоченных от рабочих и на губернских (городских) избирательных собраниях закон предписывал производить тайную баллотировку шарами (способ голосования, применявшийся при выборах земских и городских гласных, органов дворянского управления). Но в случае, если численность избирателей в куриях уездных землевладельцев или городских избирателей превышала 500 человек, следовало производить выборы «посредством подачи записок». Таким образом, впервые в отечественной истории было санкционировано применение избирательных бюллетеней в электоральном процессе – «шелест избирательных бюллетеней становился реальностью»¹.

В городах голосование осуществлялось по *избирательным участкам*. «Правила о порядке производства выборов в городское избирательное собрание» определяли следующую процедуру голосования.

Избиратели подавали свои бюллетени лично. В записке следовало указать имя, отчество и фамилию кандидата, за которого голосовал избиратель. Поскольку в каждом участке избиралось определенное число выборщиков, количество кандидатов, указанных в бюллетене, не должно было превышать числа выборщиков, определенных для данного участка. Одно лицо могло быть указано в записке лишь один раз. В бюллетене запрещалось делать какие-либо отметки, знаки, исправления и подчистки ни на лицевой, ни на оборотной сторонах. В противном случае он признавался недействительным. При подсчете голосов также не учитывались кандидатуры, включенные в бюллетень сверх установленного лимита.

Необходимо отметить, что в это время не существовало такого понятия, как зарегистрированный кандидат. Соответственно, отсутствовала необходимость стандартной формы избирательного бюллетеня. Он мог быть разборчиво написан от руки, напечатан на машинке или типографским способом. Все они считались действительными при соблюдении названных выше требований. Партии типографским способом изготавливали избирательные бюллетени с фамилиями своих кандидатов и распространяли их среди потенциальных избирателей – такая деятельность была важной частью предвыборной агитации.

Избиратель вручал заполненный бюллетень председателю комиссии, последний в присутствии избирателя опускал бюллетень в особый ящик с отверстием на крышке. В названном выше «Положении» говорилось, что «ящик этот, предварительно принятия записок, предъявляется присутствующим избирателям для удостоверения в том, что он пуст и не имеет отверстий, кроме предназначенного для опускания за-

¹ Милюков П. Н. Воспоминания: (1859-1917). Т. 1. – М., 1990. – С. 352.



Подсчет голосов (1906 г., фото)

означенные записки, а равно карточки с именами предложенных в выборщики лиц складываются, соответственно роду записок и карточек, в особые пакеты, опечатываемые затем печатью председателя комиссии на ярлыке, подписанном всеми членами комиссии и желающими из числа присутствующих при этом избирателей. Тем же порядком опечатываются и ящик с невынутыми записками.

По окончании подсчета голосов и объявлении имен лиц, предложенных в выборщики, составляется за подписанием председателя и членов комиссии протокол, в который заносятся: *а)* число всех вынутых из ящика записок, *б)* число всех прочитанных записок, *в)* число записок, признанных недействительными, с приведением оснований, к тому послуживших, и *г)* список лиц, избранных в выборщики. Затем избирательные записки и карточки запечатываются в особые пакеты»¹.

Для избрания выборщиком или уполномоченным требовалось получить более половины от общего числа поданных голосов (в 26 крупных городах – относительное большинство голосов). При равенстве голосов победитель определялся по жребию. При выборах членов Думы в губернском (городском) избирательном собрании сначала тайным голосованием записками производилась номинация кандидатов, а затем – непосредственно выборы – в порядке большинства полученных голосов. Избранным считалось лицо, получившее более половины голосов. Если число избранных таким образом членов Думы было меньше квоты, установленной для губернии (города), на следующий день созывалось новое собрание для довыборов недостающего числа депутатов. Если и эти выборы завершались безрезультатно, на новом собрании было достаточно получить относительное большинство голосов.

¹ Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 549-550.

Комиссия извещала кандидатов об их избрании выборщиками. Если в течение трех суток со дня получения извещения данные лица не заявляли губернской по делам о выборах комиссии об отказе от «принятия звания выборщика», они считались «принявшими это звание». В случае отказа избранного лица от принятия звания выборщика он замещался, с соблюдением того же порядка, следующим по списку лицом, получившим наибольшее число голосов.

Избирательное законодательство эпохи становления российского парламентаризма также определяло порядок правовой защиты соблюдения законности при выборах депутатов высших представительных органов. 8 марта 1906 г. был издан именной высочайший указ «О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный совет и Государственную думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений».

Этот закон устанавливал наказания за различные виды действий, нарушающих предусмотренные правила осуществления избирательного процесса. Причем им предусматривалась уголовная ответственность как отдельных лиц, так и групп, а также представителей властных структур: «Виновный в воспрепятствовании избирателю или выборщику угрозою, насилием над личностью, злоупотреблением властью или отлучением от общения свободно осуществлять право выборов в Государственный совет или Государственную думу наказывается: заключением в тюрьме от четырех до восьми месяцев.

Если сие деяние учинено несколькими лицами или же служащим в правительственном или общественном установлении при исполнении служебных обязанностей по наблюдению за правильностью выборов, то виновный наказывается: заключением в тюрьме от восьми месяцев до одного года и четырех месяцев.

Сверх того, если виновный принадлежит к числу лиц, пользующихся правами государственной службы и преступное деяние учинено им при исполнении служебных обязанностей, суду предоставляется присоединить к тюремному заключению удаление от должности»¹.

Наказание в виде лишения свободы на срок от четырех до восьми месяцев предусматривалось и за призывы «к противодействию выборам в Государственный совет или Государственную думу или к массовому воздержанию от участия в сих выборах».

Исходя из опыта земских и городских выборов, законодательство предусмотрело наказания за подкуп избирателей: «Виновный в склонении посредством угощения, подарка или обещания личной выгоды, избирателя или выборщика к подаче при выборах в Государственный совет или Государственную думу голоса в пользу свою или другого лица наказывается: заключением в тюрьме от двух до восьми месяцев»².

Тому же наказанию подвергался избиратель или выборщик, согласившийся за угощение, подарок или личную выгоду подать голос в пользу какого-либо лица. Кроме того, виновные могли быть лишены судом избирательного права на предстоящих выборах в Государственный совет или Государственную думу.

¹ Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001 – С. 586.

² Там же. – С. 587.

Следует учитывать, что подготовка к выборам проходила в ситуации, когда в стране шел процесс революционной борьбы. Многие регионы были охвачены восстаниями, волнениями. Экстремистские революционные группы совершали террористические акты, преследующие цель запугать власти, парализовать их деятельность. Предстоящие собрания избирателей и выборщиков вполне могли стать объектом террористических акций. В связи с этим, Указ от 8 марта 1906 г. определял наказания за «воспрепятствование занятиям предвыборных собраний, собраний по выборам в Государственный совет или Государственную думу и выборных комиссий угрозами, насилием над личностью, злоупотреблением властью, повреждением помещения, предназначенного для собрания, а также искусственным заражением в нем воздуха» в виде (если не подлежит за совершенные им действия более строгому наказанию) лишения всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и отдачею в исправительные арестантские отделения от полутора до двух лет. То же преступление, совершенное группой лиц наказывалось более строго – от четырех до шести лет арестантских рот.

Законодательство 1905-1906 гг. различало следующие виды правонарушений, связанных с избирательным процессом: голосование, произведенное лицом, не имеющим избирательного права, неоднократное голосование в рамках одного избирательного съезда или голосование в нескольких избирательных участках, голосование за другое лицо при отсутствии на это полномочий, умышленные злоупотребления при подаче или подсчете голосов, похищение или повреждение списков избирателей.

Согласно нормам законодательства 1905-1906 гг. были проведены выборы в Первую Государственную думу (они состоялись в феврале-марте 1906 г.) и во Вторую думу.

Деятельность I Думы показала, что большинство депутатов настроено оппозиционно по отношению к правительству. Царь решил применить свое право роспуска Думы и 8 июля 1906 г. Дума была распущена. Однако при этом было объявлено о выборах в новый состав данного учреждения. Выборы II Думы прошли в январе-феврале 1907 г. Но и в новом составе Дума не была в достаточной степени лояльна.

Весной 1907 г., когда революционное движение явно пошло на убыль, правительство приступило к разработке нового избирательного закона. Оно руководствовалось прежде всего политическими мотивами – желанием сохранить произошедшие за время революции перемены в государственном устройстве и обеспечить думское большинство, состоящее из консервативных, промонархически настроенных депутатов.

П. А. Столыпин, сменивший С. Ю. Витте на посту премьер-министра и председателя Совета министров, начал работу над существенным изменением «думской» избирательной системы. Ответственная работа была поручена чиновнику министерства внутренних дел С. Е. Крыжановскому¹, принимавшему ранее активное участие в разработке «Буллыгинской думы» и других актов выборного законодательства. Вскоре им было подготовлено два проекта; первый предполагал разделить избира-

¹ Крыжановский Сергей Ефимович (1862-1935) – государственный деятель. В 1906-1911 гг. товарищ министра внутренних дел, ближайший помощник П. А. Столыпина. С 1911 г. – государственный секретарь, с 1916 г. – статс-секретарь. С 1918 г. в эмиграции.

ные граждане) один выборщик избирался от 1 000 избирателей, а во второй от 15 000. До этого в единой городской курии один выборщик избирался от 7 000 населения. Крестьянская курия посылала одного выборщика от 60 000 (ранее от 30 000), а рабочая – от 125 000 (ранее от 90 000).

В результате, в Государственной думе резко сократилось представительство низших слоев населения. Так, в Европейской России квота выборщиков от крестьян составила 22, 4 % (ранее – 43 %), от землевладельцев – 51, 3 % (ранее – 34 %), от городских избирателей – 24, 2 % (ранее – 23 %), от рабочих – 2, 3 (ранее – 3, 4 %).

По новому «Положению» были фактически лишены избирательных прав жители окраин Российской империи: Акмолинской, Семипалатинской, Тургайской, Уральской и Якутской областей. Представительство других национальных регионов было существенно ограничено: вся азиатская Россия могла теперь избирать только 15 депутатов; Кавказ вместо прежних 29 депутатов отныне посылал в Думу только 10; Царство Польское – 14, вместо 37 прежних. Из этих 14 депутатов два избирались в Варшаве, причем один из них – обязательно выборщиками от жителей русского происхождения. Такой же порядок устанавливался для Виленской и Ковенской губерний, где русское население отдельно от прочего, избирало из общего числа депутатов от этих губерний по одному члену Думы.

Наряду с представительством окраин сокращалось и представительство от городов. Только семь из них сохранили право посылать в Думу депутатов отдельно от населения своих губерний: Санкт-Петербург, Москва, Варшава, Лодзь, Киев, Рига, Одесса.

В целом, с введением «Положения» от 3 июня 1907 г. избирательным правом могли воспользоваться лишь около 15 % населения Российской империи.

Общее число членов Думы было уменьшено с 524 до 442 (с 1910 г. – 446) депутатов.

3. Избирательный процесс 1905-1912 гг.

Первая избирательная кампания по выборам в Государственную думу имела широкий общественный резонанс. Приведем отрывок из воспоминаний активного участника политической жизни этого времени:

«Чем ближе время подходило к выборам, тем сильнее разгоралась предвыборная кампания. Март (1906 г.) прошел уже прямо в каком-то вихре. Митинги происходили ежедневно. 20 марта в Петербурге конституционно-демократическая партия одержала блестящую победу: все 160 выборщиков по Петербургу оказались кадетами, что предрешало и выбор в члены Думы кандидатов этой партии. Через неделю предстояли выборы по Москве. Крайне левые партии бойкотировали выборы и не выставляли своих кандидатов, их ораторы выступали на митингах только для пропаганды своих взглядов...

День выборов прошел в Москве чрезвычайно оживленно. Избиратели шли к урнам густо. Все были в приподнятом, одушевленном настроении. Были трогательные эпизоды. Один больной генерал велел на носилках нести себя к урне, чтобы подать свой бюллетень. Была такая сцена. Приходит в вестибюль городской думы пожилой господин. Куч-

ка подростков бросается к нему, предлагая партийные бюллетени. «Да неужто вы думаете, – говорит он, – что у меня еще не приготовлен свой бюллетень? Ведь я всю жизнь мечтал об этом дне, мечтал дожить до него». Таково было настроение многих. По приглашению избирательной комиссии я в этот день дежурил у урны. И я видел, в каком торжественном настроении подходили многие к урне, чтобы исполнить свой гражданский долг»¹.

Левые партии (большевики, эсеры) призывали к бойкоту выборов и не выставляли своих кандидатов. Они называли избирательные законы реакционными, поскольку в них отсутствовали принципы всеобщности и равенства, и призывали к свержению царского режима. Немало надежд возлагали они на подъем новой революционной волны.

В законодательстве Российской империи не конкретизировались условия проведения избирательной кампании. В нем практически отсутствовали нормы, касающиеся предвыборной агитации. О возможности агитации на селе закон умалчивал. Указ от 11 декабря 1905 г. предоставил «избирателям и выборщикам» право «образовывать особые подготовительные собрания для совещания о лицах, достойных быть избранными»². В этих собраниях имели право участвовать только «лица, внесенные в список избирателей данного избирательного съезда или городского участка, а также председатель этого съезда». Далее закон указывал, что «в подготовительных собраниях выборщиков могут присутствовать только выборщики данной губернии, области или города». Полиция не имела права присутствовать на предварительных собраниях, но наблюдала за тем, чтобы к собравшимся не присоединились «посторонние лица».

Наибольших успехов на первых выборах в Думу добилась *конституционно-демократическая партия*³. Ее фракция насчитывала 153 депутата. Весьма представительной была и крестьянская группа (трудовики) – 107 депутатов. Правые партии потерпели сокрушительное поражение,

Панорама заседания Государственной думы (1906 г.)



¹ Кизеветтер А. А. На рубеже столетий: Воспоминания: 1881-1914. – М., 1996. – С. 288-289.

² Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 585.

³ Конституционно-демократическая партия («Партия народной свободы»), кадеты – одна из основных политических партий в России начала XX в. Создана в октябре 1905 г. Программа предусматривала введение народного представительства, демократических свобод, принудительное отчуждение помещичьих земель за выкуп. После октября 1917 г. запрещена большевиками.

не проведя ни одного из своих кандидатов. Выборы во II Думу состоялись в январе-феврале 1907 г. Трудовая группа и фракция Всероссийского крестьянского съезда насчитывали 104 депутата. Кадеты провели 98 депутатов, социал-демократы (меньшевики) – 65.

С принятием «третьеиюньской» избирательной системы большинство в Думе перешло к представителям «правых» и «умеренно-правых» партий и политических течений. Союз 17 октября получил 153 депутата в III («октябристской») Думе¹.

Последняя, IV Государственная дума, избранная в 1912 г. имела следующий партийно-фракционный состав (по состоянию на 12 мая 1914 г.): фракция русских националистов и умеренно-правых – 86 членов, фракция земцев-октябристов – 66, фракция правых – 60, фракция кадетов – 48 и 7 «примыкающих», фракция прогрессистов – 33 и 8 примыкающих, группа центра – 36, группа Союза 17 октября – 20, независимая группа – 13, трудовая группа – 10, польское коло – 9, социал-демократы – 7, мусульманская и белорусско-польско-литовская национальные группы – по 6 человек, фракция большевиков насчитывала 5 человек. 17 депутатов не состояли в фракциях, но являлись членами партий².

Введение парламентных правовых институтов, пусть даже существенно ограниченных, с трудом воспринималось патриархальным сознанием русского человека, особенно крестьянина. Если прозападнически настроенные либералы, хотя и с известными оговорками, но все-таки признали создание представительного органа и новое избирательное законодательство, то монархисты придерживались иного мнения. Они заявляли о неприемлемости для России парламентаризма, считали, что он разрушит вековые устои русской государственности.

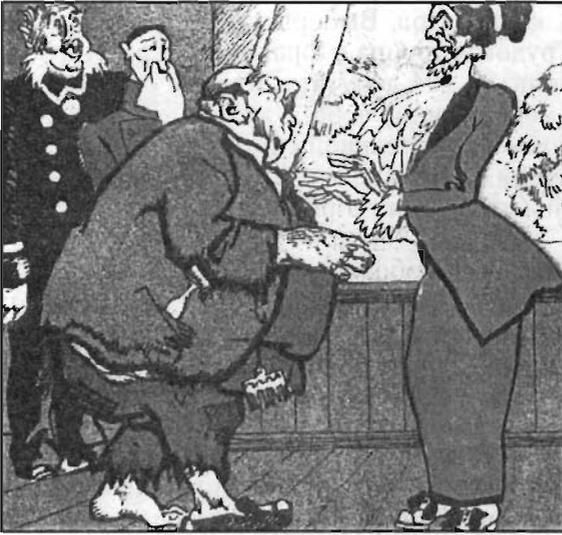
Один из лидеров отечественного консерватизма – К. П. Победоносцев, считал думские выборы повторением западного образца, называя их «роковой, губительной ложью». В 1906 году он писал: «Чего иного ожидать в бескультурной массе, где ни один человек не стоит на своих ногах и не имеет своего твердого мнения, где люди посреди общинного быта говорят: «Как люди, так и мы», – где под каким угодно письмом можно собрать сразу сколько угодно чьих угодно подписей. Очевидно, здесь всяким выбором управит любой крикун, любой кулак или мошенник. Но вот явилась Государственная Дума, и можно было закрыв глаза сказать заранее, как дважды два четыре, кого присылают в Думу эти quasi народ-

¹ Современник иронично откликнулся на перспективы правых получить большинство в «третьеиюньской» Думе:

Чтоб добиться в Третьей думе
Благотворных результатов,
В октябре (заметьте это)
Выбирают депутатов.
Здесь расчет заметен сразу,
И расчет довольно чистый:
В октябре проникнут в Думу,
Натурально, октябристы.

(Русская поэзия начала XX века (Дооктябрьский период). – М., 1977. – С. 226).

² Демин В. А. Государственная Дума России: механизм функционирования. – М., 1996. – С. 40-41.



«Народный печальник едет в Петербург.

Она: - Ты с ума сошел?? Что за костюм!!!

*Депутат: - Сейчас ко мне придут прощаться
мои избиратели - мужички.*

Иван, приготовь ванну...»

(карикатура А. Радакова, 1913 г.)

существование Думы – это самая меньшая цена, какую может быть достигнуто бескровное успокоение страны»³.

Итак, в начале XX в. в государственном устройстве и политической жизни России произошли значительные перемены. Революционные события 1905-1907 гг. заставили правящие круги пойти на определенное ограничение самодержавной власти. Впервые в истории России был создан общегосударственный представительный орган – Государственная дума. Сложилась система избирательного законодательства, определявшая порядок формирования Государственной думы и Госсовета.

Политические права, вырванные революционным движением у самодержавия, несмотря на всю их ограниченность, способствовали приобщению к выборам широких слоев населения. Хотя в российском избирательном праве отсутствовали такие принципы, как всеобщность и равенство, сформированный на его основе представительный орган – Государственная дума – стал одним из важнейших элементов российской политической системы начала XX в.

¹ «Мать мою, родимую Россию уродуют». Письма К. П. Победоносцева С. Д. Шереметеву // Источник. – 1996. – № 6. – С. 19.

² Миллюков Павел Николаевич (1859-1943) – политический деятель, историк, публицист. Один из создателей (1905 г.), теоретик и лидер Конституционно-демократической партии. В 1917 г. министр иностранных дел первого состава Временного правительства. После октября 1917 г. в эмиграции.

³ Миллюков П. Н. Воспоминания. Т. I. – М., 1990. – С. 405.

ПРИЛОЖЕНИЕ

В приложении к данному очерку публикуются материалы, позволяющие на конкретных примерах рассмотреть особенности административного воздействия на ход выборного процесса в начале XX в.

Первый документ отражает непосредственные впечатления общественного деятеля от завершившейся кампании по выборам в IV Государственную думу (1912 г.). Тему развивает документальное свидетельство В. Ф. Джунковского, занимавшего в 1912 г. пост Московского губернатора.

ДОКУМЕНТ № 1.

СЕРГЕЙ БУЛГАКОВ¹

НА ВЫБОРАХ²

**Из дневника
(извлечения)**

Беру перо, чтобы по поводу выборов говорить о том, чем полна душа и от чего она болит. Меньше всего я имею в виду чисто политические вопросы. Мне хочется высказать вслух те общие жизненные впечатления, которые я получил здесь. Ими, как черным ядом, отравлена Душа, от них опять болит она своей старой, никогда не утешающейся болью, тоскует своей неутешной, никогда не утихающей тоскою, волнуется всегдашней, никогда не прекращающейся тревогой – о России. Это выборы нагоняют острые приступы духовной ностальгии.

Россия! родина! те, кто любил тебя, жил тобою, верил в тебя, знали ли они от тебя что-либо, кроме муки? За муки любили, чрез муку верили, но и когда колебалась вера, когда бросали они тебе в лицо горечь плача и желчи, они знали, что для них нет жизни вне тебя, нет родины, нет обето-

¹ Булгаков Сергей Николаевич (1871-1944) – общественный и религиозный деятель, религиозный философ. В 1901-1906 гг. профессор Киевского политехнического института, в 1906-1911, 1917-1923 гг. – профессор Московского университета. В 1907 г. избран членом Государственной думы. Возглавлял думскую комиссию по церковному законодательству. В 1918 г. принял священство. В 1923 г. выслан из СССР. В 1925-1944 гг. профессор догматики и декан (инспектор) русского Богословского православного института (академии) в Париже.

² Статья была впервые опубликована в журнале «Русская мысль» (1912 г., № 11).



С. Н. Булгаков

ванной земли, кроме тебя, Россия, нет скинии завета, кроме сердца твоего, святая Русь! И отчаиваясь в тебе, в себе же отчаивались, произнося приговор над тобой, себя судили.

Для меня эти выборы были такими днями скорби и муки, близкой к отчаянию. Слепо, глупо верю (да разве иначе вообще веруют?) в неотменность призвания и избрания России и живу этой верой, но и вижу, как смеется действительность над этой верой, как отличается «Россия» от «святой Руси», как уродливое чудовище, помесь дикости, хамства и лени, заслоняет собой «святой остаток»¹ в который не уставали верить пророки Израиля и даже после падения обоих царств... Верили и оправдались своей верой.

Я уже третий раз присутствую на выборах и имею материал для сравнения. Было на этих выборах многое, что бывало и на предыдущих, к чему уже успел приглядеться глаз. По-прежнему баллотировались в депутаты все без исключения крестьяне, привлекаемые преимущественно «диетами»² (кто их за это осудит?). Как и прежде, зарождались у иных выборщиков совершенно фантастические надежды на депутатское кресло, в расчете на шальную удачу, благодаря которой выборные комбинации выносят в Таврический дворец иногда совершенно случайных людей, а то, что удалось одному, начинает маячить и другому. Черта низкой политической культурности, – эти претенденты совершенно не задаются вопросом, пригодны ли они к чему-нибудь в законодательной палате, – как дети, они интересуются только избранием, наивно и просто. Есть сравнительно небольшая группа политических деятелей, знающих, чего они хотят, и сознательно ведущих политическую борьбу. Все это было как и раньше. Особенность теперешних выборов – их организованность, притом нового типа, не справа и не слева, но сверху; бюрократия, приглядевшись к новому орудию, научилась владеть им и приспособила его к своим нуждам. Организация эта готовилась с двух сторон, от представителей светской власти – губернаторов, и духовной – епархиальных архиереев, руководимых инструкциями из предвыборного бюро при св. Синоде. Я наполовину не верил газетным сообщениям об этой организации выборов до тех пор, пока своими глазами не увидел, с какой бесцеремонностью и с каким неуважением к праву и самой идее выборов велась эта кампания в нашей губернии: здесь были применены все средства – запугивания со стороны начальства, исключение из выборов в последний момент, правительственные эмиссары, правительственные кандидаты. В результате смысл всей выборной кампании свелся к тому, чтобы со стороны администрации провести на-

¹ Выражение восходит к словам апостола Павла из «Послания к Римлянам» о том, что «остаток» Израиля сохранился по избранию благодати (Рим. 11, 5).

² Т. е. депутатским жалованием.

меченных правительством кандидатов во главе с известным губернатором¹ одной из северных губерний, которого предварительно такими же средствами провели в выборщики, со стороны же всех остальных – этот блок опрокинуть (что, в конце концов, все-таки не удалось). Здесь не было политических партий в обычном смысле слова, потому что эти официальные кандидаты и их избиратели столь же мало имеют право именовать себя «правыми», насколько солдат или чиновник, исполняющий распоряжения своей власти, который остается при этом чужд какой бы то ни было политической окраски. Здесь просто была группа «помпадурцев»² с «примыкающими» и боровшаяся с ней группа независимых людей, в которой причудливым образом объединялись октябристы, «прогрессисты», кадеты, даже социал-демократы. Все независимые избиратели были тем самым объединены и отброшены «влево»: к несчастью, от левизны в этом смысле в русской жизни отбрыкаться слишком трудно, и нет труднее задачи, как, с умом и совестью, быть политически-правым, имея даже самую правую идеологию (классический пример – наши славянофилы!). Ибо в официально-правом лагере существует спрос не на убеждения, независимые и свободные, но на послушливое низкопоклонство, не на принципы, а на беспринципность, даже и правые принципы с требовательностью, – свойственной каждому принципиальному убеждению (как у наших славянофилов), здесь оказываются также, неудобны. Величайшее несчастье русской политической жизни, что в ней нет и не может образоваться подлинного («английского») консерватизма: таким мог бы сделаться настоящий, не каучуковый, но идейный октябризм, и явный провал октябризма, которому многие теперь радуются, есть ясный симптом того, что для октябризма еще не созрела наша политическая культура, которая предъявляет спрос только или на сервильность, или на «левизну» безответственной оппозиции, или слепой революционизм.

Политическая атмосфера избирательного зала оказалась отравленной, и смысл выборов совершенно извращен: на переднем плане оказались не политические партии, но главный кандидат администрации – «губернатор», который зарвался в своей губернии и нуждается в депутатском кресле для поправления своей пошатнувшейся карьеры, да главный организатор выборов по губернии, тип приказного (собственная кандидатура в награду за все его действительно немалые труды была снята в последний момент его же собственными клиентами), имеющего неусыпный надзор над выборщиками – крестьянами и батюшками, и представители «первенствующего сословия»³. Ах, это сословие! Было оно в оные времена очагом русской культуры, не понимать этого значения дворянства значило бы совершать акт исторической неблагодарности, но теперь это – политический труп, своим разложением отравляющий атмосферу, и между тем он усиленно гальванизируется, и этот класс оказывается у самого источника власти и влияния. И когда видишь воочию это вырождение,

¹ Вероятно, автор имеет в виду губернатора Нижегородской губернии – Алексея Николаевича Хвостова (1872-1918). А. Н. Хвостов возглавлял бюро фракции «правых» в IV Думе. В 1915-1916 гг. – министр внутренних дел. В 1918 г. расстрелян большевиками.

² Автор использует образы сатирических очерков «Помпадурцы и помпадурши» (1863-1873 гг.) М. Е. Салтыкова-Щедрина, т. е. администраторов-самодуров.

³ Дворянства.

соединенное с надменностью, претензиями и, вместе с тем, цинизмом, не брезгающим сомнительными услугами, – становится страшно за власть, которая упорно хочет базироваться на этом элементе, которая склоняет внимание его паркетным шепотам¹.

Совершенно новым в этих выборах было принудительное участие в них духовенства, причем оно было заранее пристегнуто властью к «правому» блоку и все время находилось под надзором и под воздействием архиерея, осуществляемом как непосредственно, так и через «приказного». Нужно знать, как велика и безответственна власть архиерея над духовенством, чтобы понять, какой кулак был поднят над головами духовенства и в какое мучительное положение были они поставлены. Чтобы оказать неповиновение, – именно положить по усмотрению шар в «тайном» голосовании, которое фактически было явным, ибо за ним следили и у самого баллотировочного ящика, и на основании учета голосов, – надо было сознательно рисковать потерей места, переводом на худшее, если не окончательным его лишением, т. е. полным разорением (и это одинаково во всех стадиях выборов). Надо знать и многосемейность нашего духовенства, и его вековую забитость, мягко выражаясь, «аполитичность», чтобы понять, что для него совершить этот элементарный акт осуществления политических прав – значило идти на мученичество. Пусть требует от других мученичества тот, кто идет на него сам!.. И пусть ответственность за грех, который совершен был у избирательных урн рукой духовенства, падет на инспираторов этого низкого замысла, этого вопиющего насилия. Было более двадцати священников на наших выборах. Один-два из них были официальными, архиерейскими кандидатами в Государственную думу, они по-детски или по-крестьянски отдавались сладостной надежде на «диеты», на почет, на новые перспективы. Не все из остальных сознавали двусмысленность своего положения и характер той политической кампании, в которой оказались. Вызванные из далеких уездных углов, иные, может быть, в первый раз в жизни оказавшиеся в блестящем зале Дворянского собрания, они были ослеплены той мнимой ролью, которая была им отведена, и по привычке, не рассуждая, творили волю пославшего. Лишь очень немногие творили ее не за страх, но за совесть и были захвачены «правым» политиканством, хотя они-то были всего опаснее для своих собратий. Но были и такие, которые действовали под влиянием страха и против совести и сознавали это, стыдились и мучились, – конечно, для них дни эти были горьким уроком политического воспитания. И не знаю, удастся ли повторить снова этот эксперимент его изобретателям.

Один из моих собеседников только здесь распознал и свою собственную роль, и компанию, в которую попал. Другой, уже по усвоенной издавна привычке маскироваться, благодушно уверяет, что почти все священники в душе «прогрессисты» и только запуганы. Третий имеет семью в семь человек, но мучается и стыдится своего положения. Четвертый, как особенно подозрительный и экспансивный, подвергается неоднократно прямым угрозам и воздействиям от архиерея, и прямо запретившего ему выставлять свою кандидатуру (чего он не собирался), и прямо приказав-

¹ Конечно, я говорю про политическое значение сословия, но не про отдельные личности, к которым отношусь с глубоким уважением (прим. С. Булгакова).

шего голосовать за «губернатора» (причем «владыка» прямо говорил, что ему велено проводить губернатора и что ему самому в тягость эти выборы). Было больно видеть увенчанную сединами благородную голову этого священника, когда он, волнуясь, рассказывал о своих приключениях, — много боли и муки унес он с этих выборов. Но это только «начало болезней»¹. Последствия этого сатанинского замысла — сделать духовенство орудием выборов правительственных кандидатов — будут неисчислимы, ибо духовенству предстоит еще отчитываться перед своей паствой за то, что по их спинам прошли в Государственную думу «губернатор» и иные ставленники своеобразных правых. Я не скоро забуду то острое чувство боли за унижение церкви, которое я пережил в ту минуту, когда было объявлено избрание «губернатора», очевидно, решенное голосами духовенства. «Пастыри Бога живого!» — послышался сзади меня голос умного «прогрессиста» (из семинаристов)! Да и все эти выборы были сплошное позорище перед лицом почти ста выборщиков, из которых не один десяток — крестьяне. Я отнюдь не хочу этим выразить желание, чтобы духовенство было правым или левым по своим политическим убеждениям, и при оценке достоинств его представителей меньше всего считаю с политическим направлением. Не скажу, чтобы были мне симпатичны как духовный тип «левые» батюшки. Но здесь они были приведены сюда не для выражения своих личных, правых или левых, убеждений, но для исполнения воли начальства — это политический абсурд и наглый цинизм, которого нарочно не придумают и враги церкви. В скольких душах картина нынешних выборов надломит слабые ростки веры, погасит еле тлеющий огонь, соблазнит, смутит. До сих пор мне приходилось много нападать на нигилизм интеллигентский, но я должен признать, что в данном случае ему далеко до нигилизма административного!..

Булгаков С. Н. Христианский социализм. — Новосибирск, 1991. — С. 194-199.

ДОКУМЕНТ № 2.

ВЛАДИМИР ДЖУНКОВСКИЙ²

ВОСПОМИНАНИЯ

(извлечение)

В конце октября в Москве произведены были выборы в Государственную думу 4-го созыва. Сначала были произведены выборы по г. Москве, а потом и по губернии. От города Москвы избраны были исключительно кадеты: М. В. Челноков, М. М. Новиков, В. А. Маклаков и Н. Н. Щепкин. От губернии выборы были произведены 25 октября [1912 г.]. На губернское избирательное собрание явился 91 выборщик из общего числа 94-х, из них 53 выборщика принадлежали к правым, а 38 к левым избирате-

¹ Выражение, восходящее к предсказаниям Иисуса (Матф. 24, 8; Марк. 13, 8).

² Джунковский Владимир Федорович (1865-1938) — государственный деятель. В 1905-1912 гг. московский губернатор, в 1913-1915 гг. товарищ министра внутренних дел, командир Отдельного корпуса жандармов. В 1938 г. расстрелян по приговору НКВД.



*«Выборщик. По мне ежели выборы -
простая штука. Выбирай через четырех
пятого и дело с концом».
(карикатура Дм. Моора, 1912 г.)*

лям. Таким образом, преобладание благонамеренного элемента, казалось, было обеспечено, и я ожидал избрания правых депутатов. Но, к сожалению, расчеты мои не оправдались вполне.

Соглашение правых светских выборщиков со священниками, которые были в числе 14-ти, состоялось на условии непременно избрания одного кандидата из духовных по землевладельческой курии, каковым последними был указан протоиерей Богородского собора Голубев – крайний правый, бывший председателем местного отдела «Союза русского народа». Указание этого кандидата, сделанное, по-видимому, священниками на предварительном их епархиальном совещании, послужило одною из ближайших причин отсутствия сплоченности в

действиях правых. Кандидатура священника Голубева, человека резкого и неумеренного в своих суждениях, не встретила сочувствия даже у некоторых правых и в особенности у крестьян, благодаря чему кандидат левых Ржевский получил одинаковое число голосов с отцом Голубевым и по вынужденному жребию первый оказался избранным членом Думы, при этом замечено было, что и священники не все положили Голубеву направо¹.

Забаллотирование кандидата от духовенства послужило в дальнейшем основанием тому, что некоторые священники, в числе 5-6, почитая себя свободными от обязательства баллотировать вместе с правыми, не выполнившими условия об избрании Голубева, стали баллотировать по своему усмотрению и личным симпатиям, таким образом, кандидаты правых и левых по первой и второй городским куриям проходили вровную, так как присоединение 5-6 голосов давало левым почти такое же число голосов (45-46), какое оставалось у правых; только случайно перевесом одного голоса по первой курии был избран абсолютным большинством правый Петров, по второй же кандидат правых Стрепижеев и левых Каптерев получили одинаковое число голосов, жребий, так же, как и по землевладельческой курии, решил выборы в пользу левого.

Не вполне согласно с правыми действовали и те крестьяне, которые обещали им свои голоса. Здесь причиною было, главным образом, овладевшее буквально всеми выборщиками-крестьянами желание пройти в Думу из-за выгоды оклада содержания. Особенно прилагал в этом отношении старание член Подольской земской управы Бородачев, против кандидатуры которого ничего не имели бы и правые, но так как указание

¹ Т. е. не проголосовали «за».

кандидата предоставлено было самим крестьянам, а они, вследствие раздора и полного отсутствия соглашения, могли его (Шестова – правого) наметить только жребием, то раздраженный неудачей Бородачев убедил некоторых крестьян не поддерживать блока с правыми, называя произволом с их стороны принудительное проведение намеченных кандидатов, как, например, священника Голубева и др. Раздором среди крестьян и нарушенным соглашением с правыми воспользовались левые и, обещая, по-видимому, дать им еще одно место при выборах из общего состава собрания, привлекли некоторых на свою сторону, а также и провели своего кандидата по крестьянской курии Чистова, умеренно левого. Только к концу выборов, в два часа ночи, удалось согласить отпавших священников и крестьян, и правые выборщики представились в том настоящем числе, в каком они должны были провести все выборы. Граф Мусин-Пушкин был избран 53 голосами против 37.

Что касается рабочих, то согласно партийного распоряжения социал-демократов, баллотировался только один Малиновский и был избран относительным большинством 33 голосов; всем остальным было приказано отказаться от баллотировки, несмотря на то, что некоторые и желали пройти в члены Думы. Число голосов, полученных Малиновским, точно показывает силы левых в собрании, точно так же, как число избирательных шаров графа Мусина-Пушкина – силы правых; только внутренние раздоры среди крестьянских выборщиков и отпадение священников изменило это соотношение и было причиною получения иных результатов выборов, которые ожидались.

Немаловажную причиною неудовлетворительного порядка выборов служило также, как я своевременно предупреждал министра внутренних дел, позднее назначение выборов, т. е. после выборов по г. Москве. До этих выборов левые не являли еще той организованности, которую они явили позднее, не могли быть хорошо осведомлены о направлении выборщиков, не успели бы согласить нужные им крестьянский и в особенности рабочий элементы, и потому представились бы на выборах разрозненной силой, тогда как правые имели несомненно твердое большинство; отсрочка выборов дала левым возможность соединиться и при содействии рабочих и нескольких крестьян вступить даже в борьбу с правыми.

Избранными оказались: 1. Из числа выборщиков от съездов уполномоченных волостей – Чистов Алексей Иванович, хотя и имел крестьянское хозяйство, но по ремеслу своему был мыловар и в то же время заведовал небольшим мыловаренным заводом братьев Чистовых в местечке Щелкове Богородского уезда; ранее короткое время он служил осеевским волостным старшиною, но должен был оставить службу вследствие неаккуратного ведения денежных дел и даже растраты, пополненной вышеуказанными братьями Чистовыми, ввиду чего дело дальнейшего движения не получило; по убеждениям был левый, хотя уверял, что стоял за неограниченное самодержавие, и ходатайствовал перед правыми выборщиками о поддержке его кандидатуры, в то же время обещая левым занять в Думе место не правее прогрессистов. Человек он был неискренний и руководился, главным образом, побуждениями личной выгоды.

2. Из числа выборщиков от съездов землевладельцев – Ржевский Владимир Алексеевич, окончил курс Московского университета по матема-

тическому факультету, был оставлен при университете, где пробыл пять лет, а затем поступил простым рабочим на петербургский завод Сименса и Гальске и продолжал службу в отделении той же фирмы в Берлине, Будапеште и, наконец, в Москве. Это был период, когда Ржевский проявлял социал-демократические убеждения; затем произошло его поправление, и в 1906 г. он уже числился в рядах конституционно-демократической партии. Избранный в 1909 г. членом Московской уездной земской управы, он дал подписку в непринадлежности и к этой партии, вследствие чего был мною утвержден в этой должности, а в прошлом году и в должности председателя управы. Состоя владельцем очень большой женской гимназии в Москве, видимо, желая составить себе независимое состояние и далеко не чуждый честолюбия, нельзя было ожидать, чтобы Ржевский проявлял крайние убеждения, и я полагал, что он не будет опасен. В этом я убедился и за время его службы председателем управы: он оказался достаточно покладистым и уступчивым в своих действиях и ни разу не вызвал необходимости принятия с моей стороны каких-либо особых мер к отмене или предупреждению таких его распоряжений, которые могли бы быть признаны нарушающими порядок земской жизни или общественного спокойствия. Ржевского надлежало причислить к кадетам умеренного толка.

3. Из числа выборщиков первых городских съездов – Петров Александр Александрович, состоявший уже 15 лет Можайским городским старостою, правый по своим убеждениям, к сожалению, не выделялся своими способностями и страдал пристрастием к спиртным напиткам. Он не должен был оказаться дееспособным членом Думы и мог оказаться совершенно непригодным к думской работе. Видимо, сознавая это сам, он колебался между желанием принять льстящее его честолюбию избрание и боязнью потерять то положение, которое он занимал в Можайске.

4. Из числа выборщиков вторых городских съездов – Каптерев Николай Федорович, был сыном священника, действительный статский советник, бывший профессор духовной академии, а в то время был городским старостой Сергиевского посада, известен был своими трудами, за один из которых получил даже Уваровскую премию; состоял членом-корреспондентом Академии Наук. Он был уже преклонных лет. Каптерев не проявлял особой работоспособности даже и в должности городского старосты, а потому вряд ли мог оказаться полезным членом Государственной думы. За время службы в городском управлении Каптерев отличался крайне умеренными взглядами, во время выборов в Государственную думу всегда голосовал с кадетами и в эту выборную кампанию опять выставлен был ими, причем по избрании своем заявил, что в Думе примкнет к этой партии. Каптерев не представлял собой устойчивого и последовательного в своих действиях и не являлся величиной, с которой стоило бы считаться; при голосовании он, как я узнал, вопреки указаниям выборщиков кадетов, присоединялся иногда к священникам, что внесло даже смущение в кадетскую среду.

5. Из числа выборщиков съезда уполномоченных рабочих – Малиновский Роман Вацлавов¹, рабочий-слесарь, поляк по происхождению,

¹ Малиновский Роман Вацлавович (1876-1918) – деятель рабочего движения, с 1910 г. агент Охранного отделения Департамента полиции. В 1912-1914 гг. член ЦК РСДРП, доверенное лицо В. И. Ленина. Депутат IV Думы. В 1917 г. разоблачен, вскоре расстрелян.

шляхтич, римско-католического вероисповедания, типичный социал-демократ; держался нагло и вызывающе, публично выставляя свою принадлежность к социал-демократической партии, и хвастался теми карами, которые он понес в свое время за свои убеждения. Когда ему было предложено баллотироваться в члены Думы, то он громко, на всю залу заявил: «По желанию социал-демократической партии я согласен баллотироваться», что вызвало естественное смущение среди выборщиков. На рабочих имел сильное влияние и властно поддерживал партийную дисциплину.

6. Из общего состава выборщиков – Мусин-Пушкин Владимир Владимирович, граф, егермейстер высочайшего двора, состоял рузским предводителем дворянства, каковую должность занял после оставления места управляющего Дворянским и Крестьянским поземельными банками; ранее был богородским уездным предводителем дворянства. Избрание графа Мусина-Пушкина надлежало признать значительной удачей выборной кампании. Человек с большими способностями, монархист, правый, но не крайний, достаточно твердый, он должен быть отнесен к наиболее желательному элементу в Государственной Думе, как весьма работоспособный и уравновешенный.

В то время, когда происходили выборы, я и не подозревал, что Малиновский, избранный в члены Думы от рабочих, являлся одновременно и секретным сотрудником Департамента полиции, который и был поэтому крайне заинтересован, чтоб Малиновский прошел в Думу. Московское охранное отделение в лице его начальника полковника Мартынова получило от директора Департамента полиции С. П. Белецкого секретное предписание принять все меры к тому, чтоб Малиновский прошел в Думу, а так как, согласно положению о выборах в Думу, выборщиками не могли быть лица, опороченные по суду, а Малиновский неоднократно судился за кражу, то охранное отделение прежде всего озаботилось уничтожить все следы его судимости, выдав ему новый паспорт без всяких компрометировавших его отметок. Одновременно с сим охранное отделение инструктировало Малиновского, указав, как ему надлежит держать себя на выборах.

Меня полковник Мартынов не только не посвятил в эту тайну Департамента полиции, но по приказанию последнего тщательно скрыл ее от меня. Белецкий – директор Департамента полиции, отлично знал, что я не допустил бы провоцировать Государственную думу. Когда я в скором времени после этого был назначен товарищем министра и Департамент полиции перешел в мое заведование, то и тогда Белецкий не посвятил меня в дело Малиновского, и я, посещая Думу, и не подозревал, что во главе социал-демократической думской фракции находится секретный сотрудник подведомственного мне департамента. Я возмущался всегда его резкими выступлениями, и мне всегда было крайне неприятно сознавать, что этот рабочий с такими крайними, непримиримыми взглядами, имевший колоссальное влияние на фракцию, является ставленником Московской губернии.

Он числился секретным личным сотрудником директора Департамента полиции Белецкого, под именем «Икс». Белецкий на докладах у меня очень часто упоминал, что такие-то сведения у него имеются от

«Икса», но мне и в голову не приходило, что этот «Икс» был не кто иной, как Малиновский...

В. Ф. Джунковский. Воспоминания: В 2-х томах / Подобщ. ред. А. Л. Паниной. – М., 1997. – С. 74-78.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Охарактеризуйте исторические условия, в которых проходило становление российского парламентаризма начала XX в.

2. Какой из законодательных актов о выборах в Государственную думу периода 1905-1907 гг. вы считаете наиболее прогрессивным.

3. Сравните избирательную систему, установленную в России законом от 6 августа 1905 г. с избирательными системами, возникшими в результате издания указов от 11 декабря 1905 г. и 3 июня 1907 г. Определите характер изменений в избирательном праве, их последовательность.

4. Каким образом можно охарактеризовать деятельность правительства России в процессе учреждения избирательного законодательства в 1905-1907 гг.

5. Какие цели преследовали участники российского политического процесса (правительство, придворные круги, либеральная интеллигенция, политические партии).

6. Какую избирательную систему вы считаете оптимальной для изменения в России в начале XX в. Свой ответ обоснуйте.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА¹

Высочайше утвержденное Учреждение Государственной думы от 6 августа 1905 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. – СПб., 1908. – Ст. 26661. – С. 640-645.

Высочайше утвержденное Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. – СПб., 1908. – Ст. 26662. – С. 645-651.

Высочайше утвержденное Учреждение Государственной думы от 20 февраля 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 27424. – С. 150-154.

Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 24 апреля 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 27808. – С. 465-475.

Высочайше утвержденное Положение о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVII. Отд-ние 1-е. – СПб., 1910. – Ст. 29242. – С. 321-335.

Именной Высочайший указ, данный Сенату: «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. – СПб., 1908. – Ст. 27029. – С. 877-882.

Именной Высочайший указ, данный Сенату: «О переустройстве Учреждения Государственного совета» от 20 февраля 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 27425. – С. 154-160.

Именной Высочайший указ, данный Сенату: «О временных правилах об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов в Государственный совет и Государ-

¹ Более подробный перечень публикаций законодательства, документов и исследований по теме см. в кн.: Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. – Калуга-Москва, 2002. – С. 147-228.

ственную думу, а также беспрепятственной деятельности сих установлений» от 8 марта 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 27506. – С. 225-227.

Именной Высочайший указ, данный Сенату: «О роспуске Государственной думы и о назначении времени созыва вновь избранной Думы» от 8 июля 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 28103. – С. 738.

Именной Высочайший указ, данный Сенату: «О роспуске Государственной думы и о времени созыва новой Думы» от 3 июня 1907 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVII. Отд-ние 1-е. – СПб., 1910. – Ст. 29241. – С. 320-321.

Именной Высочайший указ, данный Сенату: «О назначении сроков производства выборов членов Государственной думы» от 26 сентября 1907 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVII. Отд-ние 1-е. – СПб., 1910. – Ст. 29584. – С. 576.
Манифест: Об учреждении Государственной думы» от 6 августа 1905 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. – СПб., 1908. – Ст. 26656. – С. 637-638.

Манифест: «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. – СПб., 1908. – Ст. 26803. – С. 754-755.

Манифест: «Об изменении Учреждения Государственного совета и пересмотре Учреждения Государственной думы» от 20 февраля 1906 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVI. Отд-ние 1-е. – СПб., 1909. – Ст. 27423. – С. 148-149.

Манифест: «О роспуске Государственной думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу» от 3 июня 1907 г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXVII. Отд-ние 1-е. – СПб., 1910. – Ст. 29240. – С. 319-320.

Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сб. законодательных актов/ Сост. О. И. Чистяков, Г. А. Кутьина. – М., 1995.

Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001.

Калинычев Ф. И. Государственная дума в России: Сб. документов и материалов. – М., 1957.

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

Бадаев А. Е. Большевики в Государственной думе: Большевицкая фракция в IV Государственной думе и революционное движение в Петербурге: Воспоминания. 8-е изд. – М., 1954.

Как выбирали в Государственную думу. – Л., 1938.

К десятилетию первой Государственной думы: 27 апреля 1906 г. – 27 апреля 1916 г.: Сб. ст. первоудмцев. – Пг., 1916.

Витте С. Ю. Воспоминания: Тт. 2-3. – М., 1960.

Джунковский В. Ф. Воспоминания: В 2-х тт. – М., 1997.

Кизеветтер А. А. На рубеже столетий: Воспоминания: 1881-1914. – М., 1996.

Крыжановский С. Е. Заметки русского консерватора// Вопросы истории. – 1997. – №№ 2-4.

Милюков П. Н. Воспоминания: (1859-1917). Тт. 1-2. – М., 1990.

Тыркова-Вильямс А. Воспоминания: То, чего больше не будет. – М., 1998.

Шульгин В. В. Годы. Дни. 1920. – М., 1990.

Аврех А. Я. Столыпин и третья Дума. – М., 1968.

Аврех А. Я. Царизм и третьеиюньская система. – М., 1966.

Бородин А. П. Государственный совет России: (1906-1917). – Киров, 1999.

Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году: Реформы и революция. – СПб., 1991.

Демин В. А. Государственная Дума России: механизм функционирования. – М., 1996.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 1983.

Ефремова Н. Н. Становление избирательного права в России// Государство и право. – 1998. – № 3.

- Карнишин В. Ю. Общественно-политический процесс в Поволжье в начале XX века. – Пенза, 1992.
- Кирьянов И. К., Лукьянов М. Н. Парламент самодержавной России: Государственная дума и ее депутаты, 1906-1917. – Пермь, 1995.
- Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: Учебное пособие. – М. – Новосибирск, 2000.
- Кризис самодержавия в России: 1895-1917/ Авт. коллект.: Б. В. Ананьич и др. – Л., 1984. Русские выборы. – М., 1999.
- Лаптева Л. Е., Нерсесянц В. С., Пахоленко Н. Б., Скрипилев Е. А. Из истории российского парламентаризма: К 90-летию первых выборов в Государственную думу России// Государство и право. – 1996. – № 7.
- Леонов М. И. Партия социалистов-революционеров в 1905-1907 гг. – М., 1997.
- Леонтович В. В. История либерализма в России: 1762-1914/ Пер. с нем. – М., 1995.
- Медушевский А. Н. Конституционные проекты русского либерализма и его политическая стратегия// Вопросы истории. – 1996. – № 9.
- Мусульманские депутаты Государственной думы России 1906-1917 гг.: Сб. документов и материалов. – Уфа, 1998.
- Нарский И. В. Русская провинциальная партийность: Политические объединения на Урале до 1917 г. Чч. 1-2. – Челябинск, 1995.
- Новиков Ю. А. Избирательная система России: 90 лет истории. – М., 1996.
- Обнинский В. П. Последний самодержец: Очерк жизни и царствования императора России Николая II. – М., 1992.
- Оболонский А. В. Драма российской политической истории: система против личности. – М., 1994.
- Ольденбург С. Царствование императора Николая II. – М., 1992.
- Политические партии России: История и современность/ Под ред. А. И. Зевелева и др. – М., 2000.
- Родионов Ю. П. Хроника избирательных кампаний в I и II Государственные думы в Сибири// Материалы к хронике общественного движения в Сибири в 1895-1917 гг. [Вып. 1] – Томск, 1994.
- Родионов Ю. П. Хроника избирательных кампаний в III и IV Государственные думы в Сибири// Материалы к хронике общественного движения в Сибири в 1895-1917 гг. Вып. 2 – Томск, 1995.
- Селецкий В. Н. Прогрессизм как политическая партия и идейное направление в русском либерализме. – М., 1996.
- Селунская Н. Б., Бородин Л. И., Григорьева Ю. Г., Петров А. Н. Становление российского парламентаризма начала XX века. – М., 1996.
- Сенчакова Л. Крестьяне и Государственная дума: (1906-1907 гг.)// Россия – XXI. – 1996. – № 9/10.
- Сидельников С. М. Образование и деятельность первой Государственной думы. – М., 1962.
- Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века/ Отв. ред. Е. А. Скрипилев. – М., 1997.
- Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи 1906-1917 гг.: Историко-правовой очерк. – М., 1998.
- Смирнова В. В. Критика думского избирательного права// Вестник Московского университета. Сер. XII: Право. – 1971. – № 6.
- Непролетарские партии России в трех революциях: Сб. ст./ Отв. ред. К. В. Гусев. – М., 1989.
- Сыпченко А. В. Народно-социалистическая партия в 1907-1917 гг. – М., 1999.





Очерк пятнадцатый

Выборы во Всероссийское Учредительное собрание

Основные вопросы:

1. Проблема конституирования Учредительного собрания в 1917 г.
2. Избирательное законодательство, применявшееся при выборах депутатов Всероссийского Учредительного собрания.
3. Особенности избирательного процесса в 1917 г.

1. Проблема конституирования Учредительного собрания в 1917 г.

Февральская революция 1917 г. положила начало принципиально новому этапу в истории российского избирательного права. И хотя временные рамки его существования были очень коротки, принятые тогда законодательные акты, регулировавшие избирательную практику, были невиданными в российской истории.

Участие в мировой войне (1914-1918 гг.) чрезвычайно негативно отразилось на хозяйственной и общественно-политической жизни России. 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. Партии, думские фракции, земские, городские и другие организации составили влиятельный блок, стремящийся добиться от царя существенных уступок в общественно-политической сфере.

В конце февраля 1917 г. жители Петрограда, солдаты столичного гарнизона и моряки Балтийского флота открыто выступили против самодержавия. Восстание было поддержано провинцией. Дискредитировавшая себя романовская монархия не сумела оказать революционерам практически никакого серьезного сопротивления¹.

Вопрос о власти приобрел большую актуальность уже в первые дни Февральской революции. Среди реально существующих властных ин-

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

ституты 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 приняли решение сформировать исполнительную комиссию, призванную решать вопросы об организации власти. Так возник *Временный комитет Государственной думы* под руководством ее председателя – М. В. Родзянко¹. В те же часы и в том же здании был создан Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов, состоящий из выборных представителей промышленных предприятий, воинских частей.

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

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. Гучковым² и В. В. Шульгиным³. 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 геройской 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 Александровичу⁴ и, благословляя его на вступление на престол государства Российского, заповедуем брату Нашему править делами государственными в полном и ненарушимом единении с представителями

¹ Родзянко Михаил Владимирович (1859-1924) – государственный деятель, один из лидеров октябристов. В 1911-1917 гг. председатель III и IV Государственных дум. С 1920 г. в эмиграции.

² Гучков Александр Иванович (1862-1936) – общественный и государственный деятель. Один из создателей партии октябристов. Депутат и с 1910 г. председатель III Думы. В 1917 г. военный и морской министр Временного правительства. С 1919 г. в эмиграции.

³ Шульгин Василий Витальевич (1878-1976) – общественный и государственный деятель, один из лидеров правых в II-IV Государственных думах. С 1920 г. в эмиграции. В 1944 г. арестован в Югославии, вывезен в СССР. До 1956 г. в заключении за «антисоветскую деятельность».

⁴ Михаил Александрович (1878-1918) – государственный деятель, великий князь. Брат Николая II. После отречения от престола, в марте 1917 г. сослан в Пермь. В июне 1918 г. убит чекистами.

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

Одновременно царем были написаны указы о назначении Г. Е. Львова² председателем Совета министров, а великого князя Николая Николаевича 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 правительности выбора»³. 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»⁴. На тех же принципах планировалось провести выборы в органы местного самоуправления.

В первой половине дня 3 марта 1917 г. великий князь Михаил Александрович принял решение отказаться от принятия верховной власти «в пользу» Учредительного собрания и подписал следующий акт: «Одушевленный единою со всем народом мыслию, 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 Го-

¹ Февральская революция 1917 года: Сборник документов и материалов. – М., 1996. – С. 142-143.

² Львов Георгий Евгеньевич (1861-1925) – общественный и государственный деятель, князь. Один из лидеров партии кадетов. Возглавлял Земский союз, Союз земств и городов («Земгор»). В марте-июле 1917 г. глава Временного правительства. С 1918 г. в эмиграции.

³ Февральская революция 1917 года: Сборник документов и материалов. – М., 1996. – С. 139.

⁴ Там же. – С. 141.

сударственной думы возникшему и обремененному всею полнотою власти, впредь до того, как созванное в возможно кратчайший срок на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования Учредительное собрание своим решением об образе правления выразит волю народа»¹.

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., программы партий социалистов-революционеров, ряда национальных социал-демократических партий. До созыва Государственной думы задача достижения Учредительного собрания выдвигалась партией кадетов.

В 1917 г., «соприкоснувшись с массовым социально-политическим движением», идея Учредительного собрания «стала символом полного обновления страны и установления народовластия. Умозрительно представлялось, что кратчайший путь к нему лежит через всеобщее избирательное право и суверенное всенародное представительство, само избирающее форму правления. Соединение в едином лозунге этих принципов придавало ему законченно революционный смысл и поистине универсальный характер. В широком общественном мнении с Учредительным собранием связывались не только смена отжившего политического режима, но и осуществление всех назревших социальных нужд»².

На начальном этапе революции лозунг созыва Учредительного собрания, основанного на началах 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 переустройства».

25 марта 1917 г. Временным правительством было образовано и в тот же день приступило к работе *Особое совещание для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание*.

Первоначально в его заседаниях участвовало более 60 человек; к концу июля оно увеличилось до 80, а к сентябрю – до 110 человек³. Особая роль в Совещании отводилась специалистам – известным юристам, имеющим опыт работы над проектами государственных законов. Среди них – В. В. Водовозов, В. М. Гессен, С. А. Котляревский, Н. И. Лазаевский, В. А. Маклаков, Б. Э. Нольде и др. Помимо юристов в состав Совещания вошли представители национальных групп и отдельных регионов, армии и флота, «думских» и «внедумских» партий и различных общественно-политических и профессиональных организаций (Советов крестьянских депутатов, Советов рабочих и

¹ 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.

² Протасов Л. Г. Закон о выборах в Учредительное собрание в зеркале русской революции// Вопросы выборов и избирательного права (Калуга). – 1998. – № 1. – С. 5.

³ Знаменский О. Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения. – Л., 1976.

солдатских депутатов, Совета Всероссийских кооперативных съездов, Лиги равноправия женщин, Совета Союза казачьих войск и др.).

Постановлением Временного правительства председателем Совещания был назначен известный юрист Ф. Ф. Кокошкин¹.

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 подготовки 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 пришли к единому мнению о том, 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 явился выбор системы избирательного права. 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»².

В. В. Водовозов и его сторонники указывали, что мажоритарная система обеспечивает более тесную связь между избирателями и народными представителями, позволяет избирателю самому называть кандида-

¹ Кокошкин Федор Федорович (1871-1918) – общественный деятель, юрист, публицист. Один из основателей партии кадетов. В 1918 г. убит матросами-анархистами.

² Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 680.

тов в депутаты. Кроме того, эта система способствует консолидации партий, в то время как пропорциональная система стимулирует процесс дробления общественных организаций.

В свою очередь, члены Совещания, отстаивавшие идею голосования по пропорциональной системе, 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 (16:4).

Затем 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 В. 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, соответствующим 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 избирательный знаменатель¹).

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

Член Совещания М. С. Аджемов² предложил использовать обе основные избирательные системы: «Для России одну систему невозможно провести..., 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»³. Идея Аджемова (с определенными оговорками) была поддер-

¹ Подробнее см. настоящее издание, стр. 378.

² Аджемов Моисей Сергеевич (1878-1950) – врач, присяжный поверенный. Член II-IV Государственных дум. Кадет.

³ Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 692.

жана 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.

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, в частности, дезертиров, членов бывшей императорской фамилии.

Работа Особого совещания продолжалась до начала сентября 1917 г. С августа она шла параллельно с деятельностью *Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии*. Проект «Положения о выборах» 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 и второй Раздел 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, инструкция по его применению и роспись числа членов Учредительного собрания по избирательным округам.

Создатели «Положения о выборах в Учредительное собрание» полагали, что в достаточной мере учли специфику регионов и политического развития России, менталитет ее граждан, их надежд и устремлений. 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»¹.

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»².

В результате, выборы членов Учредительного собрания и, соответственно, его созыв, откладывались до завершения выборного формирования новых органов местного самоуправления – городских дум, волостных и

¹ Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. – М., 1997. – С. 77.

² Цит. по: Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. – М., 1991. – С. 357.



*Демонстрация в день открытия
Учредительного собрания (фото)*

викам во главе с Лениным², не могло не сказаться на общем ходе подготовки к проведению выборов. Сама возможность проведения выборов в условиях совершившегося государственного переворота казалась неосуществимой. Вместе с тем, скорейший созыв Учредительного собрания представлялся многим едва ли не единственным 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, орга-

¹ 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 – «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 «обоюбого 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 губернских выборов в волостные земства еще не были завершены к концу осени 1917 г.

² Ленин (Ульянов) Владимир Ильич (1870-1924) – государственный деятель. В конце 1880-х – начале 1890-х гг. участник народовольческих кружков, затем марксист. На 2-м съезде РСДРП (1903 г.) возглавил фракцию большевиков. В 1907-1917 гг. в эмиграции. Возглавил руководство Октябрьским восстанием в Петрограде. С 1917 г. председатель Совета народных комиссаров.

уездных земств¹. Сначала выборы в Собрание были назначены на 17 сентября, а его открытие – на 30 сентября. Но затем выборы были перенесены на 12-14 ноября 1917г., а созыв – на 28 ноября.

С приближением дня выборов, внутриполитическая обстановка в России все более накалялась. Свержение Временного правительства, начавшийся процесс перехода власти к больше-

ны местного самоуправления, Советы и солдатские организации на фронте «напрячь все усилия для обеспечения свободного и правильного производства выборов»¹.

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 местностях – вообще не состоялись. К 28 ноября – сроку, установленному Временным правительством было выбрано около 300 депутатов, а зарегистрировано лишь 173. Всего в кампанию 1917 г. было избрано 767 депутатов.

В ноябре-декабре 1917 г. члены Собрания прибывали в Петроград, формировались депутатские группы, фракции. 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 избирательной системы были уничтожены.

2. Избирательное законодательство, применявшееся при выборах депутатов Всероссийского Учредительного собрания

«Положение о выборах в Учредительное собрание» было призвано реализовать демократические принципы избирательного права. Статья 1 «Положения» гласила: «Учредительное собрание образуется из членов, избранных населением на основе всеобщего, без различия пола, и равного избирательного права посредством прямых выборов и тайного голосования с применением начала пропорционального представительства»².

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

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»³.

Состав избирателей был существенно расширен. Впервые в истории России женщины были наделены активным и пассивным избирательными правами, получили возможность непосредственно участвовать в

¹ Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. – М., 1997. – С. 145. См. также: Декреты Советской власти. Т. 1. – М., 1957. – С. 25-26.

² 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.

³ Там же. – С. 147.

выборах, в то время как в подавляющем числе государств женщины 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 составлялись отдельно по каждому участку. Их составление возлагалось на городские и поселковые управы (в городах) и волостные земские управы (в сельской местности).

В избирательном списке в алфавитном порядке обозначались фамилии (или прозвища), имена, отчества, возраст, местожительство и, в некоторых случаях, род занятий граждан обоого 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.

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.

После завершения этой работы, управы направляли списки в соответствующие избирательные комиссии. Члены комиссий распределяли их между собой и осуществляли проверку правильности ведения списков. Завершив проверку, комиссии возвращали управам утвержденные списки, чтобы те «объявили их во всеобщее сведение». Избиратели могли ознакомиться с этими документами в помещениях городских, уездных, волостных земских управ.

В течение десяти дней после обнародования избирательного списка избиратели 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 и своим решением.

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

Ее низшим звеном являлись *участковые избирательные комиссии*. Они состояли из четырех человек, избранных городской (поселковой, волостной земской) управой (председатель, секретарь, два члена), а также представителей от каждой группы избирателей, заявившей кандидатский список. 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* 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).

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.

Выборы в Учредительное собрание осуществлялись по округам, в большинстве случаев совпадающим территориально с губерниями, 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 доступ к этим спискам. 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

 **ИМЕННОЕ УДОСТОВЕРЕНИЕ**
для явки на выборы в Учредительное Собрание.

По избирательному списку № 1291 избирательный участок гор. Калуги № 4 Станиславу Георгиевичу Швачкину проживающему в гор. Калуге по Владимирской улице, д. № 46

Калужская Городская Управа приглашает Вас явиться в адание Малютинской Тамары по Полтавской ул. 12-го или 13-го Ноября 1917 года, от 9 часов утра до 9 часов вечера, либо 14-го Ноября, от 9 часов до 2 часов пополудни, для подачи возверговъ съ избирательною запискою объ выборах членовъ Учредительнаго Собрания.

Именное удостоверение избирателя

российская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия, которой поручалось: «1) общее наблюдение за ходом выборов в Учредительное собрание и обсуждение 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; 2) составление списка лиц, избранных в члены Учредительного собрания, и 4) принятие мер к разработке статистических и иных данных по выборам в Учредительное собрание»¹.

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 следовало указать фамилии, имена, отчества, место жительства каждого кандидата. К списку прилагались заявления о согласии баллотироваться в округе и по данному списку. Каждый избиратель 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. определило следующую процедуру подачи голосов. Голосование осуществлялось тайным способом, путем подачи *избирательных записок (бюллетеней)*. Каждому избирательному списку соответствовал отдельный бюллетень. Он содержал номер данного списка, название партии или иной общественной организации, выдвинувшей список, 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

атрибутов избирательного процесса: избирательных конвертов, 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 Все-

¹ 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.

по делам о выборах в Учредительное собрание комиссией и объявляется ею во всеобщее сведение не позднее, чем за тридцать пять дней до дня выборов»¹.

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. Те из них, которые не отвечали установленным правилам, содержали помарки, подчистки или другие знаки, либо подписанные избирателями, признавались недействительными. Если в конверте обнаруживалось более одного бюллетеня, они также признавались недействительными.

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

Особый раздел «Положения о выборах» допускал некоторые исключения из общего порядка ведения избирательной кампании. В ряде округов: Аму-Дарьинском, Архангельском, Закаспийском, Камчатском, округе КВЖД², Олонецком, Ордынском, Прикаспийском, Якутском, а также в Финляндии и в русских армейских подразделениях, действовавших во Франции и на Балканском полуострове, выборы проводились 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.

¹ 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.

² КВЖД (Китайско-восточная железная дорога) – магистраль в Северо-Восточном Китае, построена Россией в 1897-1903 гг. После русско-японской войны 1904-1905 гг. южное направление дороги отошло к Японии. С 1924 г. в совместном управлении СССР и Китая.

3. Особенности избирательного процесса в 1917 г.

Мероприятия по подготовке к выборам депутатов Всероссийского учредительного собрания началась в конце лета 1917 г. Разделение страны на избирательные округа устанавливалось «Положением о выборах» (Раздел первый, гл. I), опубликованным 20 июля 1917 г. Общая численность округов составляла 81: 73 гражданских и 8 воинских, в которых предстояло избрать 820 членов Собрания. Численность избирателей в округах сильно варьировала. Например, Закавказье было выделено в единый округ с численностью населения около 7, 5 млн. чел.

7 августа 1917 г. приступила к работе Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия («Всевыборы»). Ее председателем стал профессор Московского университета, член партии кадетов, Н. Н. Авинов. Комиссия состояла из представителей наиболее влиятельных партий. В ее состав входили М. М. Винавер, В. М. Гессен, В. Д. Набоков (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. Гроздицкий (прогрессист), А. Г. Лелюхин (партия центра).

Постановлением от 9 августа 1917 г. Временное правительство определило дату созыва Учредительного собрания – 28 ноября 1917 г. Выборы были назначены на 12-14 ноября.

В августе на местах началось формирование окружных, уездных и (позднее) участковых избирательных комиссий. 11 августа 1917 г. 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.

В процессе формирования избирательных комиссий принимал участие ряд властных структур: административные отделения судов, городские управы, земства, губернские исполнительные комитеты общественных организаций, губернские комиссары Временного правительства.

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 % членов сельских и волостных избирательных комиссий указало свою партийность (в большинстве случаев – принадлежащие 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.



*Всероссийская по делам о выборах
в Учредительное собрание комиссия (фото)*

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. Не удивительно, что местные крестьянские организации, прежде всего Советы крестьянских депутатов, пытались найти пути решения данной проблемы. Например, путем увеличения числа избирательных участков, применения передвижных урн. В частности, Калужский губернский съезд крестьянских депутатов предложил использовать на предстоящих выборах передвижные избирательные урны, чтобы охватить как можно большее число сельских избирателей¹.

Вопросы, связанные с выборами, достаточно активно обсуждались в крестьянской среде, о чем красноречиво свидетельствует письмо председателя Марьинской волостной управы Малоярославецкого уезда Калужской губернии, адресованное уездной избирательной комиссии: «Если подача избирательных бюллетеней будет производиться в волостной комиссии, то управа категорически заявляет, что хороших результатов на подачу избирательных записок нет надежды потому, что некоторые селения отстоят от волости чуть ли не на 15 вер[ст], то вряд ли кто пойдет голосовать, тем более, что в деревне остались одни лишь старики да женщины, – последние обременены малолетними детьми и не могут пойти голосовать. На основании изложенного волостная земская управа просит пересмотреть вопрос об образовании при волости участковой комиссии и назначить несколько комиссий, доведя их до тринадцати»².

Несмотря на обоснованность подобных предложений, Всевыборы не поддержали данные инициативы. Отвечая на запрос калужского губернского комиссара, Председатель Всероссийской избирательной комиссии Н. Н. Авинов указал: «Утвержденное Временным правительством Положение о выборах не допускает передвижных урн»³.

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

¹ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 1810, оп. 1, д. 245, л. 6.

² Государственный архив Калужской области (ГАКО), ф. 925, оп. 1, д. 2, лл. 76-76об.

³ ГАКО, ф. 1337, оп. 2, д. 18, л. 155.

Параллельно с процессом формирования комиссий готовились списки избирателей. Эта работа несколько облегчалась там, где недавно состоялись городские или земские выборы и имелись подготовленные для них списки. Обнародование списков вызвало рост числа обращений граждан в избирательные комиссии (особенно в городах). Например, по данным на 18 октября 1917 г. в Калужскую городскую избирательную комиссию обратилось до 140 человек с просьбой о включении в избирательные списки¹.

Ход подготовки к выборам осложнялся нехваткой денежных средств. 10 сентября 1917 г. Временное правительство выделило 6 млн. рублей на первоочередные организационно-хозяйственные нужды избирательных комиссий всех уровней. Деньги поступали в регионы медленно, их повсеместно не хватало.

В целом по стране предстояло напечатать миллионы избирательных бюллетеней, удостоверений на право голосования, сотни тысяч бланков отчетности, других документов. Для выборов требовались миллионы конвертов. Работа осложнялась забастовкой, охватившей писчебумажные фабрики в августе-сентябре 1917 г.

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 вовремя заказы выполнены не будут. Отчасти этому мешала забастовка рабочих писчебумажных фабрик в августе-сентябре. Правда, стачечный комитет соглашался выделять бумагу исключительно для нужд выборов в Учредительное собрание»².

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

Предстоящий созыв Учредительного собрания вызывал большой интерес у образованной части общества. Активисты политических организаций стремились донести до населения смысл происходящего, показать важность выборов, рассказать о задачах предстоящего Собрания. 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.

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, практически в каждом избирательном округе конкурировало несколько избирательных списков, в среднем на округ приходилось 9 списков.

¹ Государственный архив Калужской обл. (ТАКО), ф. 1338а, оп. 1, д. 17, лл. 13об-15об.

² Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. – М., 1997. – С. 92.

Всего по 74 гражданским округам было выдвинуто 5 000 кандидатов. Среди них было 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 1 438 кандидатов социал-демократических и 1 566 народнических. Социалисты составили 63 % 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 спискам¹.

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 по 40 общих списков, между собой и другими группами, большевики (участвовали в 14 общих списках), кооператоры и меньшевики-интернационалисты создали по 11 общих списков с разными группами. К блоковому соединению чаще других прибегали кадеты и кооператоры (по 15 блоков с разными группами).

Избирательная кампания 1917 г. стала беспрецедентной в российской истории по объему использованных агитационных материалов – плакатов, афиш, транспарантов, листовок.

Возможности партий издавать и распространять предвыборную агитационную литературу зависели от множества факторов, среди которых не последнюю роль играло наличие денежных средств. По данным исследователей и свидетельствам очевидцев, наиболее массовыми и красочными были предвыборные плакаты и листовки эсеров. Но документы указывают, что эффективные предвыборные материалы эсеров часто производили обратный эффект, раздражая массы, уставшие от нехватки продовольствия и хозяйственной разрухи.

В этой связи 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»². Впрочем, многие эсеры сознавали, что проблема привлечения голосов избирателей не может быть решена

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

² Государственный архив Калужской области (ГАКО), ф. 1337, оп. 2, д. 18, л. 189.



*В районной избирательной комиссии по выборам
в Учредительное собрание (фото)*

лишь путем издания массовой предвыборной литературы. Вот что писала одна из многочисленных эсеровских газет накануне выборов: «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 удовлетворяется; его природный ум, его открытая, честная, прямая душа требует фактов и доказательств...»¹.

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 не выбираем, а хлеба все нет»².

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 осеяли себя крестным знаменем». В Баку, в районе Сенучи «настроение в день выборов было приподнятое. Рабочие шли к участкам с песнями, целыми вереницами, по дороге останавливаясь 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 Одессе³.

Во многих регионах выборы не смогли состояться вследствие чрезвычайных обстоятельств (политическая нестабильность, неблагоприятные

¹ «Свободный Пахарь», 5. XI. 1917, № 1.

² Сообщения из Лихвинского, Перемышльского и Калужского уездов Калужской губернии (ГАКО, ф. 1337, оп. 1, д. 17, л. 275об., л. 298об; оп. 2, д. 18, л. 172;

³ Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. — М., 1997. — С. 193-194.

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 %. В сельской местности голосовало 60-80 % избирателей. В целом, по официальным данным, 82, 8 % населения страны приняло участие в выборах.

Наибольшее число голосов было подано за партию социалистов-революционеров. Второе место заняли большевики.

Итоги голосования за партийные списки на выборах в Учредительное собрание¹

	всего (тыс.)	в процентах						
		эсеры	бол-ки	мен-ки	энесы	соц-ты	кадеты	нац. 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 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 выбирали делегатов на уездные и губернские крестьянские съезды, депутатов уездных (в отдельных местностях и волостных) крестьянских Советов, членов продовольственных комитетов. Периодически проходили пере выборы в кооперативных организациях. К осени 1917 г. многие городские жители также имели достаточно 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.

Необходимо учесть и такой важный количественный показатель, как процент избирательных бюллетеней, признанных недействительными, очевидно, в большинстве случаев, вследствие неправильных действий избирателей. На выборах в Учредительное собрание он составил 1, 58 %². Например, в Лихвинском уезде Калужской губернии на 32 034 поданных

¹ Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. – М., 1997. – С. 228. Полные данные по выборам см. настоящий очерк, приложение, документ № 3.

² Протасов Л. Г. Указ. соч. – С. 188.



*Предвыборная агитация
на улицах Москвы (фото)*

голоса приходится всего 96 неправильно оформленных (то есть имеющих исправления, надписи, несколько записок, вложенных в один конверт и т. п.). Система голосования была достаточно простой. 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 сотруднику избирательной комиссии, который, в свою очередь, на глазах избирателя опускал конверт в опечатанный ящик. Выполнение этой процедуры не составляло особой сложности.

Отвечая на поставленный выше вопрос, позволим себе солидаризироваться с мнением участника избирательной кампании 1917 г., депутата Учредительного собрания – Бориса Соколова, высказанным 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»¹.

¹ Соколов Б. Ф. Защита Учредительного собрания // Архив русской революции. Т. XIII. – Берлин, 1924 – С. 16.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Итоги выборов во Всероссийское Учредительное собрание активно комментировались современниками. Но в их распоряжении имелись лишь разрозненные сведения, поступающие из различных регионов: в результате большевистского переворота сводные данные по выборам во всех округах так и не были официально опубликованы. Лишь в начале 1918 г. секретарь Всевыборов Н. В. Святицкий¹ напечатал имеющиеся в его распоряжении материалы в сборнике «Год русской революции (1917-1918 гг.)». Данные Н. В. Святицкого на долгие годы стали наиболее полной сводкой результатов выборов в Учредительное собрание. Публикацию Н. В. Святицкого предваряло авторское предисловие, предлагаемое вниманию современного читателя.

Необходимо учесть, что автор опубликованного ниже текста являлся одним из руководителей партии эсеров – партии, победившей на выборах в Учредительное собрание и затем насильственно отстраненной от власти большевиками.

ДОКУМЕНТ № 1.

НИКОЛАЙ СВЯТИЦКИЙ

ИТОГИ ВЫБОРОВ ВО ВСЕРОССИЙСКОЕ УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

(извлечение)

Какова бы ни была дальнейшая судьба России: будет ли она свободной демократией или суждено ей по-прежнему быть монархией, останется ли верховным органом в государстве всенародно избранное Учредительное собрание в его нынешнем составе или «устраивать» государство будет какое-либо иное не всенародное законодательное учреждение – все равно – первые свободные всероссийские выборы, происходившие в невиданных доселе размерах, на основании самой передовой и демократической избирательной системы и в одну их самых тяжелых и интересных минут народной жизни – навсегда останутся достоверней-

¹ Святицкий Н. В. (род. в 1887 г.) – общественный деятель. Член руководства партии эсеров. В марте 1917 г. председатель железнодорожной и почтово-телеграфной комиссии Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. Секретарь Всероссийской по выборам в Учредительное собрание комиссии. Член Учредительного собрания от Харьковской губернии. Впоследствии работал в советских учреждениях.

шим и поучительнейшим свидетельством народных чаяний и надежд. Эти выборы обнаружили не только волю народа русского, но и самый сокровенный смысл Великой Российской Революции. Историком они дадут богатейший материал и ключ к уяснению происходивших и ныне происходящих великих событий. Нам, практическим политикам, они же дают основание к важнейшим политическим выводам, и еще долгое время политики в своих расчетах и предложениях будут исходить из того опыта, какой дан был всем нам этими всероссийскими выборами.

В каждой демократической стране итоги парламентских выборов являются, в сущности, итогами политического развития страны за весь предыдущий период *законодательной легислатуры*. Избирательная статистика является важнейшим политическим *фактором*. Итоги выборов – это важнейшие цифры, вписанные народом в книгу своей истории. Наша родина вписала в эту книгу свои первые «настоящие» цифры. Наши цифры подвели итог восьмимесячному периоду величайшей из революций. Все, что думал народ русский за эти долгие восемь месяцев, все, что он выстрадал и чем жил – все это сказалось в... сухих цифрах... Эти строки пишутся в самые скорбные минуты бытия нашей многострадальной революции: в минуты ее гибели и, быть может, безвозвратной¹. С момента выборов и по сей день волю народа насильствовала своя, русская «социалистическая» партия. Теперь лавиной обрушились на страну другие, чужеземные насильники. Но кто бы и как бы ни насильствовал волю народа, а все же она ныне признана и для ближайшего по крайней мере времени, на всяких насильников мы можем отныне перстами указать – «вы насильники».

Ни в одной стране и никогда выборы в парламент не проходили в столь осложненной обстановке, как выборы во Всероссийское Учредительное собрание. Уже сами по себе всеобщие выборы в государстве, население которого превышает полтора миллиона, а пространство превышает пространство всей Западной Европы, среди населения необычайно пестрого по своему национальному составу – представляли весьма сложную и трудную задачу. В странах Западной Европы выборы занимают всего один день, и через один, два дня итоги выборов оказываются подведенными уже по всей стране.

У нас выборы и подсчет голосов растянулись почти на три месяца. Даже сейчас, когда пишутся эти строки, выборы не закончены еще во всех избирательных округах.

В таком промедлении виноваты и затеянная большевиками гражданская война на всех внутренних русских фронтах, и та всеобщая и глубокая разруха всего государственного аппарата, которая в особенности дала себя знать после большевистского мятежа.

Эти же обстоятельства до крайности затруднили подведение итогов избирательной кампании. Согласно избирательному закону, все выборное производство по каждому избирательному округу должно быть отослано по миновании выборов в Петроград, в распоряжение Всероссийской избирательной комиссии. Это дало бы возможность произвести вполне точное и подробное обследование всей избирательной кампании.

Но эта статья «Положения о выборах», как и многие другие, оказалась втуне написанной. Никаких выборных производств ни откуда не посту-

¹ Март 1918 г. (?)

пило, да и некому было посылать их... Всероссийская избирательная комиссия давно уже вынуждена была оборвать свои работы. Выборные же производства на местах претерпели, вероятно, разную судьбу. В иных округах они окажутся в целости и неприкосновенности. Но в большинстве округов власть была захвачена большевиками, разогнавшими Учредительное собрание. Вряд ли в их интересах было сохранять эти «производства». Если они и не уничтожены, то, во всяком случае, лишены теперь всякой гарантии достоверности...

Святицкий Н. В. Итоги выборов во Всероссийское Учредительное собрание. Предисловие// Год русской революции (1917-1918 гг.). – М., 1918. – С. 104-106.

Ниже публикуется обзор, 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. 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.

ДОКУМЕНТ № 2.

ОБЗОР ХОДА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ 1917 г.

...Выборы в Учредительное собрание состоялись в срок, т. е. 12 ноября, правда, не повсеместно.. Саботаж комиссии не дал возможности своевременно произвести выборы повсюду. В провинции они растянулись на довольно продолжительное время.

«В ряде мест перед началом выборов служились молебны, в русской деревне мужики на выборы шли в совершенно необычном настроении, как будто для какого-то святого таинства» (Дело народа, 1917, № 242).

«В то время как при выборах в волостные земства наблюдался полный индифферентизм, выборы в Учредительное собрание прошли с необычайным энтузиазмом. К урнам на руках приносили больных стариков, старух и слепых» (Воля народа, 1917, № 187, 7 декабря).

11 ноября, накануне выборов, «Дело народа» пишет несколько иначе. «Об Учредительном собрании говорят с необычайной тоской и, главное, неверием в него... Призывают голосовать, но где шум избирательной борьбы, где уличная агитация за те или другие списки, где громыхающие машины, автомобили с плакатами, знаменами, листками? В атмосфере мрака и отчаяния происходят выборы в Учредительное собрание: и в этом весь ужас нашего положения» (Дело народа, 1917, 11 ноября).

«... – Вы получили списки?

– Нет

– Но ведь завтра же выборы.

– Ну так что же?

– За кого будете голосовать?

– Н-не знаю – неуверенно говорит средний гражданин, не втянутый в гущу политической борьбы, стоящий вне партий.

– Списков много, а выбирать трудно. Если и не подадим голоса – много не потеряно» (Новая жизнь, 1917, № 179).

...Избирательные комиссии, несмотря на длительный срок подготовки выборов в Учредительное собрание, ничего не сделали для ознакомления сельского населения ни со сложной техникой выборов, ни с избирательными правами. Больше того, эти комиссии, пользуясь неосведомленностью крестьянских масс, нередко прибегали к целому ряду злоупотреблений и подлогов. Избирательные списки были опубликованы поздно.

В ряде мест выборы производились, несмотря на то, что не было всех списков. Были случаи недопуска к урнам женщин (Архангельская губерния, Исагорский уезд). В Дроздовской волости Псковской губернии выборы производились простой отметкой на листе бумаги. Были случаи отказа от выборов в Учредительное собрание. Крестьяне Апраксинской волости, Костромского уезда, заявляли, что не будут производить выборы, так как «всякие выборы ведут лишь к новым расходам», В Казанской губернии один из Советов крестьянских депутатов прислал следующее заявление: «Голосование на выборах в Учредительное собрание тогда лишь будет всеобщим, когда каждый избиратель сможет написать на избирательном бюллетене № списка, за который он голосует. Раньше обучить неграмотных товарищей писать цифры и их значение».

Нередки были и такие случаи, когда распределялись бюллетени преимущественно антисоветских партий. В ряде уездов списки выдавались кадетам или тем, кто обещал голосовать за кадетов. В Курской, например, губернии списки выдавались только грамотным, неграмотные же получали кадетские списки. Избирательные бюллетени большевиков выдавались в ограниченном количестве. Были случаи подлогов и уничтожения последних. Не включались в избирательные списки отдельные группы, отдельные избирательные участки и т. д.

Нередки случаи лишения участия в выборах целых заводов и деревень, как, например, в Уфимской губернии. В Тамбовской губернии (Моршанский уезд) запрещалась агитация большевиков.

Агитатор большевиков Ф. С. Тимошенко, бывший в Сиверской волости Псковской губернии во время выборов в Учредительное собрание, сообщал, что «земельные собственники вели агитацию путем подкупов», причем, по словам Тимошенко, собственники закупали у женщин бюллетени по 2 и 3 коп.

Во время выборов в Учредительное собрание в селе Сокуре Саратовской губернии общество устроило сход и поставило урны. Начальник станции вместе с кулаками настаивал на том, чтобы все голосовали за список № 12 (эсеров). Брали карточки и против воли крестьян бросали их в урну. Крестьяне возмущались, кричали, что надо голосовать за список № 10 (большевиков), так как это самая правильная партия, но кулаки кричали, что кто пойдет (за большевиками), того побьют нагайками, как в 1905 г. Нередки бывали случаи избивания кулаками тех крестьян, которые осмеливались голосовать за [большевистский] список.

В Щетинской волости Вологодской губернии при выборах в Учредительное собрание были вывешены лишь эсеровские и кадетские списки, остальных не было. Литература большевиков арестовывалась.

Во многих местах Ставропольской губернии избиратели получали на руки тайно эсеровские списки.

В некоторых местах не позволялось опубликование Декрета о земле (Витебской губ., Лепельский уезд; Субботинская волость Новоладожского уезда Петроградской губ. и т. д.).

В селе Олень Царицынского уезда Саратовской губернии многие граждане не были занесены в списки и тем самым были лишены права участвовать при выборах в Учредительное собрание. На сахарном заводе села Таволжанки поденные рабочие, настроенные в пользу большевиков, были лишены права голоса (Деревенская беднота, 1917, № 44, 3/16 декабря).

В Медвежьей волости крестьянам выдавался на руки кадетский список № 1. На просьбы выдать список большевиков (№ 6) председатель избирательного комитета заявил, что этот список изорвали дети (там же).

По Рыковской волости, Себежского уезда Витебской губернии список большевиков был доставлен лишь по требованию крестьян (Деревенская беднота, 1918, № 4).

В Красногорской волости Опочковского уезда Псковской губернии во время выборов практиковалась покупка у крестьян списков левых с.-р. и большевиков и выдача вместо этих списков кадетских.

Были случаи, когда крестьяне посылали в Петроград специальных делегатов за большевистскими списками и программой, т. к. у себя в уездах получить не могли.

В Кодинской волости Зубцовского уезда Тверской губернии с.-р. агитировали по программе большевиков, а предлагали голосовать за с.-р., говоря, что это их программа (Деревенская беднота, 1917, № 75, 13 декабря).

В Севастополе в некоторых домах списки выдавались только тем, в ком были уверены, что они будут голосовать за кадетов. В местной богадельне, например, никаких иных, кроме кадетских, списков не было. В уездах Могилевской губернии (Селинский уезд). Таврической (Вердинский уезд). Вологодской (Кадниковский уезд) раздавались одни лишь эсеровские списки. В Алексеевском уезде Тульской губернии розданы были лишь кадетские списки. В ряде уездов Смоленской, Могилевской,



Предвыборные плакаты на улицах Петрограда (фото)

Вологодской, Рязанской, Новгородской, Витебской, Виленской и др. губерний списков большевиков вовсе не было, а если их и выдавали, то в недостаточном количестве. В селе Гурабе Щигорского уезда Курской губернии грамотным выдавались все списки, а неграмотным только кадетские. В Псковской волости Лихвинского уезда Калужской губернии неграмотным, просившим список № 7 (большевиков), выдавался список № 2 (эсеров).

В открытом письме на имя Петроградского Совета крестьянских, рабочих и солдатских депутатов в отдел по выборам в Учредительное собрание из лазарета раненые пишут: «Товарищи, в первом эвакуационном лазарете находится на излечении 12 солдат, которые почему-то не имеют права голосовать на выборах в Учредительное собрание. Нам не дали никаких избирательных листов».

Общество деревни Барсуки Калужской губернии в числе 300 душ обоего пола доводит до сведения Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, что «уездный комитет выслал помещикам программы и карточки, которые свои голоса подали, а мы крестьяне обойденные, не получили ни программ, ни карточек. Товарищи, ждем вашего совета и помощи, как поступить далее».

В отделе крестьянской жизни газета «Солдатская правда» сообщает следующее: «Комитет волости Гатчинско-Царскосельского уезда Петроградской губернии состоит из меньшевиков и эсеров, которые, пользуясь неграмотностью людей, заставили их голосовать за их списки. В Олонцкой губернии Петрозаводского уезда и в деревне Могильники население голосовало только за 2 списка. Других списков не было (Солдатская правда, 1918, 4 января).

Из Лифляндской губернии солдаты пишут: «Как известно, у нас в Лифляндской губернии много богатых помещиков. Они всеми силами стараются возбудить народ и заставить его голосовать за списки № 7 и 6 (партии «Народной свободы»). Остальные номера всем сжечь» (Там же, 9 января 1918 г.).

Жалобы на неправильность выборов направляются Владимиру Ильичу Ленину.

«Спешу сообщить вам из г. Тотьмы, Вологодской губернии, что здесь во время прошедших выборов кандидатов в Учредительное собрание не все имели счастье подать свой голос и участвовать в выборах.

Так, например, мы с товарищами в настоящее время находимся в командировке от союза речных судоводцев, один с транспорта Ильмень. Когда пришли в городскую управу, то нас стали добираться в книгах избирательного списка. Но мы ведь здесь, как вот Кожин, находились в г. Тотьме с 2 июля и др[угие] с 3 октября 1917 г. И вот мы не оказались в этом списке и были лишены своими голосами в выборах кандидатов в Учредительное собрание, в чем и было нам отказано... Здешнее правление... идет по выработанным правилам бывшей Государственной думы».

Газета «Вольность» от 12 октября 1917 г. сообщает, что в Тюмени во многих волостях составляются приговоры об исключении женщин из избирательных списков. На этой почве возникают недоразумения между населением и комиссиями.

«Протестуем против выборов в Учредительное собрание по Никитинской волости. Тульской губернии, участок 67, деревня Лопухова. Нет конвертов, нет программ партий. Голосование является явным, воля насилуется, избирательный ящик открыт, не запечатан», – сообщает в телеграмме Петроградскому Совету начальник ст. Дворники Абросимов.

«Товарищи, – пишет с артиллерийского завода Вернов, – примите, пожалуйста, во внимание мой доклад. Проживаю последнее время близ г. Вологды на станции Сухона. Прочитав газету «Демократ», из нее заметил, что товарищей большевиков, к какой я принадлежу партии, в Учредительное собрание избран № 5, а у нас по каким-то соображениям № 5 гласил за «Единство Плеханова», № 1-й – за революционеров, 2-й, оказывается, за нашу партию, 3-й – за трудовиков, 4-й – за партию «Народной свободы». Так, наша станция голосует более за № 2, а оказывается, что в Москве голосуют за нашу партию № 5. Разъясните, пожалуйста, это недоразумение».

«Честь имею сообщить, – сообщает М. М. Кольцов, – что выборы в Учредительное собрание прошли. Голосовали одна треть крестьян ввиду того, что документы были получены только 10 октября и удостоверения именные не были розданы, а также избирательные карточки не были розданы. Я не знаю, как здесь считать. Может, умышленно были задержаны документы, чтобы большинство крестьянского населения осталось без голоса, и так получилось, что крестьяне в большинстве, а голосовала одна треть и получились в меньшинстве.

А буржуазия в меньшинстве, и они все голоса подавали. Многие крестьяне не знали, они предполагали, что только одному хозяину надо быть и голосовать, и даже многие не знали, что такое Учредительное собрание. Но мне думается, что документы задержаны с целью».

«Сообщаем, что выборы всюду закончены. Успели подать голоса незначительная часть избирателей», – говорится в телеграмме из Тифлиса.

«Товарищи Окружной комиссии, – жалуется деревня Иванцово Авдотьинской волости Иваново-Вознесенской губернии, – обратите внимание на недобросовестное поведение местной избирательной комиссии деревни Иванцово. Когда неграмотные избиратели шли к урне и просили выбрать список № 6, то В. В. Роншин и др. члены комиссии подменивали голоса выборщиков, вкладывали в конверт список № 3, т. к. им ближе партия соц[иалистов]-революционеров. Пробовали некоторые крестьяне протестовать, но их изгоняли. Не так ли пользуются темнотой и в других местах эсеры, проводя в Учредительное собрание своих кандидатов» (Рабочий город, 1917, № 11,16/29 ноября).

Как крестьянство было ознакомлено с техникой выборов, мы можем [увидеть] из крестьянских писем.

Так, например, крестьянин Бабичев из села Вишнево Курской губернии в своей корреспонденции сообщает следующее: «Наступило время выборов в Учредилку. На нашу деревню прислали пуда два избирательных карточек, на каждого избирателя штук [по сто].

С утра начали баб и мужиков [собирать] к школе с этими листочками. И вот подходят к писарю, к кому попало: «Пожалуйста, напиши, а то мне некогда, дома дети кричат». Сперва спрашивали: «За кого будешь голосовать, тетка», – потом и спрашивать перестали. Пиши, как знаешь».

Интересен рассказ крестьянина В. О. Овчинникова из села Арсеньево Тульской губернии Белевского уезда о том, как его отец голосовал. «За какую партию, за какой номер голосовать, кто их знает, какая куда приведет», – волновался отец. Он был уже старый – 57 лет – и неграмотный. «Ну ладно, – заключил он, – завтра на сходе видно будет, как люди, так и я. Солдаты, что с войны пришли, – они знают, что делать, как они, так и я. Вон, Василий Фатеев, Семен Максимов, как они, так и я». Старику напомнил сын о том, что есть письмо от брата с Балтийского моря, где было указано, за какой номер нужно голосовать. Письмо нашли. На сходе происходит следующий разговор: «Ну, как ты, кум Василь, что тебе пишет племянник, за какой голосовать-то». – «Да пишет, что за № 5. Эта партия, говорит, полезная для рабочих и крестьян. Эта партия, говорит, будет называться советская власть. И эта советская власть все фабрики, говорит, и землю отдаст рабочим и крестьянам в их руки...».

Это возымело свое действие. Живо зашумели и начали отрывать по одной карточке от каждого листа с № 5 и опускать в ящик. Потом этот ящик закупирили и отправили его по дистанции, куда он должен следовать».

В центр по адресу выборов в Учредительное собрание посылаются письма следующего характера:

«Товарищи! Сейчас, как известно, идет запись по партиям везде на фронте и у нас в тылу, – пишет солдат учебной команды 418-го Александровского полка Филипп Косарев. – И из деревень пишут нам с вопросами: что это за запись и к чему все это значит, мы не знаем, нам дают какие-то листки, подписывайте, говорят, а если неграмотен или неграмотна, то заставляют просить кого-либо за неграмотного расписаться, а что к чему никто ничего не объясняют, (поэтому)-то и спешат спросить у нас хотя бы письменно. Но поверьте, товарищи, дух занимает, слыша и читая такие вопросы. Неужели же людям до сих пор не разъяснены все подробности суть столь важного элемента. Ведь здесь же [не] шутки какие-либо, а судьба будущего. И в неопытности народа темные лица строят себе фундаменты, возьмут большинство голосов, и уже потом будет поздно. Подумайте все, ведь корниловщина только и живет надеждой и они (враги) знают, чем им поживиться».

В телеграмме на имя ЦИКа Петроградского Совета из станицы Девицкой пишется: «Товарищи, просим разъяснить, за кого голосовать в Учредительное собрание. [Укажите] номера списка. Литовинский комитет». На означенной телеграмме чернилами написан текст ответа: «Петроградский Совет постановил голосовать список РСДРП (большевиков). Номер узнайте в губернском городе».

Крестьянин Екатеринославской губернии Худолой обращается в Совет со следующим письмом:

«Товарищи! По получении сего прошу сообщить мне через газету «Оборона», которую я получаю, за какой № крестьянам голосовать при выборах в Учредительное собрание, потому что здесь никто ничего не поймет. Один говорит за № 1, другие за № 3, а правильно никто не знает и очень сомневается за ошибку. Есть много и смутьянов, которые сбивают крестьян». Дальше автор письма предлагает лишить права голоса крупных собственников и мелких землевладельцев, «которые идут под руку

дворянам», оставить им ту землю, которую они сами смогут засеять, не пускать и не принимать их ни на какие заводы и мастерские и ж[елезные] д[ороги].

Из Таврической губернии Днепровского уезда Краснянской волости того же села крестьянин Ефим Данилович Гавриченко пишет: «Здравствуйте, дорогие товарищи! Шлю вам свой горячий привет с пожеланием всех благ в жизни вашей. Скорого и счастливого успеха в делах ваших... Дорогие товарищи! Покорнейше прошу вас объяснить мне, какие №№ куда и за кого. Прошу вас еще раз поставить номер и подпись куда и какой поведет, потому что здесь дают номера, но не объясняют, за кого это номер. Может, тот поведет к худому, который я возьму, а который я не хочу, тот может и пошел в дело.

В центральный комитет военной организации Петроградского комитета РСДРП (большевиков) идет следующего содержания телеграмма:

«Мы, крестьяне деревни Мишино Белокрестской волости Устюжского уезда, Новгородской губернии, покорнейше просим ЦК РСДРП (б) дать точные резолюции о дне выборов в Учредительное собрание...».

Письмо 5-й казачьей дивизии сообщает: «По всему видно, что союз казачьих войск трудового казачества никак не защищает, а клонит опять к старому режиму, хочет опять ездить на казачьей шкуре, затем в казачьих войсках установлены атаманы, можно сказать, небольшие царьки. Наше темное казачество все думает, что они об них беспокоятся, думали, что улучшится жизнь. По-видимому, еще хуже будет, как раньше было. Так вот, мы, казаки, просим Центральный Исполнительный комитет Совета рабочих и солдатских депутатов разогнать эту свадьбу, которая в настоящее время в союзе казачьих войск. Они своими бумажками натравливают нас, казаков, на трудовое крестьянство, чтобы у нас получились опять гражданские войны. Но мы, казаки, заявляем, что мы на трудовое крестьянство никогда не пойдем, а всегда поддержим сторону трудового народа, а их бумажкам никогда не будем верить. Мы в настоящее время казаки не знаем, за какую программу голосовать, у нас до сих пор не было казачьих программ, и вот перед Учредительным собранием выставляют казачью программу, которая для трудового казачества неприемлема и мы за нее голосовать не будем».

«Зато теперь свобода...»:
Письма крестьян и городских
обывателей в Учредительное собрание
и обзора избирательной
кампании 1917 г. / Публ. С. Вакунова //
Неизвестная Россия. [Кн. II]. – М., 1992. – С. 190-198.

ДОКУМЕНТ № 3.

Наиболее точные статистические данные по выборам в Учредительное собрание составлены современным исследователем, доктором исторических наук Л. Г. Протасовым. На протяжении нескольких десятилетий им проделана огромная работа по уточнению и сбору новых данных по итогам выборов в Учредительное собрание.

ИТОГИ ВЫБОРОВ ВО ВСЕРОССИЙСКОЕ УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ¹

Округ	эсеры	энесы	РСДРП (меньш.)	РСДРП (больш.)	социалисты	кадеты	национ. списки	правые	прочие	всего
Алтайский	621377	6068	3785	45268*	–	12108	8048	17292	–	713946
Аму-Дарьинский	Выборы не состоялись									
Архангельский	106570	–	7335	36522	–	12086	–	–	1160	163673
Астраханский	100482	942	2220	36023	–	13017	25023	–	16400	194107
Бессарабский**	112886	1367	4179	28614*	10797	19050	49018	6317	116467	348695
Витебский	150279	3599	12471	287101	32108	8132	41227	15117	10504	560538
Владимирский	196886	6917	13139	345306	–	38058	–	9193	1659	611158
Вологодский	348239	8340	3606	–	84358	25357	–	–	–	469900
Волынский	27575	–	16947	35612	570073	22397	113992	1746	15866	804208
Воронежский	875300	6116	8658	151517	11871	36488	–	7281	769	1098000
Вятский	612525	37621	19167	236952	–	48106	55585	9396	55476	1074828
Донской	478901	5049	17504	205497	5718	43345	–	13640	636966***	1406620
Екатеринославский	231717	9496	39155	213163	565150	27551	72152	34665	–	1193049
Енисейский	233345	8000	4581	96138	–	12263	–	–	2452	356779
Забайкальский	104220	4260	3245	17260	–	7200	26155	218	15078	177636
Закавказский	117522	514	661934	93581	825672	25673	728206	–	–	2453102
Закаспийский	Выборы не состоялись									
Иркутский	127834	14935	6899	33576*	–	9393	39248	3267	–	235152
Казанский	273978	–	4906	51936	382640	31728	99080	12322	2001	858591
Калужский	127313	601	6996	225378	1067	24125	–	4409	–	389889
Камчатский**	226	–	95	–	–	–	–	–	16	337
Киевский	19220	3072	32685	60693	1179234	28667	133766	48758	3624	1509719
КВЖД	5079	–	13138	10613	–	6322	–	–	–	35152
Костромской	249838	–	19488	226905	–	41448	–	17901	–	555580
Курский	869497	8591	6043	120094	–	47221	–	8715	–	1060161
Кубано-Черноморский**	2828	–	794	9167	–	3226	98	–	5733	21846
Лифляндский	–	–	7046	97781	–	–	–	–	31253	136080
Минский	181673	–	16277	579087	14054	10724	101928	13505	–	917248
Могилевский	511998	–	21664	93060	6600	19316	62278	10136	–	725052
Москва	62260	2508	21597	366148	37651	263859	–	–	10740	764763
Московский	172229	6978	27928	368264	–	44478	–	8458	31536	659871
Нижегородский	314472	5186	7660	133970	19959	34724	402	67305	2216	585894
Новгородский	220665	10314	10196	203658	–	31484	–	7804	2301	486422
Олонецкий	–	–	–	–	127120	20278	–	–	2813	150211
Орловский	510628	–	16301	241785	3338	18345	–	12911	10096	813404
Ордынский	Выборы состоялись. Сведения не обнаружены									
Оренбургский	112209	6550	9575	166121	–	24847	158663	–	226604	704569
Пензенский	517226	4336	4726	54731	–	25407	29821	–	–	636247
Пермский	665118	–	27502	268292	29012	111241	77861	83734	15129	1277889
Петроград	156936	19109	29820	424024	4377	246506	–	42308	18001	941081
Петроградский	119761	12048	6100	229698	16904	64859	15963	5661	841	471835
Подольский**	11052	852	12487	32942	660432	9371	113588	–	7530	848254

Полтавский	198437	4391	5993	64460	761313	18105	33340	–	63217	1149256
Приамурский	61967	–	16772	43534	–	17799	3275	–	97556	240903
Прикаспийский	Выборы состоялись. Сведения не обнаружены									
Псковский	295012	4059	4870	173631	–	25961	3859	3209	4703	515304
Рязанский	427364	5695	5039	272153	–	30734	–	9368	4216	754569
Самаркандский	4238	–	1586	–	–	–	87059	–	1913	94796
Самарский	690341	4369	6125	195132	51212	44507	192861	20180	3083	1207810
Саратовский	612094	10243	15152	261308	–	27226	103470	51774	6379	1087646
Семиреченский	–	–	–	–	120150	–	200639	–	28272	349061
Симбирский	424185	7953	4785	90388	–	18303	71931	11130	2116	630791
Смоленский	250134	2855	7901	361062	–	29274	1708	5300	–	658234
Ставропольский	291395	670	1836	17430	–	10898	–	3078	2609	327916
Степной**	14930	–	2500	18901	7713	7886	135386	1469	5869	194654
Сыр-Дарьинский	Выборы не состоялись									
Таврический	300150	4544	16875	31154	63271	38108	105586	8022	825	568535
Тамбовский	837497	7412	22424	240652	6222	47548	–	12494	889	1175138
Тверской	245997	3739	18752	398479	–	37453	–	7723	2974	715117
Терско-Дагестанский**	11542	443	1461	29889	386	11330	1881	–	29924	86856
Тобольский	392061	50780	12061	–	–	13793	25830	–	–	494525
Томский	541153	15802	5769	51456	–	18618	–	–	2686	635484
Тульский	256069	1991	10940	237558	–	22782	–	–	9516	538856
Тургайский	63650	–	6758	–	–	–	211274	–	–	281682
Уральский	5076	–	–	–	–	–	278014	–	87535	370625
Уфимский	322166	11429	2614	48151*	304844	15825	224817	11178	15372	956396
Ферганский	–	–	–	–	–	–	770284	–	–	770284
Харьковский	838873	11852	20529	114743	1802	61302	11587	24335	11448	1096451
Херсонский**	368078	6177	17371	107975	65210	57699	117805	21609	143647	905571
Черниговский	105565	10089	10813	271174	486964	28864	28308	16715	15154	973646
Эстляндский	3200	64704	–	119863	–	–	68085	–	17022	299844
Якутский	1208	–	247	–	–	586	–	–	1541	3582
Ярославский	197465	5637	16803	176035	–	53730	–	4427	4421	458518
Балтийский флот	45016	–	–	66810	–	–	–	–	3997	115193
Черноморский флот	22251	–	1943	10771	12895	–	–	–	4769	52629
Северный фронт	249832	5868	10420	471828	88956	13687	–	–	–	840591
Западный фронт	180582	–	9700	653430	68455	16750	–	–	47083	976000
Юго-Западный фронт	402930	1125	79630	300112	177354	13724	9465	–	23083	1007423
Румынский фронт	670047	4004	36485	173728	188760	20956	31623	–	–	1125603
Кавказский фронт	229705	20574	61783	–	10285	8640	–	–	–	330987
Русские войска за границей	Выборы не состоялись									
Всего	19110074	439200	1522467	10889437	7030897	2180488	4670189	674160	1885050	48401962

* Совместно с меньшевиками-интернационалистами

** Сведения неполные

*** В том числе казаки – 636966

¹Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. – М., 1997. – С. 363-366.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Сравните основные принципы избирательного законодательства, разработанного применительно к выборам во Всероссийское Учредительное собрание и избирательного законодательства европейских государств начала XX в. Согласны ли вы с утверждением, что отечественное избирательное законодательство 1917 г. представляло собой высшее достижение государственно-правовой мысли того времени.

2. Можно ли признать верным решение о применении на выборах 1917 г. пропорциональной избирательной системы? Могла ли быть использована другая избирательная система?

3. Охарактеризуйте исторические условия, в которых проходила кампания по выборам депутатов Учредительного собрания.

4. Почему Учредительное собрание оказалось нежизнеспособным?

5. Сравните основные принципы избирательного права 1917 г. с современными стандартами избирательного законодательства.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА¹

Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. №№ 1-20. – Пг., 1917.

Подготовительные меры к Учредительному собранию // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1: Отделы I-VIII. – Пг., 1917.

Постановление Временного правительства «Об образовании Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание» от 25 марта 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – Отдел I. – 30 марта 1917 г. – № 71. – Ст. 406. – С. 604-605.

Постановление Временного правительства «Об утверждении раздела I Положения о выборах в Учредительное собрание» от 20 июля 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – Отдел I. – 22 июля 1917 г. – № 169. – Ст. 915. – С. 1649-1658.

Постановление Временного правительства «Об утверждении глав VI-X раздела I и раздела II Положения о выборах в Учредительное собрание» от 11 сентября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – Отдел I. – 10 октября 1917 г. – № 251. – Ст. 1801. – С. 2943-2962.

Постановление Временного правительства «Об установлении Наказа о применении раздела I Положения о выборах в Учредительное собрание» от 11 сентября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – Отдел I. – 10 октября 1917 г. – № 251. – Ст. 1802. – С. 2963-2982.

Постановление Временного правительства «Об утверждении раздела третьего Положения о выборах в Учредительное собрание о порядке выборов в армии и флоте» от 23 сентября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – Отдел I. – 13 октября 1917 г. – № 253. – Ст. 1810. – С. 2991-2998.

Проект Положения о выборах в Учредительное собрание. Заседания 1-11 [11 отдельных публикаций (сплошная пагинация)]. – Пг., 1917.

Стенографический отчет Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание. Вып. 1-4. – Пг., 1917.

Постановление Рабочего и крестьянского правительства «О созыве Учредительного собрания в назначенный срок» от 27 октября 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений

¹ Более подробный перечень публикаций законодательства, документов и исследований по теме см. в кн.: Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. – Калуга-Москва, 2002. – С. 248-279.

Рабоче-крестьянского правительства. Отдел I. – 1 декабря 1917. – № 1. – Ст. 5. – С. 6-7.
Декрет об условиях открытия Учредительного собрания от 26 ноября 1917 г.// Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. – С. 159-160.
Декрет, принятый в заседании Центрального Исполнительного комитета 6 января 1918 г. «О роспуске Учредительного собрания»// Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства. Отдел I. – 13 января 1918. – № 15. – Ст. 216. – С. 235-236.

Всероссийское Учредительное собрание/ Сост. И. С. Малчевский. – М.; Л., 1930.
«Зато теперь свобода...»: Письма крестьян и городских обывателей в Учредительное собрание и обзор хода избирательной кампании 1917 г.// Неизвестная Россия. [Кн. II]. – М., 1992.
Институт выборов в России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в./ Под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001.
Ленин В. И. Выборы в Учредительное собрание и диктатура пролетариата// Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 40. 5-е изд. – М., 1963.
Ленин В. И. Тезисы об Учредительном собрании// Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 35. 5-е изд. – М., 1969.
Российское законодательство X-XX веков: В 9-ти тт. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций/ Под ред. О. И. Чистякова. – М., 1994.
Учредительное собрание: Россия 1918: Стенограмма и другие документы/ Сост. Т. Е. Новицкая. – М., 1991.
Святыцкий Н. В. Итоги выборов во Всероссийское Учредительное собрание// Год русской революции: 1917-1918: Сб. ст. – М., 1918.
Сталин И. В. К выборам в Учредительное собрание// Сталин И. В. Сочинения. Т. 3. – М., 1953.

Артамонова С. Н. Из опыта работы Особого совещания для подготовки Положения о выборах в Учредительное собрание// Государство и право. – 1998. – № 11.
Безбережьев С. В. Об итогах выборов в Учредительное собрание в губерниях Северной области: (Ноябрь-декабрь 1917 г.)// Великий Октябрь – торжество идей марксизма-ленинизма. Материалы конф. Вып. II. – М., 1987.
Божич А. С. Оппозиционная социалистическая пресса Москвы и Петрограда как инструмент борьбы за Учредительное собрание: (Октябрь-декабрь)// Вопросы отечественной истории: Межвуз. сб. науч. тр. – М., 1996.
Борьба за массы в трех революциях России: Пролетариат и средние городские слои/ В. П. Булдаков и др. – М., 1981.
Васютин Ю. С., Иванов В. М. Учредительное собрание в России: история и современность// Политические партии: история, теория, практика. Вып. I. – М., 1993.
Вишняк М. В. Всероссийское Учредительное собрание. – Париж, 1932.
Вишняк М. В. Дань прошлому. – Нью-Йорк, 1932.
Гаузова Т. А. Вятские кадеты на выборах в Учредительное собрание// Вятская земля в прошлом и настоящем. Т. I. – Киров, 1995.
Голуб П. А. Выборы в Учредительное собрание 1917 г. – фальсификация века// Диалог. – 2000. – № 2.
Зайцев И. В. Выборы в Учредительное собрание в Калужской губернии// Вопросы выборов и избирательного права (Калуга). – 1998. – № 1.
Знаменский О. Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения. – Л., 1976.
Знаменский О. Н. Выборы в Учредительное собрание в Петрограде// Из истории Великой Октябрьской социалистической революции. – Л., 1967.
Знаменский О. Н. Конец Учредительного собрания. – Л., 1967.
Кабытова Н. Н. Власть и общество в Российской провинции: 1917 год в Поволжье. – Самара, 1999.
Каплюков В. В. Партийная борьба на Урале вокруг Учредительного собрания// Большевицкие организации Урала в борьбе за победу социалистической революции. – Свердловск, 1987.
Кириенко Ю. К. Итоги выборов в Учредительное собрание на Дону// История СССР. – 1970. – № 1.
Матвеев М. Н. Земства Самарской губернии и выборы в Учредительное собрание//

- Вопросы истории. – 1995. – № 8.
- Миллер В. И. Всероссийское Учредительное собрание и демократическая альтернатива// Отечественная история. – 1993. – № 5.
- Мордвинцев Г. В. Выборы в Учредительное собрание в России и Башкирии в 1917 году. – Уфа, 1995.
- Новиков Ю. А. Избирательная система России: 90 лет истории. – М., 1996.
- Поляков Ю. А. Учредительное собрание: 80 лет спустя// Свободная мысль. – 1998. – № 3.
- Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. – М., 1997.
- Протасов Л. Г. К истории конфликта между Совнаркомом и Всероссийской избирательной комиссией// Проблемы политической и экономической истории России. – М., 1998.
- Протасов Л. Г. Крестьяне на выборах в Учредительное собрание// Тамбовское крестьянство: от капитализма к социализму (вторая половина XIX – начало XX в.). Сб. науч. Ст. Вып. 2. – Тамбов, 1998.
- Протасов Л. Г. «Кто был кто» во Всероссийском Учредительном собрании// Крайности истории и крайности историков. – М., 1997.
- Протасов Л. Г. Предвыборные блоки Всероссийского Учредительного собрания: (латентные характеристики)// 1917 год в судьбах России и мира. Октябрьская революция: От новых источников к новому осмыслению. – М., 1998.
- Рейли Д. Дж. Политические судьбы российской губернии: 1917 г. в Саратове/ Пер. с англ. – Саратов, 1995.
- Русские выборы. – М., 1999.
- Российская Конституанта: [«Круглый стол» историков]// Родина. – 1989. – № 3.
- Рубинштейн Н. Л. К истории Учредительного собрания. – М.; Л., 1931.
- Свиридова Т. А. Земства и выборы в 1917 году: (По материалам Калужской губернии)// Вопросы выборов и избирательного права (Калуга). – 1998. – № 1.
- Скрипилев Е. А. Всероссийское Учредительное собрание: Историко-правовое исследование. – М., 1982.
- Спирин Л. М. Итоги выборов во Всероссийское Учредительное собрание// История СССР. – 1988. – № 2.
- Спирин Л. М. Россия 1917 год: Из истории борьбы политических партий. – М., 1987.
- Федюк В. П. Большевики и их политические противники на выборах в Учредительное собрание// Партия и массы в свете ленинской концепции (конец XIX в. – 1920-е годы). – Ярославль, 1991.
- Чернов В. М. Перед бурей: Воспоминания/ Предисл. С. Сергеева. – М., 1993.
- Чирухин Н. А. Почему победили эсеры?: (К вопросу об итогах выборов в Учредительное собрание в нашем крае)// Земля курганская: Прошлое и настоящее: Краеведческий сб. Вып. 6. – Курган, 1993.
- Шавеко Н. А. Октябрьская революция и Учредительное собрание. – М.; Л., 1928.





Очерк шестнадцатый

Избирательная система советского государства

Основные вопросы:

1. Избирательное законодательство РСФСР и СССР 1918-1936 гг.
2. Избирательное законодательство, разработанное на основании норм Конституции СССР 1936 г.
3. Выборы 1937-1940 гг.
4. Избирательное законодательство и избирательный процесс в СССР (40-70-е гг.)

1. Избирательное законодательство РСФСР и СССР 1918-1936 гг.

Политический строй, установленный в России после Октябрьской революции 1917 г. поставил одной из своих главных задач ликвидацию «буржуазно-демократических» политико-правовых институтов и создание принципиально новых форм организации власти.

На протяжении 1917-1918 гг. руководители большевистской партии, и в первую очередь ее лидер – В. И. Ленин, предпринимали усилия по созданию «советского» государства. Ленин и его единомышленники являлись убежденными и последовательными критиками так называемого «буржуазного парламентаризма», либеральных свобод и, в частности, выборной практики, характерной для «капиталистического общества». Но при этом Ленин не призывал к полному упразднению института выборного представительства: «Без представительных учреждений мы не можем себе представить демократии, даже и пролетарской демократии, без парламентаризма можем и *должны*»¹.

Падение самодержавия открыло простор для политического экспериментирования. В то время, когда в стране шел процесс организации новых властных структур, разрабатывались проекты демократического выборного законодательства для земств, городов и Учредительного собрания, большевистская партия отстаивала собственную программу реформирования государства.

¹ Ленин В. И. Государство и революция // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. – М., 1969. – С. 48.

В апреле 1917 г. Ленин выдвинул лозунг: «Вся власть Советам!» и настойчиво добивался его осуществления. Опираясь на учение Маркса, большевистская партия отстаивала идею бесклассового и безгосударственного общества. Новому общественному строю должен был предшествовать этап «диктатуры пролетариата», период, когда пролетариат «основывает свое господство посредством насильственного ниспровержения буржуазии»¹.

Ленин полагал, что на протяжении относительно длительного исторического периода государство должно быть сохранено и, более того, являться достаточно сильным для того, чтобы защищать «завоевания революции» и создавать условия для строительства нового общества. Представители «эксплуататорских классов» лишались возможности легально участвовать в политической деятельности. Ленин указывал, что постреволюционный период «неминуемо является периодом невиданно ожесточенной классовой борьбы, невиданно острых форм ее, а следовательно, и государство этого периода неизбежно должно быть государством *по-новому* демократическим (для пролетариев и неимущих вообще) и *по-новому* диктаторским (против буржуазии)»². Именно *Советы* представлялись Ленину наилучшей формой государственности, сочетающей в себе элементы диктатуры и демократии.

Первые Советы стихийно образовались в 1905 г. Рабочие, выступившие против самодержавия, создавали свои выборные комитеты для организации борьбы с властями, обсуждения совместных действий, лозунгов и требований³.

В 1917 г. Советы возникали в процессе стихийной самоорганизации революционных сил. Политическая самоидентификация общества выражалась, в частности, и в образовании Советов, выступавших от имени больших социальных групп. Их создавали рабочие, крестьяне, солдаты, казачество. Были попытки организовать Советы представителей творческих профессий.

Формирование Советов проходило в обстановке борьбы за власть между сторонниками Временного правительства и радикальными революционными группами, в первую очередь, большевиками. Политические партии стремились использовать новые общественные структуры для укрепления своего влияния. Большевики и меньшевики вели борьбу за Советы рабочих депутатов. Эсеры контролировали большинство крестьянских Советов.

Постепенно складывалась организационная структура советских организаций. Рабочие создавали фабричные и заводские Советы, представители которых входили в городские Советы рабочих депутатов, участвовали в работе губернских съездов Советов рабочих и солдатских депутатов.

¹ Манифест коммунистической партии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 4. – М., 1955. – С. 435.

² Ленин В. И. Государство и революция // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. – М., 1969. – С. 35.

³ Первые Советы возникли в апреле 1905 г. на уральских предприятиях. В мае 1905 г. был образован Иваново-Вознесенский Совет уполномоченных. Осенью 1905 г. Советы действовали более чем в 50 городах и поселках. Петербургский Совет был создан 14 октября 1905 г.

Например, Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов, образованный 27 февраля 1917 г., включал представителей, избранных на промышленных предприятиях города. Крупные заводы выбирали делегатов из расчета: 1 человек на 1 000 рабочих; мелкие – 1 представитель от предприятия.

Солдатские Советы формировались по армейским подразделениям: в полках, дивизиях, корпусах, армиях, фронтах. Прослеживалась устойчивая тенденция объединения солдатских и рабочих Советов.

В 1917 г. крестьянские Советы уже имели достаточно разветвленную структуру: от низовых организаций до губернских съездов, избравших представителей на Всероссийский крестьянский съезд (впервые собрался 4 мая 1917 г.).

Деятельность Советов координировалась всероссийскими съездами, делегаты которых, как правило, избирались на уездных и губернских съездах соответствующих Советов. В июне 1917 г. был созван первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, призванный выступать в качестве высшего органа новых общественно-политических структур. Съезд учредил свой исполнительный орган – *Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК)*, решения которого были обязательными для Советов в межсессионный период.

Октябрьская революция 1917 г. проходила под лозунгом «*Вся власть Советам!*». II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, открывшийся вечером 25 октября 1917 г., узаконил свержение Временного правительства и провозгласил, что «*вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов*»¹.

В воззвании Совета Народных Комиссаров от 5 ноября 1917 г. говорилось: «*Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет, если вы сами не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы – отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы*»².

Итак, отныне Советы становятся главным институтом местного и центрального управления, основой нового государственного строя. «*Россия объявляется Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам*»³, – провозглашала «*Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа*», принятая 10 января 1918 г. Революция стимулировала процесс образования Советов на низовом уровне: фабричных, сельских, волостных, городских, уездных и др. Параллельно шел процесс «*большевизации*» Советов.

Формально Советы являлись высшими органами власти, но на практике их деятельность контролировалась большевистским руководством. Реальная власть на местах сосредотачивалась, как правило, в *военно-революционных комитетах*, куда входили руководители местной организации РСДРП (б), представители революционных вооруженных отрядов, руководство Советов.

¹ Ленин В. И. Воззвание «Рабочим, солдатам и крестьянам!»// Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. – Т. 35. – М., 1969. – С. 11.

² Ленин В. И. Воззвание «К населению»// Там же. – С. 66.

³ Съезды Советов СССР, союзных и автономных советских социалистических республик. Сб. документов. Т. I. – М., 1959. – С. 27.



*Делегаты VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов
(Москва, 7 ноября 1918 г., фото)*

Советы не оставляли места институтам выборного представительства, учрежденным в период деятельности Временного правительства¹. В первую очередь были ликвидированы органы городского самоуправления, в большинстве регионов негативно воспринявшие большевистский переворот. В конце 1917 – начале 1918 г. земства еще продолжали существовать, но скорее как хозяйственные субъекты, нежели органы местного управления. Земская система быстро разрушалась: подведомственные учреждения переходили в ведение новой власти. В отдельных случаях земства объявляли себя Советами, в большинстве – принимали решение о сложении полномочий и передаче дел.

Беспрепятственная ликвидация Учредительного собрания, земского и городского самоуправления показала отсутствие в России прочной базы или какой-либо широкой народной поддержки институтов и принципов буржуазной демократии².

Идеологи большевизма подчеркивали, что Советы являются более прогрессивной формой осуществления народовластия по сравнению с теми, что существовали прежде. Ленин полагал, что «при социализме... впервые в истории цивилизованных обществ *масса* населения поднимается до *самостоятельного* участия не только в голосованиях и выборах, но и в *повседневном управлении*. При социализме *все* будут управлять по

¹ В данном очерке рассматривается история представительных учреждений, существовавших в рамках советского законодательства – РСФСР и СССР. Однако в период 1918–1922 гг. на территории бывшей Российской империи существовало множество правительств и, соответственно, политических режимов. В ряде случаев «небольшевистские» власти либо допускали существование представительных учреждений (земств, городских дум), введенных распоряжениями Временного правительства, либо учреждали новые выборные структуры. В этой связи можно упомянуть о Дальневосточной республике, имевшей систему выборного представительства, отличную от той, что была принята в РСФСР. Рассмотрение «несоветского» опыта выборного представительства представляет безусловный интерес, но оно не является задачей настоящего издания.

² Карр Э. История Советской России. Кн. 1. – М., 1990. – С. 112.

очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял»¹. Он же указывал в январе 1918 г.: «Республика Советов является более высокой формой демократизма, чем обычная буржуазная республика с Учредительным собранием»².

В конце 1917 – начале 1918 г. организация «советского» представительства имела ряд характерных черт.

Порядок выборов определялся самими Советами. Революционные массы формулировали основные требования, предъявляемые к избирателям и избираемым. Процедура выборов была достаточно простой. Центральные власти в большей степени интересовала проблема сохранения большевистского влияния в Советах, недопущение в них «классовых врагов» и оппозиционных партий³. Так, 2 февраля 1918 г. Отдел местного управления Народного комиссариата внутренних дел сообщил Коллегии по управлению Петроградской губернией, что «принимать участие в Советах имеют право не все, а только трудовое население»⁴.

Действительно, одной из важных черт нового революционного правосознания стала дифференциация избирателей и кандидатов по имущественно-классовому признаку. Начали определяться категории населения, отстраненные от участия в избирательном процессе: помещики, торговцы, зажиточные крестьяне (кулаки), священнослужители, офицеры и многие другие. Однако в действительности кулаки не только активно участвовали в выборах в сельские Советы, но и часто избирались их председателями, так как состоятельные крестьяне выражали готовность исполнять должностные обязанности, не получая жалования.

Стремясь поставить Советы под свой контроль, большевики лишали права голоса отдельных граждан и даже целые группы населения. Например, в Ижевской волости Рязанской губернии местная организация РСДРП (б) активно проводила в жизнь новые начала избирательных правоотношений. «Крестьянство нетрудовое» было признано «неимеющим избирательного права». Для того, чтобы «разделить трудовое крестьянство от нетрудового» была создана избирательная комиссия. «Около 200 человек, бывшие помещики и кулаки, а также тайные и явные контрреволюционеры» были лишены избирательного права при выборах нового волостного Совета». При этом пере выборы Совета производились «на основах прямого, тайного голосования трудового крестьянства»⁵.

¹ Ленин В. И. Государство и революция// Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е. изд. Т. 33. – М., 1969. – С. 116.

² Ленин В. И. Тезисы об Учредительном собрании// Там же. Т. 35. – М., 1969. – С. 162.

³ 28 ноября 1917 г. партия кадетов была объявлена «партией врагов народа». 14 июня 1918 г. ВЦИК исключил из своих рядов представителей партий меньшевиков и правых эсеров и рекомендовал сделать это всем Советам. Левые эсеры были изгнаны из Советов после подавления т. н. «левоэсеровского» мятежа (6-9 июля 1918 г.). Но по мере углубления гражданской войны, политика правящей партии по отношению к другим политическим течениям социалистического толка, несколько изменилась. 30 ноября 1918 г. ВЦИК издал постановление «О допущении Российской социал-демократической рабочей партии (меньшевиков) к участию в советской работе». 25 февраля 1919 г. ВЦИК восстановил в политических правах эсеров, за исключением членов групп, «которые прямо или косвенно поддерживают внешнюю и внутреннюю контрреволюцию».

⁴ Цит. по: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации. – М., 1996. – С. 27.

⁵ Переписка Секретариата ЦК РСДРП (б) с местными партийными организациями. Ч. II: (ноябрь 1917 – февраль 1918 г.). – М., 1957. – С. 381-382.

На начальном этапе складывания советской государственности способ голосования при избрании Советов определялся решениями местных властей. В крупных городах, в частности, в Петрограде, активно практиковалось тайное голосование по партийным спискам, когда избирательные бюллетени подавались в запечатанных конвертах и помещались в опечатанную избирательную урну.

С ноября 1917 по июнь 1918 г. в Петрограде состоялось несколько кампаний по выборам и перевыборам Советов различных уровней: на предприятиях, в учреждениях, воинских частях «старой» армии и Красной Армии, дважды проводились выборы в районные советы и Петроградский Совет. При этом «в подавляющем большинстве предприятий и воинских частей Красной Армии выборы производились тайным голосованием»¹.

На селе был более распространен открытый способ голосования.

Важную роль в процессе формирования советского избирательного права сыграло принятие Конституции РСФСР, утвержденной 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов.

Структура представительных органов Республики Советов выглядела следующим образом. Согласно Конституции, высшая власть в РСФСР принадлежала *Всероссийскому съезду Советов*, который состоял из депутатов, делегированных городскими Советами по квоте: один депутат на 25 000 избирателей и губернскими Советами – один депутат на 125 000 жителей. Подобное неравенство норм представительства объясняется тем, что Всероссийский съезд Советов возник в результате слияния Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов и Всероссийского съезда крестьянских депутатов. При этом сохранялись исторически сложившиеся нормы представительства рабочих (1 депутат от 25 000 избирателей) и крестьян (1 депутат от 125 000 жителей, т. е., приблизительно, от 75 000 избирателей).

Губернские съезды Советов состояли из представителей волостных съездов (один депутат от 10 000 жителей) и городских Советов (один депутат от 2 000 избирателей), при общей численности губернского съезда не более 300 человек.

Численность делегатов *уездных съездов Советов* также не должна была превышать 300 человек. На уездный съезд собирались представители сельских Советов, из расчета 1 депутат от 1 000 жителей. В уездных съездах принимали участие и представители Советов уездных городов.

Делегаты *волостных съездов* представляли сельские Советы по квоте: 1 депутат от 10 членов сельского Совета.

Городские Советы состояли из депутатов, избранных прямым голосованием из расчета один представитель от 1 000 жителей. В населенных пунктах с численностью менее 10 000 жителей один депутат избирался от 100 человек. Общая численность городского Совета должна была составлять не менее 3-х человек и не более 50.

Нижней ячейкой системы выступали *сельские Советы*, избравшиеся прямым голосованием при участии всех жителей, имевших право голоса. Они создавались в селениях, насчитывающих не менее 300 жителей. Один депутат приходился на каждые 100 жителей.

¹ Давидович Я. И., Малышев М. О. Тайное голосование в истории советского избирательного права // Советское государство и право. – 1958. – № 10. – С. 115.

Таким образом, непосредственному избранию гражданами подлежали только сельские и городские Советы. Начиная с волостного уровня действовал принцип многостепенности выборов. Выборы на волостной, уездный и губернский съезды были двухстепенными. Но если уездный съезд собирался непосредственно перед губернным, выборы на последний проводились на уездном съезде. Так появлялась третья «ступень» выборов. Выборы на Всероссийский съезд Советов проводились в городских Советах и на губернских съездах с допущением представительства непосредственно от уездов. Таким образом, для сельского населения выборы были четырехстепенными, тогда как для городских избирателей выборы на все съезды Советов были только двухстепенными¹.

В период гражданской войны значение Советов снижается: в отдельные периоды 1918-1920 гг. властные полномочия на местах осуществляли *революционные комитеты (ревкомы)*, а в деревне – *комитеты бедноты (комбеды)*. Последние были призваны временно заменить сельские Советы, в своем большинстве недостаточно лояльные по отношению к режиму большевиков².

Советские структуры имели краткий срок полномочий. Согласно постановлению VIII Всероссийского съезда Советов (1920 г.) губернские и уездные съезды должны были созываться два раза в год, а волостные – четыре раза. В 1922 г. был введен порядок ежегодных сессий всех советских структур. Выборы в Советы всех уровней следовало производить не позднее 1 октября.

Кроме того, полномочия депутата любого уровня могли быть досрочно прекращены на основании отзыва избирателей.

Избирательное право (как активное, так и пассивное) имели «граждане Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, коим ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет: а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и пр., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли; б) солдаты Советской армии и флота³; в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность»⁴.

Соответственно, права голоса лишались «а) лица, живущие на нетрудовой доход с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;

¹ Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. – М., 1968. – С. 25.

² В частности, в «Инструкции ВЦИК о порядке перевыборов волостных и сельских Советов депутатов» от 2 декабря 1919 г. отмечено: «Советы... были... до последнего времени либо в руках кулаков, либо под сильным их влиянием» (Декреты Советской власти. Т. IV. – М., 1968. – С. 112).

³ В том числе лица, не достигшие 18-летнего возраста.

⁴ Конституция РСФСР 1918 г. Ст. 64// История Советской конституции в документах (1917-1956). – М., 1957. – С. 154.



Билет члена ЦИК СССР 1-го созыва

Федеративная Советская Республика. Высшим органом государственной власти Союза стал *Всесоюзный съезд Советов*, а в период между съездами – двухпалатный *Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР (ЦИК СССР)*. Обе его палаты – *Совет Союза* и *Совет Национальностей* были равноправными, но их состав формировался разными способами. Совет Союза (414 депутатов) избирался на Всесоюзном съезде Советов из представителей республик, пропорционально численности их населения. Депутаты Совета Национальностей (131 человек) избирались исполнительными комитетами союзных и автономных республик, а также автономных областей – по 5 депутатов от каждой союзной или автономной республики и по одному от автономной области.

В дальнейшем выборное законодательство РСФСР формировалось путем издания различных нормативных актов: республиканской и союзной Конституций, постановлений съездов Советов СССР и Всероссийских съездов Советов, ЦИК СССР, Президиума ЦИК СССР, декретов и постановлений ВЦИК, местных законодательных актов.

В общих чертах порядок выборов сельских и городских Советов выглядел следующим образом. Избирательная кампания включала три этапа: подготовительный, отчетную кампанию и собственно выборы.

На подготовительном этапе формировались избирательные комиссии, составлялись списки лиц, лишенных избирательного права, намечались кандидатуры в Советы. Затем городские и сельские избиратели приглашались на собрания, перед населением отчитывались выборные должностные лица: председатели сельских и городских Советов, главы их исполнительных комитетов.

¹ Конституция РСФСР 1918 г. Ст. 65// История Советской конституции в документах (1917-1956). – М., 1957. – С. 155.

д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором»¹.

Конституция РСФСР определила лишь самые важные черты избирательного права и процесса. Многие пробелы законодательства восполнялись республиканскими и местными инструкциями, положениями, другими документами.

30 декабря 1922 г. был образован *Союз Советских Социалистических Республик*, в который вошли РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР и Закавказская Социалистическая

Важной особенностью советской избирательной системы было то, что в городах выборные собрания проводились на предприятиях, в учреждениях, т. е. по месту работы избирателей.

Избрание депутатов Советов осуществлялось открыто, путем поднятия рук. Как правило, избирателям предлагался список кандидатов, который, в большинстве случаев, одобрялся целиком.

В начале 20-х гг. отчетно-выборные кампании в большинстве случаев имели формальный характер. Режим «диктатуры пролетариата» означал монополию на власть коммунистической партии – Российской коммунистической партии (большевиков). Либерализация экономики, связанная с введением *Новой экономической политики (нэп)*¹, не затрагивала основы политического строя. Остатки политических партий были разгромлены или действовали в подполье; они не представляли существенной угрозы для правящего режима. При отсутствии реальной политической оппозиции коммунистическая партия и Советы все более бюрократизировались, не уделяли должного внимания решению повседневных проблем, удовлетворению нужд и интересов масс. Нередкими были случаи должностных преступлений, злоупотреблений, произвола советских служащих и чиновников (особенно на низовом уровне). По свидетельству современника, «в Советы... проходили лица, сделавшиеся советскими чиновниками, которые прибегали к самым недопустимым средствам предвыборной борьбы, чтобы обеспечить за собою свои депутатские места»².

Многочисленные случаи срыва перевыборов Советов из-за низкой явки населения, нарушений избирательных прав граждан, фальсификации результатов выборов снижали и без того невысокий авторитет Советов в глазах населения.

Выборная кампания осени 1924 г. показала, что у руководства страны есть основания обратить серьезное внимание на ситуацию в области советского представительства. Явка на выборы едва достигала кворума в 35 %, определенного законодательством и варьировала от 30, 8 до 36, 9 %, кроме того, в ряде мест власти завышали в отчетах число голосовавших, фальсифицировали данные. В итоге, во многих регионах понатобилось провести перевыборы Советов.

В конце 1924 г. руководство РКП (б) выдвинуло лозунг *оживления Советов*. В резолюции «Об очередных задачах работы в деревне», принятой Пленумом ЦК РКП (б) (25-27 октября 1924 г.), проблема повышения эффективности деятельности Советов была признана «одной из основных и наиболее острых задач момента». В круг задач, на решение которых были ориентированы партийные структуры, входило «проведение в Советы и исполкомы большого количества беспартийных крестьян и крестьянок, в особенности тех, которые имеют авторитет в крестьянской среде», «более правильное соблюдение выборности, устранение незакон-

¹ Новая экономическая политика (нэп) – провозглашена весной 1921 г. X съездом РКП (б). Была рассчитана на восстановление народного хозяйства с целью последующего перехода к социализму. В ходе реализации нэпа продразверстка заменена продналогом, допущено существование различных форм собственности и рыночных отношений.

² Игнатъев В. И. В чем состоит задача оживления Советов. – Л., 1926. – С. 10. См. также приложение к очерку, документ № 1.

ного вмешательства в работу Советов»¹. В тех регионах, где были выявлены существенные нарушения избирательного законодательства, состоялись перевыборы Советов.

Проблемы советской демократии активно обыгрывались Сталиным² в период борьбы за единоличную власть в партии и государстве. 27 февраля 1925 г., выступая на XIII губернской конференции московской организации РКП (б) Сталин сделал откровенное и резкое заявление, не оставшееся незамеченным «в низах»: «Вопрос стоит так: либо мы, вся партия, дадим беспартийным крестьянам и рабочим критиковать себя, либо нас пойдут критиковать путем восстаний... Одно из двух: либо мы откажемся от чиновничьего благополучия и чиновничьего подхода к делу, не будем бояться критики и дадим себя критиковать беспартийным рабочим и крестьянам, которые ведь испытывают на собственной спине результаты наших ошибок: либо мы этого не сделаем, недовольство будет накапливаться, нарастать, и тогда пойдет критика путем восстаний»³.

В рамках курса на оживление Советов были частично пересмотрены некоторые важные положения избирательного права. К этому времени выборный процесс все еще во многом регулировался местным законодательством. Инструкция «О перевыборах в Советы» от 16 января 1925 г., утвержденная Президиумом ЦИК СССР, была призвана унифицировать электоральный процесс в масштабах страны, ввести единые правила, определяющие порядок подготовки к выборам, их проведения и установления результатов голосования.

Инструкцией «О перевыборах в Советы» от 16 января 1925 г. в каждой республике была создана система избирательных комиссий. В РСФСР она включала сельские, волостные (районные), уездные (окружные), городские, губернские (областные) во главе с Центральной избирательной комиссией РСФСР.

Губернские (областные) избирательные комиссии назначались губернскими (областными) исполнительными комитетами в количестве пяти человек. В состав комиссии входили 2 представителя губисполкома, 1 представитель губернского объединения профсоюзов и 2 представителя крестьянских организаций (преимущественно комитетов крестьянской общественной взаимопомощи – ККОВ). Председатель комиссии назначался губисполкомом.

Городские избирательные комиссии также состояли из пяти человек: председателя, назначенного уездной или губернской (окружной) комиссией и четырех членов: по одному представителю от горсовета, частей Красной Армии, профсоюзов, женской организации (общегородское делегатское собрание работниц).

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. Т. 3: 1924-1927. – М., 1970. – С. 138.

² Сталин (Джугашвили) Иосиф Виссарионович (1878-1953) – политический и государственный деятель. С 1898 г. участник социал-демократического движения, с 1903 г. в партии большевиков. С 1917 по 1922 г. возглавлял ряд правительственных структур (нарком по делам национальностей, нарком государственного контроля, Рабоче-крестьянской инспекции). В 1922-1953 гг. генеральный секретарь ЦК РКП (б) – ВКП (б) – КПСС.

³ Сталин И. В. К вопросу о пролетариате и крестьянстве // Сталин И. В. Сочинения. Т. 7. – М., 1947. – С. 31.

Сельская избирательная комиссия состояла из трех человек: председателя (назначался волостной (районной) избирательной комиссией), представителя сельского Совета и лица, выбранного на общем собрании избирателей.

Работа в избирательных комиссиях осуществлялась безвозмездно.

Инструкция о выборах 1926 г. предписывала увеличить число представителей общественных организаций в избирательных комиссиях. По новым правилам губернские (окружные) комиссии насчитывали 11 человек (председатель, 2 представителя губисполкома, по одному представителю от губернского объединения профсоюзов, губкома ВЛКСМ, губернского отдела работниц, горсовета, организаций, представляющих национальные меньшинства, частей Красной Армии, 2 представителя от ККОВ). Уездные комиссии состояли из девяти человек, городские – семи (председатель, 2 представителя горсовета, по одному представителю от профсоюзов, частей Красной Армии, ВЛКСМ, отдела работниц). Сельские избиркомы также состояли из семи человек. Председателя назначал волостной исполнительный комитет. Членов делегировали сельский Совет (2 человека), профсоюз, ВЛКСМ, ККОВ, делегатское собрание крестьянок (по 1 человеку).

Для того, чтобы увеличить явку на выборы, крупные селения дробились на «выборные участки», приближая место голосования к месту жительства избирателей. Если в один сельский Совет избирались депутаты от нескольких поселений, удаленных друг от друга, выборы следовало проводить «поселенно».

С этой же целью в городах, помимо собраний избирателей на предприятиях и в учреждениях, стали созываться отдельные избирательные собрания, на которые приглашалось так называемое «неорганизованное население» (т. е. лица, не организованные в профессиональные союзы): кустари, извозчики, домохозяйки, пенсионеры и другие. На таких собраниях также избирались делегаты в городские Советы.

Еще одним внешним признаком «демократизации» выборов в Советы стало новшество, согласно которому гражданам было формально предоставлено право выдвижения и отвода кандидатур в Советы: «Кандидатские списки или отдельные кандидатуры могут предлагаться как общественными, партийными и профессиональными организациями, так и отдельными гражданами, как на самом избирательном собрании, так и опубликовываться до избирательного собрания... Голосование по спискам не устраняет возможности отвода отдельных кандидатов, помещен-



Предвыборный агитационный плакат (20-е гг.)

ных в списке»¹. Кроме того, избирательным комиссиям было запрещено непосредственно выдвигать и предлагать для голосования кандидатские списки или отдельные кандидатуры в депутаты Советов.

Со второй половины 20-х гг. до принятия новой Конституции СССР, в РСФСР состоялось пять выборных кампаний (лето 1926 г., зима 1926 – весна 1927 г., зима 1928 – весна 1929 г., зима 1930 – весна 1931 г., зима 1934 – весна 1935 г.).

Основным результатом мероприятий по «оживлению» Советов следует считать существенное увеличение числа граждан, голосующих на выборах. К середине 30-х гг. явка избирателей достигала 90 % (в городах). Значительно сократилось количество нарушений процессуальных норм избирательного законодательства. Однако, несмотря на усиление административного надзора, в отдельных случаях выборы признавались несостоявшимися вследствие отсутствия кворума, неправильного подсчета голосов, несвоевременного вручения повесток, нарушений порядка выдвижения кандидатов в депутаты и других обстоятельств. Например, в 1927 г. по РСФСР было 120 случаев отмены выборов².

Процент избирателей, участвовавших в выборах³

	1922г.	1923г.	1925г.	1926г.	1927г.	1929г.	1931г.	1934г.
Выборы в городские советы	36,2	38,5	48,7	52,0	59,1	70,8	79,6	91,6
Выборы в сельские советы	22,3	35,8	47,3	48,9	48,4	61,8	70,4	83,3

Одной из существенных черт советской избирательной системы являлось отстранение от участия в выборах отдельных категорий граждан, преимущественно, по социально-классовому признаку. Как следствие, в языке появилась новая идиома – «лишенец», т. е. лицо, лишенное избирательных прав и производная от нее – «лишенчество». Лишеницы составили достаточно пеструю группу, в которую входили люди разного социального происхождения, возраста, рода прежней и настоящей деятельности.

Как говорилось выше, основные категории лиц, лишенных избирательного права, были определены в Конституции РСФСР 1918 г. Конституция РСФСР, принятая в 1925 г., сохранила семь категорий лишенцев, но и здесь содержались лишь достаточно общие критерии, требующие уточнений и разъяснений. И хотя в документах, принятых позднее, например, в Инструкции ВЦИК «О выборах городских и сельских Советов...» от 13 октября 1925 г., содержался перечень оснований, по которым избирательные права могли быть восстановлены, нечеткость формулировок избирательного законодательства оставляла место для административного произвола при принятии решения о признании того или иного лица «лишенцем».

В крупных городах учет избирателей и лишенцев вели профсоюзные комитеты предприятий или домоуправления (по «неорганизованному»

¹ Инструкция о выборах в Советы от 28 сентября 1926 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. Отдел I. – 26 октября 1926. – № 66. – Ст. 501. – С. 1215.

² Ким А. И. Советское избирательное право. – М., 1965. – С. 62.

³ Советская историческая энциклопедия. Т. 13. – М., 1971. – Стлб. 199.

населению). В сельской местности этим занимались волисполкомы и сельсоветы. Составленные ими списки утверждались низовыми избирательными комиссиями. За 20 дней до выборов списки лиц, лишенных избирательного права, следовало поместить для всеобщего сведения на видном месте (как правило, в помещении домоуправления, сельсовета и т. п. общественных местах).

Тысячи людей, попавших в «черный список» прилагали усилия к тому, чтобы выйти из него. «Особенностью положения лишенцев в стране Советов была не только и не столько потеря ими права избирать и быть избранными в органы государственной власти. Главная проблема для них заключалась в другом: вместе с потерей избирательных прав они лишались серьезных перспектив в продвижении по социальной лестнице. Их не принимали на работу в государственные учреждения и на промышленные предприятия. Им ограничивали доступ в средние и высшие учебные заведения. Они не могли служить в Красной Армии... Но самое главное – эти граждане лишались социальной поддержки государства: их лишали пенсий, пособий, отказывали в социальном страховании. Наконец, они не имели права на «заборную книжку», ставшую основным документом на получение продуктов питания после введения в конце 1928 г. карточной системы»¹.

Избирательные комиссии, особенно в крупных городах, были переполнены жалобами на неправильное включение в список лишенцев и ходатайствами о восстановлении незаконно утраченных избирательных прав.

Общее количество лишенцев в СССР было сравнительно невелико – максимум 8,5 % в городах и 4,1 % в сельской местности (1929 г.). Причем процент лишенных права голоса существенно менялся от одной выборочной кампании к другой, что видно из следующей таблицы.

Процент лишенных избирательных прав²

	1923 г.	1924 г.	1927 г.	1929 г.	1931 г.	1934 г.
В городах	8,2	5,0	7,7	8,5	4,9	2,4
В сельской местности	1,4	0,74	3,5	4,1	3,7	2,6

Институт лишения избирательных прав на основании социального или классового статуса граждан был ликвидирован с принятием Конституции СССР 1936 г. Постановлением от 14 марта 1937 г. Президиум ЦИК СССР предписал прекратить производство всех дел «о восстановлении в избирательных правах граждан СССР, лишенных этих прав по мотивам социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности»³.

¹ Тихонов В. И., Тяжелникова В. С., Юшин И. Ф. Лишение избирательных прав в Москве в 1920-1930-е годы. – М., 1998. – С. 25.

² Советская историческая энциклопедия. Т. 13. – М., 1971. – Стлб. 200.

³ Постановление Президиума ЦИК СССР от 14 марта 1937 г. «О прекращении производством дел о лишении избирательных прав граждан СССР по мотивам социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности и о ликвидации Центральной избирательной комиссии ЦИК СССР» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. Отдел I. – 14 апреля 1937. – № 20. – Ст. 75. – С. 171.

2. Избирательное законодательство, разработанное на основании норм Конституции СССР 1936 г.

Разработка новой Конституции СССР

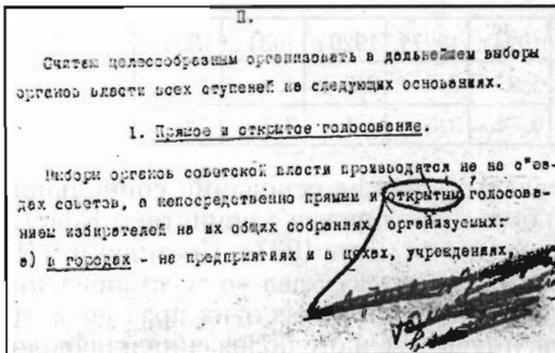
Важные события в истории «советского» избирательного права и процесса произошли в середине 30-х гг. Недостатки избирательной системы, сложившейся в 20-х гг. сознавались не только рядовыми гражданами, но и руководством страны. В этот период Сталин приступил к осуществлению конституционной реформы и, в частности, решил модернизировать громоздкую многоярусную систему Советов, сделать ее более простой, упорядоченной, менее бюрократизированной.

Процесс создания новой избирательной системы начался в период обострения карательной политики государства по отношению к населению. 1 декабря 1934 г. в Ленинграде при невыясненных обстоятельствах был убит один из наиболее популярных деятелей ВКП (б) – С. М. Киров¹. Это событие было использовано Сталиным в качестве повода для массовых репрессий.

В конце 1934 г. Сталин поручил секретарю ЦИК СССР А. С. Енукидзе² подготовить соображения об изменении правовой базы, регламентирующей выборы в Советы. 10 января 1935 г. Енукидзе представил Сталину записку «Об изменении порядка выборов органов власти Союза ССР и союзных республик».

В документе содержался анализ существующего порядка избрания депутатов Советов и их исполнительных органов. Автор указывал на «чрезвычайную сложность» процесса формирования властных структур: «Рай-

Пометки Сталина на записке А. Енукидзе от 10 января 1935 г.



исполком избирается... трехстепенным голосованием... Краевой, областной исполком и ЦИК автономной республики избираются трех- и четырехстепенным голосованием; ЦИК'и союзных республик избираются пятистепенным голосованием»³.

В новых условиях, писал Енукидзе, «исчезают все основания для сохранения столь сложного порядка выборов и становится своевремен-

¹ Киров (Костриков) Сергей Миронович (1886-1934) – политический и государственный деятель. С 1926 г. 1-й секретарь Ленинградского губкома (обкома) и горкома ВКП (б), Северо-Западного бюро ЦК ВКП (б), с 1930 г. член Политбюро ЦК. В 1934 г. убит террористом.

² Енукидзе Авель Сафронович (1877-1937) – политический и государственный деятель. С 1918 г. секретарь Президиума ВЦИК, в 1922-1935 гг. секретарь Президиума ЦИК СССР. Расстрелян в 1937 г.

³ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ), ф. 558, оп. 1, д. 3275, л. 2.

ной постановка вопроса о переходе от многостепенной системы к прямым выборам»¹.

По мнению автора записки, Советы и исполнительные комитеты всех уровней должны избираться непосредственно гражданами: «Выборы органов советской власти производятся не на съездах Советов, а непосредственно прямым и открытым голосованием избирателей на их общих собраниях...»². При этом следовало устранить различия в нормах представительства в Советах для городских и сельских жителей. Енукидзе предлагал формировать ЦИК СССР, исходя из расчета: 1 депутат Совета Союза от 200 000 избирателей. Для Совета Национальностей определялась норма – по пяти представителей от каждой союзной и автономной республики и по одному от автономной области.

В записке содержался проект кардинальной реформы избирательного процесса. В его основу была положена идея единых выборов, одновременного переизбрания депутатов всех Советов: от низовых, до ЦИК СССР. Избирателям предлагалось проголосовать сразу по пяти спискам: «По списку № 1 избираются члены городского Совета в городах и члены сельского Совета в сельских местностях; по списку № 2 избираются члены райисполкома; по списку № 3 избираются члены краевого и областного исполкомов, а также члены ЦИК автономных республик и исполкомов автономных областей; по списку № 4 избираются члены ЦИК союзной республики; по списку № 5 избираются члены ЦИК Союза ССР, причем этот список состоит из двух частей: а) список членов Союзного Совета, б) список членов Совета Национальностей»³.

При этом сохранялся открытый способ голосования и принцип организации выборов по месту работы или службы избирателей.

Такая модель выборов, будучи принятой, бесспорно, могла существенно упростить электоральный процесс. Он мог быть проведен одновременно по всей стране, становился менее затратным, более простым и понятным населению. При необходимости, на любом уровне советской системы могла быть проведена ротация представителей. ВКП (б) сохраняла все контролирующие и координирующие функции. Выборы по-прежнему рассматривались в качестве массовой политической кампании, тесно связанной с другими внутриполитическими процессами СССР.

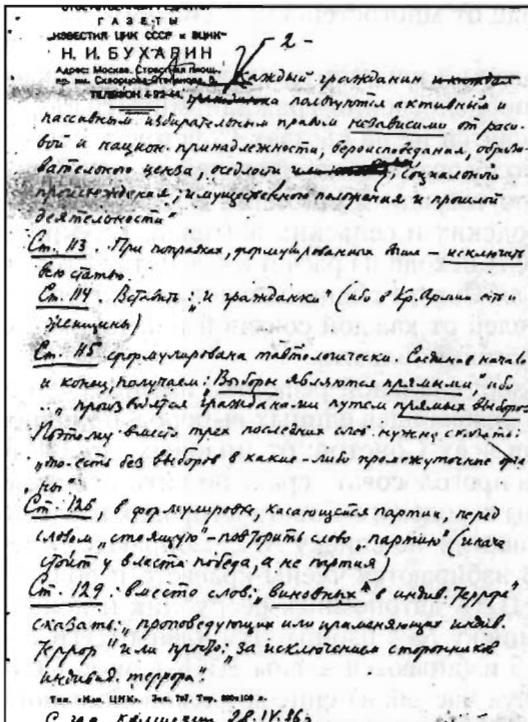
По проекту Енукидзе рядовые избиратели не получали возможности выдвинуть своих кандидатов в избираемые структуры (не говоря уже о «самовыдвижении» и альтернативных кандидатурах). Процесс формирования списков кандидатов по-прежнему оставался прерогативой партийных и советских властных структур. В записке особо оговаривалось, что список № 4 (ЦИК союзной республики) выдвигается ЦК национальных компартий, а ВЦИК и ЦИК СССР – ЦК ВКП (б). Совершенно очевидно, что и первые три списка не были бы вынесены на избирательные собрания без одобрения соответствующих структур ВКП (б).

Таким образом, в записке Енукидзе от 10 января 1935 г., с одной стороны, присутствует ряд новшеств, с другой – прослеживается стремление сохранить сущность советской избирательной системы, когда выборы

¹ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ), ф. 558, оп. 1, д. 3275, л. 4.

² Там же.

³ Там же, л. 6.



Заметки Н. Бухарина
на заседании Конституционной комиссии

закрытыми»¹. 6 февраля Съезд Советов СССР принял постановление, в котором содержался пункт: «Ближайшие очередные выборы органов Советской власти в Союзе СССР провести на основе новой избирательной системы»².

Решением VII Съезда Советов СССР была сформирована и в феврале 1935 г. приступила к работе Конституционная комиссия, призванная подготовить новый текст Основного закона СССР. Согласно проекту Конституции, все *Советы депутатов трудящихся*, от низовых до высших, должны были избираться непосредственно «избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»³. Принцип «прямых» выборов и тайный способ голосования был подтвержден еще в двух статьях Конституции – 139 и 140-й.

В 135 статье Конституции были достаточно подробно сформулированы условия приобретения избирательного права, конкретизировалось понятие «всеобщности» выборов: «Все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением

являлись одним из рычагов воздействия на общество со стороны тоталитарных властных структур.

Итак, в начале 1935 г. руководством Советского государства было принято решение по ряду существенных аспектов избирательного права и процесса. Чрезвычайно важным представляется решение, принятое Сталиным (очевидно, после некоторых колебаний) о необходимости введения тайного способа голосования.

Важнейшие черты нового избирательного законодательства были заданы резолюцией Пленума ЦК ВКП (б) от 1 февраля 1935 г., указавшей на необходимость «дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов равными, многостепенных – прямыми, открытых –

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. Т. 5: 1931-1941. – М., 1971. – С. 205.

² Съезды Советов СССР. Сб. документов: 1922-1936 гг. Т. III. – М., 1960. – С. 219.

³ Конституция СССР 1936 г., ст. 134.

умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав»¹. Таким образом, упразднилось понятие «лишенчества».

Отдельными статьями гарантировалось соблюдение избирательных прав женщин и военнослужащих.

Проект Конституции предусматривал избрание депутатов «по избирательным округам», но право выдвижения кандидатов было предоставлено лишь общественным организациям и «обществам трудящихся».

Все перечисленные выше правовые нормы проекта были без изменений включены в текст новой Конституции СССР. Лишь одна статья, регламентирующая избирательные отношения, была изменена в процессе утверждения проекта. Первоначально предполагалось, что высший законодательный орган СССР – Верховный Совет будет состоять из двух равноправных палат: Совета Союза, избираемого «гражданами по норме: один депутат на 300 тысяч населения» и Совета Национальностей, члены которого будут делегированы нижестоящими Советами по определенным квотам².

Но в окончательном варианте Конституции принцип прямых выборов был распространен и на депутатов Совета Национальностей.

Уже в начале 1936 г. Сталин счел возможным познакомить общественность Советского Союза и других стран с основными чертами будущей избирательной системы СССР. 5 марта 1936 г. в советских газетах была опубликована запись беседы Сталина с председателем американского информационного агентства «Скриппс-Говард Ньюспейперс» Роем Говардом. Единственный вопрос, заданный интервьюером в связи с предстоящими изменениями в Конституции, имел прямое отношение к выборам: «В СССР разрабатывается новая конституция, предусматривающая новую избирательную систему. В какой мере эта новая система может изменить положение в СССР, поскольку на выборах по-прежнему будет выступать только одна партия?»³.

Отвечая на этот вопрос, Сталин, в своей традиционной манере – ставить вопрос и пафосно отвечать на него, конкретизировал ряд концептуальных элементов советского избирательного права:

«Почему наши выборы будут всеобщими? Потому, что все граждане, за исключением лишенных избирательных прав по суду, будут иметь право избирать и быть избранными.

Почему наши выборы будут равными? Потому, что ни различие в имущественном отношении (еще частично существующее), ни расовая и национальная принадлежность не будут давать никаких привилегий или ущерба. Женщины будут пользоваться активным и пассивным избирательным правом на равных правах с мужчинами. Наши выборы будут подлинно равными.

Почему тайные? А потому, что мы хотим дать советским людям полную свободу голосовать за тех, кого они хотят избрать, кому они доверяют обеспечение своих интересов.

¹ Конституция СССР 1936 г., ст. 135.

² «Совет Национальностей составляется из депутатов, выделяемых Верховными Советами союзных и автономных республик и Советами депутатов трудящихся автономных областей: по десять депутатов от каждой союзной республики, по пять депутатов от каждой автономной республики и по два депутата от каждой от автономной области» (История Советской Конституции. – М., 1957. – С. 714).

³ «Правда», 5. III. 1936.

Почему прямые? Потому, что непосредственные выборы на местах во все представительные учреждения вплоть до верховных органов лучше обеспечивают интересы трудящихся нашей необъятной страны»¹.

Для утверждения Конституции СССР был созван Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов. 25 ноября 1936 г. Сталин выступил на нем с докладом «О проекте Конституции СССР», в котором рассмотрел несколько поправок, сформулированных в результате всенародного обсуждения Основного закона. В частности, предложения об уравнивании числа депутатов в обеих палатах Верховного Совета СССР, применении принципа прямых выборов для избрания членов Совета Национальностей, введении института всеобщих выборов главы государства – председателя Президиума Верховного Совета СССР, сохранении запрета на участие в выборах ряда категорий населения в силу их социально-классовой принадлежности.

С трибуны VIII Съезда Советов Сталин проанализировал предложение избирать на всеобщих выборах не только депутатов Верховного Совета, но и высшее по Конституции должностное лицо государства – председателя Президиума Верховного Совета СССР. Речь шла, ни много, ни мало, о введении в СССР института, фактически совпадающего в основных чертах с институтом всенародно выбираемого президента. Сталин понял это предложение именно так, и, рассматривая его, сознательно оперировал термином «президент». Он выступил против данного предложения, мотивируя свое мнение следующим образом: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегияльный, – это Президиум Верховного Совета, включая и председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету»².

Докладчик достаточно подробно остановился на проблеме «лишенчества», вернее, упразднения этого понятия. В обществе далеко не все принимали идею политического равноправия. Раздавались голоса, предлагавшие «лишить избирательных прав служителей культа, бывших белогвардейцев, всех бывших людей и лиц, не занимающихся общепольным трудом, или же, во всяком случае, – ограничить избирательные права лиц этой категории, дав им только право избирать, но не быть избранными»³.

Сталин выступил против сохранения «лишенчества». Он отметил, что практика исключения отдельных лиц из числа избирателей была вызвана обстоятельствами гражданской войны: «Было время, когда эти элементы вели открытую войну против народа и противодействовали советским законам. Советский закон о лишении их избирательного права был ответом Советской власти на это противодействие. С тех пор прошло немало времени. За истекший период мы добились того, что

¹ «Правда», 5. III. 1936.

² Сталин И. В. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на VIII Всесоюзном съезде советов 25 ноября 1936 г.// Сталин И. В. Вопросы Ленинизма. 11-е изд. – М., 1945. – С. 531.

³ Там же. – С. 531-532.

эксплуататорские классы уничтожены, а Советская власть превратилась в непобедимую силу»¹.

На этой посылке Сталин основал свой вывод: «Не пришло ли время пересмотреть этот закон? Я думаю, что пришло время». Понимая, что ортодоксальным большевиком это предложение могло показаться неоправданной уступкой вчерашним врагам, Сталин заявил: «Говорят, что это опасно, так могут пролезть в верховные органы страны враждебные Советской власти элементы... Но чего тут собственно бояться? Волков бояться, в лес не ходить. (Веселое оживление в зале, бурные аплодисменты)». Разумеется, касаясь столь важного вопроса, лидер коммунистической партии должен был не ограничиться шуткой, а подкрепить свое мнение словами основателя Советского государства.

Действительно, Сталин прочел с трибуны Съезда Советов отрывок из ленинской рукописи, относящейся к началу 1919 г., где, во-первых, была обоснована необходимость лишения избирательных прав «эксплуататоров», а во-вторых, говорилось об отмене этой вынужденной меры в будущем, «когда пролетарская государственная власть изберет другие способы подавления сопротивления эксплуататоров и введет всеобщее избирательное право без всяких ограничений»².

5 декабря 1936 г. новая Конституция СССР была утверждена Съездом Советов и вступила в силу.

Законодательство о выборах в Верховный Совет СССР 1937 г.

Принятие Конституции актуализировало проблему формирования новых представительных структур СССР и союзных республик. Очередным этапом в процессе создания законодательной базы советской избирательной системы должно было стать издание закона, раскрывающего конституционные нормы применительно к выборам депутатов Верховного Совета СССР.

8 февраля 1937 г. секретарем ЦИК СССР И. А. Акуловым³ был подписан проект «Избирательного закона», регламентирующего порядок избрания депутатов Верховного Совета СССР. Высшее руководство и, в первую очередь, Сталин, придавали большое значение первой общесоюзной выборной кампании. 26 мая 1937 г. решением Политбюро ЦК ВКП (б) была образована комиссия, задачей которой являлось рассмотрение проекта «Положения о выборах в Верховный Совет СССР», подготовленного ЦИК СССР. В нее входили: заведующий сельхозотделом ЦК ВКП (б) Я. А. Яковлев⁴ (председатель), И. А. Акулов, Прокурор

¹ Сталин И. В. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на VIII Всесоюзном съезде советов 25 ноября 1936 г. // Сталин И. В. Вопросы Ленинизма. 11-е изд. – М., 1945. – С. 532.

² Ленин В. И. «Вставка к политической части программы» [РКП(б)] // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. – Т. 38. – М., 1969. – С. 109.

³ Акулов Иван Алексеевич (1888-1937) – политический и государственный деятель. С 1933 г. Прокурор СССР. В 1935-1937 гг. секретарь и член Президиума ЦИК СССР. Расстрелян в 1937 г.

⁴ Яковлев (Эйшштейн) Яков Аркадьевич (1896-1938) – государственный деятель. В 1929-1934 гг. народный комиссар земледелия СССР. С 1934 г. заведующий сельхозотделом ЦК ВКП (б). Обвинен в «антисоветской деятельности», арестован 11 октября 1937 г. Расстрелян в 1938 г.

СССР А. Я. Вышинский, народный комиссар юстиции СССР Н. В. Крыленко, Председатель ЦИК СССР М. И. Калинин, Председатель СНК УССР А. П. Любченко, заведующий Отделом агитации и пропаганды ЦК ВКП (б) А. И. Стецкий (все названные лица на протяжении 1936 г. принимали активное участие в подготовке Конституции СССР). К моменту образования комиссии Яковлев успел тщательно проработать проект ЦИК СССР и подготовил к нему постатейные замечания и предложения.

9 июня 1937 г. законопроект был тщательно изучен Сталиным, который внес в его текст многочисленные поправки, не имеющие, впрочем, принципиального характера. Ряд редакционных поправок был принят 27 июня 1937 г. по инициативе делегатов пленума ЦК ВКП (б), после чего пленум одобрил проект «Положения о выборах в Верховный Совет СССР».

Дальнейшее движение документа в системе органов государственной власти носило формальный характер. 1 июля он был одобрен Президиумом ЦИК СССР. Вскоре текст проекта «Положения» был опубликован в центральных газетах. Наконец, 9 июля 1937 г. «Положение о выборах в Верховный Совет СССР» было утверждено постановлением, принятым четвертой сессией ЦИК СССР VII созыва.

В основу «Положения» была положена классическая французская мажоритарная избирательная система. Разработчики выборного законодательства имели строгие императивные предписания, продиктованные статьями только что принятого Основного закона. Конституционная норма, по которой депутат Совета Союза выбирался от 300 000 человек населения, предполагала единственный путь организации этих выборов, а именно – индивидуальное выдвижение кандидатов в одномандатных округах. Эти округа формировались в пределах административно-территориальных единиц, составляющих СССР (вплоть до областей).

Депутаты Совета Национальностей также избирались в специально созданных одномандатных округах, не всегда совпадающих территориально с округами по выборам Совета Союза.

Для организации выборов предстояло создать систему избирательных комиссий в главе с *Центральной избирательной комиссией по выборам в Верховный Совет СССР*, в компетенцию которой входило: наблюдение на всей территории СССР за неуклонным исполнением в ходе выборов «Положения о выборах в Верховный Совет СССР», рассмотрение жалоб на неправильные действия избирательных комиссий и вынесение по жалобам окончательных решений, установление образцов избирательных ящиков, формы и цвета избирательных бюллетеней и конвертов для них, формы списка избирателей, протоколов по подсчету голосов, удостоверений об избрании, регистрация избранных депутатов Верховного Совета и др.¹

В союзных и автономных республиках, автономных областях и национальных округах формировались республиканские (областные, окружные) и Окружные избирательные комиссии по выборам в Совет Национальностей Верховного Совета СССР. В каждом избирательном округе по выборам в Совет Союза также была создана Окружная избирательная комиссия.

¹ Положение о выборах в Верховный Совет СССР (1937 г.). Гл. V, ст. 36, пп. а-д. (История Советской Конституции. – М., 1957. – С. 778-779).

На низовом уровне формировались *участковые избирательные комиссии*, соответствовавшие *избирательным участкам*. В сельской местности избирательные участки создавались из расчета один участок на 2 000 человек населения (при этом расстояние до избирательного участка не должно было превышать 10 км.). В городах предусматривался один участок на 1 500 – 2 000 жителей. В малонаселенных регионах (на Севере, в горной местности, степных, пустынных районах и т. д.) допускалась организация участков в селениях с численностью населения не менее 50 человек.

Избирательные участки создавались также в воинских частях, судах дальнего плавания, больницах, родильных домах, домах инвалидов и других учреждениях здравоохранения. В процессе подготовки к выборам было принято решение образовать избирательные участки для голосования в поездах дальнего следования.

Таким образом, избирательное законодательство 1937 г. стремилось максимально приблизить пункты для голосования к месту жительства избирателей. Голосование могло осуществляться только персонально и лишь в специально предназначенном для этого помещении. Не допускалась предварительная подача голосов или голосование с помощью передвижных урн. Все граждане СССР, зарегистрированные в качестве избирателей, должны были лично принять участие в выборах.

Первоначальный проект «Избирательного закона» предусматривал, что выборы пройдут в течение одного дня. Яковлев предложил отвести для голосования два дня, принимая во внимание размеры страны и большую численность избирателей. Сталин не согласился с этим предложением и высказался за однодневный вариант. При обсуждении проекта на Пленуме ЦК ВКП (б) ряд делегатов настаивал на том, чтобы день выборов законодательно был признан нерабочим¹. Сталин положительно отнесся к этому предложению: «Сказать это следует, ничего не потеряем. Мы это дело приспособим к мужику... в воскресный день»².

Представляет интерес та часть «Избирательного закона» 1937 г., в которой регламентируется порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты. Согласно этому закону, возраст и другие условия приобретения активного и пассивного избирательного права совпадали.

Право выдвижения кандидатов было предоставлено общественным организациям и «обществам трудящихся», в частности, «коммунистическим партийным организациям», профсоюзам, кооперативам, «организациям молодежи», «культурным обществам» и другим организациям, «зарегистрированным в установленном законом порядке»³. Статья 57 «Положения о выборах» конкретизировала, что «право выставления кандидатов осуществляют как центральные органы общественных организаций и обществ трудящихся, так и их республиканские, краевые, областные и районные органы, равно как общие собрания рабочих

¹ Следует учесть, что в 1937 г. в СССР не существовало единого выходного дня. В сельской местности выходным традиционно считалось воскресенье. В промышленности один выходной приходился на шесть рабочих дней (т. н. «шестидневка»), но на каждом предприятии был свой график выходных, которые не обязательно выпадали на воскресенье.

² Стенограмма Пленума ЦК ВКП (б). Заседание 27 июня 1937 г. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ), ф. 17, оп. 2, д. 616, л. 207-208.

³ Положение о выборах в Верховный Совет СССР (1937 г.). Гл. VI, ст. 56. (История Советской Конституции. – М., 1957. – С. 781-782).

и служащих по предприятиям, красноармейцев – по воинским частям, а также общие собрания крестьян – по колхозам, рабочих и служащих совхозов – по совхозам»¹.

Кандидатами в депутаты не могли быть зарегистрированы члены любых избирательных комиссий (за исключением Центризбиркома СССР²). Каждый кандидат имел право баллотироваться лишь в одном округе.

Регистрация кандидатов в соответствующих комиссиях должна была завершиться не позднее 30 дней до выборов. Причем закон обязывал избирательные комиссии «зарегистрировать всех кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР, выставленных... с соблюдением требований» законодательства (ст. 60).

Для регистрации своего кандидата, организация представляла в Округную избирательную комиссию протокол собрания, на котором было принято решение о его выдвижении. Протокол должен был содержать подписи членов президиума собрания с указанием их возраста, места жительства, название организации, сведения о месте, времени и количестве участников собрания. В документе следовало указать фамилию, имя и отчество кандидата, его возраст, место жительства, партийность, род занятий. Обязательным было письменное согласие кандидата баллотироваться в конкретном округе от выдвинувшей его организации.

В случае отказа в регистрации, решение Округной комиссии могло быть в двухдневный срок обжаловано в республиканской (областной, окружной) и непосредственно в Центральной избирательной комиссии СССР; принятое решение считалось окончательным. Сведения о зарегистрированных кандидатах подлежали обнародованию Округными комиссиями не позднее, чем за 25 дней до выборов.

Дата выборов устанавливалась Президиумом ЦИК СССР не позднее, чем за два месяца до дня голосования. Непосредственно в день выборов голосование начиналось в 6 часов утра и завершалось в 24 часа.

Процедура тайного голосования предусматривала порядок, при котором избиратель получал для голосования несколько стандартных бюллетеней, напечатанных типографским способом. В областях (не национальных) – два бюллетеня: один по выборам депутата Совета Союза (на белой бумаге), другой по выборам депутата Совета Национальностей от соответствующей союзной республики (на светло-голубой бумаге). В автономных республиках, национальных округах и автономных областях избиратели получали третий бюллетень (на светло-зеленой бумаге) – по выборам депутата Совета Национальностей от данного региона.

В избирательных бюллетенях указывались фамилия, имя, отчество кандидата и название выдвинувшей его организации. Образцы бюллетеней утверждались Центральной избирательной комиссией. Каждый бюллетень содержал надпись: «Оставьте в избирательном бюллетене фамилию ОДНОГО кандидата, за которого Вы голосуете, остальных вычеркните».

Сразу же по завершении голосования участковые избирательные комиссии должны были приступить к подсчету голосов. При подсчете имели право присутствовать «уполномоченные представители обществен-

¹ Положение о выборах в Верховный Совет СССР (1937 г.). Гл. VI, ст. 56. (История Советской Конституции. – М., 1957. – С. 782.

² В 1937 г. многие члены Центральной избирательной комиссии СССР, в том числе, руководство комиссии, были избраны депутатами Верховного Совета СССР.

ных организаций и обществ трудящихся, а также представители печати». Данные по итогам голосования на участке вносились в стандартный протокол. Завершив составление протокола, председатель участковой комиссии оглашал его результаты в присутствии членов комиссии. Согласно «Положению о выборах», один экземпляр протокола голосования по выборам Совета Союза в течение 24-х часов направлялся с нарочным в Округную избирательную комиссию по выборам Совета Союза; одновременно другой протокол пересылался в Округную избирательную комиссию по выборам в Совет Национальностей. Округные комиссии, в свою очередь, подсчитывали голоса избирателей на основании данных, полученных из участков, и составляли собственные протоколы. Эти документы следовало оперативно направить в Центральную избирательную комиссию.

Победившим признавался кандидат, набравший более половины всех действительных голосов, поданных в округе. Советское избирательное законодательство формально допускало возможность регистрации в одном округе нескольких кандидатов и ситуацию, при которой ни один из них (или единственный кандидат) не получит абсолютного большинства голосов. В том случае, если из числа нескольких кандидатов ни один не наберет абсолютного большинства, закон предписывал произвести «перебаллотировку» с участием двух кандидатов, получивших ранее наибольшее число голосов. Если на выборах баллотировался единственный кандидат, и он не набирал требуемого большинства голосов, следовало назначить повторные выборы.

3. Выборы 1937-1940 гг.

Итак, основной избирательный закон СССР вступил в силу. Начинаясь новый этап подготовки к выборам, на протяжении которого издавались подзаконные акты, уточняющие и дополняющие нормы «Положения о выборах», решались многочисленные вопросы практического характера (заготовка бумаги для печатания бюллетеней, конвертов и избирательной документации, изготовление урн, издание агитационной литературы, формирование избирательных комиссий и снабжение их всем необходимым, выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР). Огромное количество бюрократических учреждений – прямо или косвенно было вовлечено в процесс подготовки и проведения выборов.

Отметим то обстоятельство, что Центральная избирательная комиссия СССР была распущена 14 марта 1937 г. Практически все вопросы предвыборной организационной работы предварительно рассматривались высшей инстанцией государственной машины – Политбюро ЦК ВКП (б) и затем решались путем издания документов советских, правительственных или партийных структур. Политбюро утверждало проект сметы расходов на проведение выборов, структуру избирательных округов, тиражи и содержание агитационных изданий, образцы избирательных бюллетеней и конвертов, формы списков избирателей, удостоверений на право голосования, счетных листов, принимало решение по многим другим вопросам избирательной кампании.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
по выборам в Верховный Совет СССР
6 месяца 1937 года
Римский округ по выборам в Совет Союза

Оставьте в избирательном бюллетене фамилию ОДНОГО кандидата, за которого Вы голосуете, обделывая вычерком

Фамилия, имя, отчество кандидата и депутаты	Как выставлен кандидат и депутаты
1. СИДОРОВ Павел Васильевич	Общее собрание рабочих и служащих завода № 22 Общее собрание членов колхоза им. Ленина Муравлинский Райком ВКП (б) и Райком Комсомола
2. МАТВЕЕВА Анна Петровна	
3. ИВАНОВ Павел Иванович	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	

Председатель Римского окружного избирательного комитета в Совет Союза и ЦЕРОВ

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
по выборам в Верховный Совет СССР

КАНДИДАТЫ,
выставленные в Совет Союза
по Воронежскому избирательному округу

Избиратель оставляет в бюллетене фамилию того кандидата, за которого он голосует, вычеркнув остальных (из ст. 10 Положения о выборах в Верховный Совет СССР).

1. ПЕТРОВ Иван Семенович
2. СЕМЕНОВ Петр Иванович
3. СИВАНОВ Семен Петрович
4. СТЕПАНОВ Николай Михайлович
5. МИХАЙЛОВ Степан Николаевич
6. РОДИОНОВА Анна Матвеевна
7. СТЕПАНОВА Ольга Дмитриевна
8. КУЛЕШОВ Дмитрий Иванович
9. ГАЛНИН Сергей Кузьмич
10. ИВАНОВ-ПЕТРОВСКИЙ Евгений Лаврентьевич

Воронежская Окружная по выборам в Совет Союза избирательная комиссия

Проекты избирательного бюллетеня по выборам в Верховный Совет СССР

31 августа 1937 г. была создана межведомственная «Комиссия ЦК ВКП (б) по выборам в Верховный Совет СССР»¹.

Ее председателем стал Яковлев, что формально подтверждало его статус «главного ответственного за выборы». Помимо председателя, в состав комиссии входило 35 человек, представлявших все основные властные структуры СССР: от Политбюро до ЦК республиканских парторганизаций и ЦИК союзных и автономных республик. Глава компартии Сталин и председатель СНК СССР Молотов были включены в состав комиссии несколько позднее – 28 сентября 1937 г.

В сентябре-октябре 1937 г. комиссия подготовила проект документа, определяющего границы избирательных округов, расчет бумаги для изготовления избирательных бюллетеней, бюджет кампании по выборам депутатов Верховного Совета СССР.

11 октября 1937 г. – за два месяца до дня выборов, как это предписывало «Положение о выборах в Верховный Совет СССР», ЦИК СССР принял постановления: «О дне выборов в Верховный Совет СССР», «Об утверждении состава Центральной избирательной комиссии по выборам в Верховный Совет СССР», «Об избирательных округах по выборам в Совет Союза» и «Об избирательных округах по выборам в Совет Национальностей».

Всенародное голосование было назначено на 12 декабря 1937 г. Соответственно, с 12 октября 1937 г. официально началась избирательная кампания по выборам депутатов Верховного Совета СССР.

С первых дней своего существования активно включилась в работу Центральная избирательная комиссия по выборам в Верхов-

¹ Полное название – «Комиссия ЦК ВКП (б), ЦИК СССР и СНК СССР для разработки вопросов по подготовительной работе по выборам в Верховный Совет СССР».

ный Совет СССР. В его состав входило 15 человек: председатель – П. Г. Москатов¹ (секретарь ВЦСПС), заместитель председателя – известный ученый О. Ю. Шмидт² (от Профсоюза работников высшей школы и научных учреждений), секретарь – Г. М. Маленков (от Профсоюза работников политико-просветительных учреждений). Остальные члены комиссии были призваны формально



*Центральная избирательная комиссия
(1937 г., фото)*

представить наиболее влиятельные общественные структуры СССР, слои населения, основные типы производственных организаций, средства массовой информации.

От ВКП (б) в комиссию вошли Н. С. Хрущев (от парторганизации Москвы), А. И. Угаров (от парторганизации Ленинграда), Д. М. Евтушенко (от парторганизации Киева), У. Юсупов (от парторганизации Узбекистана). В Центризбиркоме были представлены еще три общественные организации: ВЛКСМ (А. В. Косарев), Союз советских писателей³ (М. А. Шолохов), Общество содействия обороне и авиационно-химической промышленности – Осоавиахим (С. П. Горшенин).

Рабочие и работницы имели своих делегатов в лице Н. Ф. Колесникова (Харьковский тракторный завод) и М. К. Симонженковой (фабрика им. Октябрьской революции). Колхозная деревня была представлена Т. П. Шаповаловой (колхоз «Большевик» Воронежской области), Е. И. Шаповаловым (колхоз «Новый мир» Краснодарского края).

Л. З. Мехлис был делегирован в комиссию редакцией газеты «Правда».

В середине октября 1937 г. на местах началась масштабная работа, возложенная, главным образом, на городские (районные в городах) и районные (в сельской местности) Советы. Им предстояло в сжатые сроки произвести «нарезку» границ избирательных участков (не позднее, чем за 40 дней до выборов), сформировать участковые избирательные комиссии (не позднее, чем за 45 дней до выборов), составить списки избирателей (до 12 ноября 1937 г.). Кроме того, исполкомы должны были начать работу по подготовке помещений для голосования (школы, клубы, сельсоветы, избы-читальни).

¹ Москатов Петр Георгиевич (1894-1969) – государственный деятель. С 1934 г. член Комиссии партийного контроля. С мая 1937 г. секретарь ВЦСПС. В 1937 г. избран в Верховный Совет СССР.

² Шмидт Отто Юльевич (1891-1956) – ученый и государственный деятель. В 1932-1939 гг. начальник Главсевморпути.

³ Другой известный писатель – А. Н. Толстой входил в состав Избирательной комиссии РСФСР по выборам в Совет Национальностей.

Всего в СССР было создано 135 102 избирательных участка и, соответственно, столько же участковых комиссий¹. В комиссию входило от 7 до 11 человек (председатель, заместитель председателя, секретарь и 4-8 членов), следовательно, общее количество организаторов выборов на местах составляло более миллиона человек.

Малоэффективный исполнительный аппарат Советов не был подготовлен к выполнению столь сложной задачи. Документы рассматриваемой эпохи свидетельствуют о том, что на местах работа по организации выборов потребовала мобилизации всех имеющихся ресурсов: материальных и кадровых. Тем не менее, существует множество примеров серьезных упущений при подготовке к выборам.

Закон предписывал, что за 30 дней до выборов списки избирателей должны быть вывешены для всеобщего обозрения, быть доступны для ознакомления избирателей. В большинстве случаев этот срок был выдержан, но практически в каждом населенном пункте в списках выявились грубые искажения данных. Сообщения о недостатках при составлении списков поступали как из отдаленных регионов, так и из крупных промышленных центров. Например, по сообщениям прессы, в Выборгском районе Ленинградской области «больше месяца печатались списки в типографии – срок достаточный, чтобы соответствующим образом их исправить, но этого не было сделано. Тысячи избирателей, не внесенных в списки, несколько тысяч искажений фамилий, имен, отчеств, – таковы результаты преступной бездарности руководителей райсовета»².

Граждане активно изучали списки избирателей и, в случае, если их данные отсутствовали или были искажены, обращались с заявлениями в избирательные комиссии, а также в суды. На 5 декабря 1937 г. в народные суды РСФСР было подано 182 исков на «неправильности в составлении избирательных списков»³.

Параллельно с организационной работой шел процесс выдвижения кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР. Он полностью контролировался руководством коммунистической партии. В первой декаде сентября руководителям местных подразделений ВКП (б) была направлена телеграмма с предписанием наметить кандидатов в депутаты Верховного Совета и в течение десяти дней прислать информацию об этих лицах. По мнению Сталина, состав Верховного Совета должен был отражать социальный состав населения – включать рабочих, колхозников, представителей интеллигенции, военных. Разумеется, не был забыт и корпус партийно-советской номенклатуры.

Решение о выдвижении конкретных лиц принимали руководители региональных парторганизаций. В качестве примера приведем отрывок из дневника современника – В. А. Малышева, главного инженера Коломенского паровозостроительного завода:

«15 октября 1937 г. Вызвали сегодня... в МК ВКП (б)... Сказали, просит Н. С. Хрущев. Я обрадовался случаю поговорить с Н[икитой] С[ергеевичем] и в то же время недоумевал. Зачем я, рядовой инженер, по-

¹ В том числе в РСФСР – 87 974 участка.

² «Ленинградская правда», 8. XII. 1937.

³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 7522, оп. 1, д. 99, л. 54. Наибольшее количество исков (95) было подано в Курской области.

надобился Ник[ите] Сергеевичу? ...Ник[ита] Серг[еевич] тепло со мной поздоровался и... непринужденно, но по-товарищески расспрашивал меня о моей работе, о семье, о прошлой работе. Так пробеседовали минут 15. попрощались. Я радовался встрече с Ник[итой] Серг[еевичем] и в то же время недоумевал... 19 октября 1937 г. Вновь пригласил к себе Ник[ита] Серг[еевич] Хрущев. Усадил меня в кресло... Помолчал и говорит: «Вот мы решили выставить Вашу кандидатуру в депутаты Верховного Совета?!» ...Я был необычайно поражен этим и несколько (верней здорово) растерялся, не мог сразу ответить, но потом что-то невнятно пробормотал о том, что это очень большая честь и навряд ли я заслужил ее?»¹.

После того, как предварительный список кандидатов был рассмотрен московским руководством, был дан старт кампании по выдвижению кандидатов в депутаты советского «парламента». Повсеместно на промышленных предприятиях, в учреждениях, в колхозах и совхозах проходили собрания, на которых выдвигались кандидаты в депутаты Верховного Совета.

Отметим, что предварительное выдвижение кандидатов проходило без «привязки» к конкретным избирательным округам. Процесс контролировали региональные подразделения ВКП (б). Заранее намечался график проведения предвыборных собраний, определялись лица, которые будут предложены для одобрения на собраниях избирателей (члены высшего и регионального руководства, ударники производства, известные ученые и писатели, военные, герои экспедиций по освоению Севера). Сталин, Молотов, Калинин, Ежов, Чкалов, Стаханов были выдвинуты на тысячах предвыборных собраний.

Попытки несанкционированного выдвижения рассматривались в качестве государственного преступления. Например, в спец-сводке управления НКВД по Тульской области от 15 ноября 1937 г. отмечено: «Как установлено по делу... ликвидированной нами монархической организации в гор. Калуге, руководящее ядро организации, помимо ведения контрреволюционной деятельности, намечало выдвижение кандидатами в Верховный Совет... бывших священников...»².

«Положение о выборах» допускало наличие нескольких кандидатов в одном округе. Ряд высказываний партийных лидеров, сделанных в 1936-1937 гг., дает основания полагать, что на определенном этапе (вплоть до середины октября 1937 г.) конкурентные выборы рассматривались как нечто неизбежное. В 1936 г. о предстоящей борьбе кандидатов неоднократно говорил Сталин. 26 февраля 1937 г. на Пленуме ЦК ВКП (б) А. А. Жданов указал: «При выборах нам придется иметь дело с враждебной агитацией и враждебными кандидатурами»³. На июньском (1937 г.) Пленуме ЦК ВКП (б) М. И. Калинин так говорил о предстоящем голосовании: «По выборам в Совет Национальностей будет иметь большое зна-

¹ «Пройдет десяток лет, и эти встречи не восстановишь уже в памяти» [Дневник В. А. Малышева]// Старая площадь. Вестник Архива Президента Российской Федерации. – 1997. – № 5. – С. 104-105.

² Государственный архив Калужской области (ГАКО), ф. 8, оп. 4, д. 27, лл. 81-82.

³ Жданов А. А. Доклад по вопросу «О подготовке партийных организаций к выборам в Верховный Совет СССР по новой избирательной системе» (Вопросы истории. – 1993. – № 5. – С. 4).

чение персональный подбор... я говорю в смысле результата выборов, кто большинство получит. Поняли?»¹.

При расчете количества бумаги, необходимого для изготовления избирательных бюллетеней, датированном 1 августа 1937 г., его авторы – М. И. Калинин и А. Ф. Горкин полагали, что оптимальным является формат бюллетеня, позволяющий «поместить фамилии и краткие биографические данные 10 кандидатов»².

Ключевое решение о нежелательности регистрации ряда кандидатов в одном округе было принято на Пленуме ЦК ВКП (б), проходившем 11–12 октября 1937 г. или незадолго до него. Оно отразилось в резолюции Пленума: «Отдельное от беспартийных выступление коммунистических организаций со своими кандидатами только оттолкнуло и отделило бы беспартийных от коммунистов, побудило бы их к выставлению конкурирующих кандидатов и разбило голоса, что на руку только врагам трудящихся»³.

Отсутствие возможности реального выбора оправдывалось демагогическим лозунгом о «блоке коммунистов и беспартийных»⁴, ставшим в последствии неизменным лейтмотивом советских избирательных кампаний.

12 ноября 1937 г. завершился установленный законом срок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР. Несмотря на то, что «Положение о выборах» допускало наличие нескольких кандидатов в одном округе, в действительности избирателям предлагалось «выбирать» лишь из одной кандидатуры. Это обстоятельство вызвало недоумение и протест части населения. Свое отрицательное отношение к действиям властей избиратели мотивировали следующим образом: если в бюллетене будет лишь один кандидат, теряется смысл понятия «выборы». В глазах населения снижалась значимость предстоящего события. В обществе раздавались недоуменные вопросы: «Почему нам кандидатов диктуют, а не дают выбирать каких мы хотим»⁵.

Вот аргументированное высказывание, зафиксированное на стройке в г. Людиново: «Это не тайное голосование. Почему одна только кандидатура, а не несколько, ведь есть же не хуже... из нескольких кандидатур я бы выбрал одну по своему усмотрению. Если же открыто заявить о том, что я не согласен с этой кандидатурой, – попадешь на Соловки, так, как многие попали невинно»⁶.

В обстановке тотальной подозрительности практика «выборов без выбора» могла восприниматься в качестве происков «врагов». «В Гомельском сельском избирательном округе, – сообщал 19 октября 1937 г. Центризбиркомом СССР секретарь одного из сельсоветов Гомельской области БССР, явным образом искажают избирательный закон. В избирательном бюллетене по округу имеется только по одному кандидату... Спра-

¹ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ), ф. 17, оп. 2, д. 616, л. 82.

² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 336, оп. 57, д. 6, л. 1.

³ Резолюция «Об организационной и агитационно-пропагандистской работе партийных организаций в связи с выборами в Верховный Совет СССР» (КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд. Т. 6: 1933–1937. – М., 1985. – С. 413).

⁴ Из «Обращения ЦК ВКП (б) ко всем избирателям...» от 6 декабря 1937 г.

⁵ Государственный архив Калужской области (ГАКО), ф. 8, оп. 4, д. 112, л. 59.

⁶ ГАКО, ф. 33, оп. 4, д. 69, л. 32.

шивается, какое же будет тайное голосование... Я считаю это новой классово-контрреволюционной вылазкой, направленной к тому, чтобы свети на нет выборы и превратить выборы в детскую игру»¹.

Необходимо отметить, что избирательная кампания 1937 г. проходила в период массовой репрессивной кампании, начатой по инициативе Сталина. Аресты проводились под надуманными, явно фальсифицированными основаниями. Только по официальным (секретным) данным в 1937 г. было арестовано не менее 780 000 человек²; большинство из них погибло в тюрьмах и лагерях. Страна была охвачена страхом, даже высшие деятели компартии не чувствовали себя в безопасности. Каждый сознавал, что в любой момент может быть арестован и вскоре казнен.

Многие связывали выборную кампанию с общей репрессивной политикой Сталина. Существовала проблема, не часто обсуждавшаяся публично, но, очевидно, подразумевавшаяся многими – проблема ответственности за неявку на избирательный участок в день голосования. Разумеется, законодательство не предусматривало никакого наказания за игнорирование голосования, но в обществе культивировалось крайне негативное отношение к подобной демонстрации политической свободы. Особенно рельефно проблема электорального участия выглядела на фоне практики 20-х годов, когда выборы в Советы нередко срывались из-за неявки достаточного числа избирателей.

Официальная точка зрения властей по этому вопросу не допускала двоякого толкования: «Не должно быть ни одного избирателя, который не использует своего почетного права избрать депутатов в верховный орган Советского государства»³.

Тем не менее, справки парторганизаций, сводки НКВД, отчеты организаторов выборов на низовом уровне упоминают о множестве «антисоветских вылазок», «выступлений, направленных на срыв выборов», например: «Сейчас идет поголовный арест, делается это с таким расчетом, чтобы обеспечить спокойствие с выборами в Верховный Совет», «Вот и дождались свободных выборов, половина знакомых уже сидит»⁴.

Понятно стремление современников зафиксировать яркие антиправительственные высказывания. Например, такие: «Я отказываюсь от ваших выборов. Отказываюсь от советской власти и от Вашей партии. У нас есть своя партия, а что вы читаете, – записано это только на бумаге»⁵; «Что нам выбирать, когда Сталина опять выберут без нас», «всех вычеркну»⁶.

Нередко возникали конфликтные ситуации, связанные с агитацией по месту жительства избирателей. Появление агитаторов вызывало в некоторых семьях протест, их оскорбляли, не пускали в дома.

¹ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 7522, оп. 1, д. 205, лл. 21-22.

² Старая площадь. Вестник Архива Президента Российской Федерации. – 1995. – № 1. – С. 120.

³ Обращение ЦК ВКП (б) ко всем избирателям...// КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 9-е изд. Т. 6: 1933-1937. – М., 1985. – С. 423.

⁴ Государственный архив Калужской области (ГАКО), ф. 8, оп. 4, д. 27, л. 83.

⁵ ГАКО, ф. 33, оп. 4, д. 69, л. 32.

⁶ ГАКО, ф. 8, оп. 4, д. 112, лл. 59, 61.



Наглядная агитация к выборам 1937 г. (фото)

Разумеется, факты противодействия выборной кампании 1937 г. являлись исключениями на общем фоне массовой демонстрации лояльности и поддержки. Их фиксация помогала властным структурам оттенять ход политической кампании, придавала ей своеобразный героический колорит. Происками «врагов» можно было попытаться объяснить и собственные организаторские недоработки.

Подавляющая часть граждан СССР точно исполнила требования властей: посещались кружки по изучению избирательного законодательства и предвыборные собрания, митинги, демонстрации, принимались резолюции, приветствующие выборы и т. п.

Однако даже среди тех избирателей, которые правильно поняли смысл кампании, было немало людей, критически воспринимавших первые советские выборы, проводившиеся по «демократическим» правилам. Политическое участие зачастую было формальным: за публичной демонстрацией лояльности скрывался внутренний протест.

В какой мере протестные настроения могли быть реализованы в виде неявки на выборы, голосования «против» и тому подобных действиях? Полагаем, что в реальных обстоятельствах, непосредственно в день голосования существенно сказывалась боязнь репрессивной машины тоталитарного государства.

Завершение выборной кампании должно было, по мнению ее организаторов, стать всенародным праздником «советской демократии». Следовательно, функции избирателей вовсе не сводились к простой подаче избирательных бюллетеней. Голосование должно было стать демонстрацией, символизирующей качественно новый этап советской государственности. Повсеместно отмечено, что избиратели с раннего утра приходили к зданиям, где им предстояло проголосовать. Обстановка, созданная на избирательных участках, способствовала тому, чтобы граждане,

пришедшие на выборы, могли в полной мере прочувствовать важность переживаемого события.

В помещениях избирательных участков были предусмотрены места для регистрации избирателей, комната ожидания, помещение, где находились кабины для голосования, а также отдельное помещение, где размещались урны для бюллетеней. На многих участках имелись медицинский пост и детская комната.

Члены избирательных комиссий дежурили в комнате ожидания, у избирательного ящика, кабин, обеспечивая полный контроль за процессом голосования. Помимо членов комиссий, выдачу бюллетеней производили специально назначенные регистраторы.

Обстановка, в которой шли выборы, произвела особенно сильное впечатление на жителей деревни и представителей городских низов, в особенности, на пожилых и малограмотных людей – крестьян, неквалифицированных рабочих – тех, кто не часто удостоивался внимания властей. Особенно запоминались поездки на санях, грузовиках и, в особенности, – на легковых автомобилях.

Вот свидетельства этих людей: «Мне 76 лет, я первый раз в жизни пришла отдать голос за верных соратников Ленина-Сталина. Мне очень понравился прием в избирательном участке... Ту обстановку, в которой я очутилась, мне пришлось увидеть впервые: красивые, светлые, просторные комнаты, обильно украшенные цветами и залитые светом электрических лампочек, надолго сохранятся в моей памяти. Ласковый прием обслуживающего персонала – исключительно молодежи – оставил во мне незабываемый след любви к новому молодому поколению»; «Я глухая, неграмотная, надо мной смеются, что я никудышная, а вот партия и тов. Сталин о нас заботятся. Подали мне машину, я свой голос отдала... Спасибо партии и тов. Сталину, за то, что нас глухих старых не оставляют»¹.

Важным документом по истории выборов 1937 г. являются надписи, сделанные на избирательных бюллетенях. В кабинках для тайного голосования имелись чернила и ручки для письма. Многие избиратели не смогли удержаться от того, чтобы письменно высказаться по поводу переживаемого события. Отчет о выборах свидетельствует: «В одном бюллетене написано: «Рука так и хочет написать т. СТАЛИНА»². Необходимо отметить, что незадолго до выборов Центризбирком СССР разъяснил, что следует считать безусловно действительными бюллетени, в которых избиратели напишут свое имя, выразят одобрение в адрес официального кандидата, иными словами – проявят лояльность по отношению к режиму.

Но на избирательных бюллетенях были обнаружены и другие надписи – маргиналии, отражающие негативное восприятие как кандидатов, так и ситуации в стране в целом. «На бюллетене... было написано, что все хорошо и все мы довольны, только мужья наши ни за что страдают», в другой бюллетень была вложена записка: «Я такой страны не знаю где бы были переполнены безвинными каторжные тюрьмы, как в СССР. Предлагаю разгрузить. Долой политику НКВД и произвола»³.

¹ Государственный архив Калужской области (ГАКО), ф. 8, оп. 4, д. 113, лл. 71-71об.

² Там же, л. 3об.

³ Там же, д. 44, л. 9.

Всего в 1937 г. СССР было зарегистрировано 94 138 159 избирателей. Из них 91 113 153 приняло участие в голосовании (96, 8 %). При голосовании за депутатов Совета Союза было подано 89 844 271 голосов «за» (98, 6 %) и в 632 074 бюллетенях фамилия кандидата была зачеркнута (1, 4 %). Еще 636 808 бюллетеней признано недействительными. В округах по выборам депутатов Совета Национальностей было подано 89 063 169 голосов «за» кандидатов (97, 8 %) и 562 402 голосов «против» (2, 2 %) при 1 487 582 недействительных бюллетеней.

В ходе выборов было избрано 569 депутатов Совета Союза и 574 депутата Совета Национальностей.

Выборы в предвоенные годы

Успешное завершение кампании по выборам депутатов Верховного Совета СССР наглядно продемонстрировало возможность формального использования демократических институтов в интересах правящего режима.

В 1938 г. состоялись выборы в Верховные Советы союзных республик (26 июня – РСФСР, БССР, УССР). В основу региональных «положений о выборах» было положено союзное законодательство. Верховные Советы республик состояли из одной палаты, что существенно упрощало процесс формирования избирательных округов. В РСФСР один депутат Совета избирался от 150 000 избирателей. 24 декабря 1939 г. прошли выборы в местные советы депутатов трудящихся.

Таким образом, на протяжении 1937-1939 гг. посредством формальных выборов была выстроена система представительных учреждений советского государства.

1 сентября 1939 г. Германия напала на Польшу. Этот день стал началом 2-й мировой войны. Советский Союз, заключивший секретное соглашение с Германией, расширил свои границы путем присоединения ряда государств и территорий. В результате раздела Польши между СССР и Германией, к Украинской ССР отошла Западная Украина, а к Белорусской ССР была присоединена Западная Белоруссия.

В 1940 г. утратили независимость прибалтийские республики. Вскоре они вошли в состав СССР (Литовская ССР, Латвийская ССР, Эстонская ССР). Карельская АССР в составе РСФСР получила территориальные приращения по итогам войны с Финляндией и была преобразована в Карело-Финскую ССР. В 1940 г. на землях, отторгнутых у Румынии, была провозглашена Молдавская ССР.

Во всех новых административно-территориальных единицах СССР были созданы органы государственной власти и управления, соответствующие требованиям союзной и республиканских конституций. Политический процесс проходил здесь под жестким контролем коммунистической партии.

В конце 1940 г. в новых республиках в составе СССР и областях, присоединенных к Украинской, Белорусской и Молдавской ССР, состоялись выборы депутатов Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных республик, а также депутатов местных Советов депутатов трудящихся.

4. Избирательное законодательство и избирательный процесс в СССР (40-70-е гг.)

После окончания Великой Отечественной войны началась подготовка к перевыборам представительных органов советского государства. В послевоенные годы властями была избрана та же модель последовательной организации избирательных кампаний, при которой Советы разного уровня избирались не одновременно, а поэтапно: сначала союзные структуры, затем – республиканские и, наконец, региональные. Таким образом, граждане СССР практически ежегодно участвовали в выборах различных Советов.

10 февраля 1946 г. состоялись выборы депутатов Верховного Совета СССР. В 1947 г. были избраны депутаты Верховных Советов союзных республик (9 февраля) и местных Советов депутатов трудящихся (21 декабря). В феврале 1949 г. прошли выборы народных судей.

В 1950 г. электоральный цикл возобновился; 12 марта 1950 г. был избран депутатский корпус Верховного Совета СССР и переизбраны депутаты местных Советов. В дальнейшем выборы всех Советов проходили регулярно, каждые четыре года.

Избирательное законодательство не претерпело существенных изменений по сравнению с союзным и республиканскими «положениями о выборах», принятыми в 1937-1939 гг. Был несколько увеличен возрастной ценз депутатов Верховных Советов. Союзного – с 18 лет до 23 года, а республиканских – до 21 года. Указами Президиума Верховного Совета СССР регламентировались отдельные аспекты выборного процесса (например, порядок «невнесения в списки избирателей лиц, признанных умалишенными», правила организации голосования на судах, находящихся в плавании, особенности регистрации лиц, имеющих судимость и находящихся под следствием).

Важным представляется нововведение, допускающее голосование не в помещении избирательного участка, а по месту жительства, с использованием «избирательного ящика уменьшенного размера». Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1945 г. разрешало участковым избирательным комиссиям «в виде исключения, производить прием избирательных бюллетеней в местах пребывания отдельных групп из-

Голосование (40-е гг., фото)



бирателей, если эти избиратели по условиям сообщения не могут прибыть для голосования на избирательный участок»¹.

В 1946 г. к выборам депутатов Верховного Совета СССР впервые были допущены советские граждане, находящиеся за пределами Союза – военнослужащие частей Красной Армии и Военно-Морского Флота. При этом экипажи гражданских судов, находящихся в день выборов в портах и водах иностранных государств, в выборах не участвовали.

Законодательство санкционировало регистрацию в качестве избирателей лиц, находящихся под следствием, но не содержащихся под стражей, если они не были лишены избирательных прав по приговору суда (Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 1 декабря 1945 г.). Практика лишения избирательного права на основании приговора суда была отменена в 1958 г.

Новая Конституция СССР, принятая в 1977 г. и названная официальной пропагандой «конституцией развитого социализма», не внесла существенных изменений в избирательное законодательство СССР.

Уже в послевоенные годы избирательный процесс утратил элемент новизны, характерный для компании 1937 г. Выборы стали привычным явлением. Их организация была четко регламентирована, носила ярко выраженный бюрократический характер. Правящая партия по-прежнему осуществляла тотальный контроль на всех этапах избрания Советов разных уровней².

Такое положение дел не вызывало негативной реакции в обществе. Большинство населения принимало «правила игры», предложенные властями. Явка на выборы приближалась к 100 %. Лишь незначительное число голосов подавалось «против» кандидатов в депутаты. Процедура голосования приобрела характер всенародного праздника, организованного и официально санкционированного властями.

Впрочем, отдельные граждане считали необходимым отразить в избирательном бюллетене свое отношение к тем или иным политикам, внутри- и внешнеполитическим событиям, бытовым и коммунальным проблемам. «Единственной возможностью сказать все, «незвизрая на лица», выплеснуть свои эмоции, были выборы, вернее, избирательная кабина, где человек с карандашом оставался один на один с листом бюллетеня. И он нередко изливал наболевшее»³.

¹ Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О порядке приема избирательных бюллетеней от избирателей, которые не могут прибыть для голосования на избирательный участок» от 12 декабря 1945 г.// Собрание действующего законодательства СССР. Раздел I. Законодательство об общественном и государственном устройстве. Кн. первая. – М., 1973. – С. 152.

² Что, впрочем, не исключало и сбоев в отлаженном механизме партийно-государственного регулирования выборов. Например, в марте 1961 г. не получили предусмотренного законом большинства голосов 249 кандидатов в депутаты местных Советов (Ким А. И. Советское избирательное право. – М., 1965. – С. 187). В том же году в 19 округах по выборам в местные Советы выборы были признаны несостоявшимися вследствие нарушений процессуальных норм.

³ «Долой Хрущева, изберем Маленкова». За кулисами выборов/ Публикация Е. Таранова// Источник. – 2001. – № 2. – С. 42-45.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДОКУМЕНТ № 1.

ПИСЬМО РЕДАКТОРУ «КРЕСТЬЯНСКОЙ ГАЗЕТЫ»

Января 27 дня 1925 г.¹
(извлечения)

Гражданин Редактор!

Будьте так добры – просмотрите наше письмо до конца и дайте ответ на страницах издаваемой Вами «Крестьянской газеты» – ибо быть гражданами СССР и не иметь право голоса, значит считать себя заживо погребенными...

...В ноябре месяце 1924 года производились перевыборы Больше-Липовского Районного Сельского Совета, Хотимской волости, Калининского Округа Б. С. С. Р². председателем избирательной комиссии был представитель Хотимского РИКа³... тов. Мясников, членами от сельсовета гр-н дер. Малой-Липовки тов. Сегденев и местной организации – ячейки Л. Б. К. С. М. Б.⁴ тов. Баранов, каковая и лишила нас избирательного права, мотивь на этот счет – «как опозоренные по суду».

На наше ходатайство в ВИК⁵-комиссию о незаконных действиях Сельской Избирательной комиссии нарушивших ст. 6 – «Инструкции о перевыборах сельсоветов» тем, что допустили в состав избирательной комиссии не представителя сельсовета, или выборного от крестьянства, а комсомольца во первых; не выполнили ст. 12 той-же Инструкции тем, что списки гр-н лишенных избир. права не вывешивали на видном месте за известный период времени и сами перевыборы были не на седьмой день, как гласить инструкция, а на заявлении гр-н указывавших судимых за винокурение, воровство, службу в полиции Николая II, душевно больных и пр. судимых за преступления с корыстной целью наживы – «законом преследуемых» – в третьих, в ходатайстве нам было отказано и мы не давая себе ясного отчета, что значить быть лишенным

¹ В публикации сохранена орфография подлинника.

² Белорусской Социалистической Советской Республики.

³ РИК – районный исполнительный комитет.

⁴ Ленинский Большевицкий Коммунистический Союз Молодежи Белоруссии.

⁵ ВИК – волостной исполнительный комитет.



Рисунок сельского корреспондента (20-е гг.)

надо). Но опасаясь натолкнуться на скалу зная свои слабые струнки в повседневной жизни заранее очистили себе дорогу наговорив разных нелепостей председателю избирательной комиссии на лиц, кои могли бы стать этой скалой на выборах и лишили нас многих избирательного права в том числе и нас. Надо сказать правду самолюбие наше страдало как нельзя больше, но мы решили дать скакунам дорогу и не затруднять себя в ходатайствах Выше, ведь все равно-же нам не придется высказать им правду в лицо, т. к. перевыборы тут-же заканчивались; подумали немного да так и оставили. Недовольство в нас улеглось, вновь выбранный с[ель]совет продолжает ворочить делами, ноне прошла наша халатность: «пусть их выбирают, авось само время покажет — хватит ли у них энергии и знаний справиться с возложенною на них работой и оправдаются ли они в лице своих избирателей», т. к. в начале января с/г РИК приказом своим вызвал нас в канцелярию, где делопроизводитель Волвоенстола... объявил нам, что должен внести нас в списки каких-то черных, как лишенных избират. права и только здесь мы поняли всю сущность своей оплошности, т. к. в беседе... мы узнали, что с лишением голоса мы теряем всякое право участвовать на сходах, съездах и прочее, а не то что выступать наравне с другими, вот почему мы и вынуждены просить редакцию «Крестьянской Газеты» дать совет:

1). Имела-ли право Сельская Избир. Комиссия лишить нас права голоса в то время когда судом нам это непредъявлено и судимость наша не носит характера корыстной цели наживы;

2). Почему другие судимые за преступления, как воровство, самогонокурение, служба в полиции Николая II, душевно-больные допущены были комиссией на перевыборы с решающим голосом и заявления на этот счет остались без ответа в комиссии и

3). Могла-ли Изб. Комиссия проявлять насилие в избирательной кампании разного рода запугиванием, подносом списков — сотавленных по

избирательного права. — решили вовсе не кассировать в Высшую инстанцию дела на незаконность действий низовых органов Власти, т. к. на выборах из любопытства будучи калидорными зрителями заметили, что причиной этому было желание молодых членов организации ЛРКСМБ и отдельных личностей, только что начинающих вступать на арену строительства Октябрьских завоеваний и стремящихся к карьеризму (как ни как, а в сльсовет попасть

ея усмотрению и многое другое. Кроме ответа желательно даже по этому делу следствие но не РИКом, а следственными властями.

*Крестьянские истории: Российская деревня 1920-х годов
в письмах и документах/ Сост., автор предисл.
С. С. Крюкова. – М., 2001. – С. 149-150.*

ДОКУМЕНТ № 2.

ТЕЛЕГРАММА ЦК ВКП (б)

16 ноября 1937 г.

Опубликование запрещается.

Членам и кандидатам ЦК ВКП (б), первым секретарям нацкомпартий¹, обкомов, крайкомов, горкомов, окружкомов, райкомов.

ЦК ВКП (б) стало известно, что многие партийные организации ограничивают свое участие в избирательной кампании в Верховный Совет СССР только проведением привычного типа общезаводских или фабричных митингов, окружных совещаний и тому подобное.

Руководители этих парторганизаций видимо забыли, что рабочие и служащие одного и того же предприятия, а также члены их семейств будут участвовать в выборах в различных избирательных участках, а в крупных городах даже и в различных избирательных округах, в зависимости от места жительства избирателей. Упустив это из виду, и ограничиваясь указанными общими привычными мероприятиями, наши партийные организации фактически на избирательных участках работы не ведут и предоставляют там избирателей самим себе.

ЦК ВКП (б) предлагает обкомам, крайкомам, ЦК нацкомпартий исправить такое положение, и активно включить парторганизации фабрик, заводов, колхозов, учреждений, учебных заведений во всю предвыборную организационную и агитационную работу на избирательных участках, считая организацию такой агитации наиболее важной задачей, так как только этой агитацией будут охвачены все члены семейств, пользующиеся избирательным правом.

ЦК ВКП (б) рекомендует созывать по фабрикам, заводам и учреждениям собрания избирателей, живущих в пределах одного и того же избирательного участка или одного и того же округа для разъяснения им их задач в избирательной кампании, вроде: участия в агитационной работе среди всех избирателей своего участка и округа, популяризации выдвинутого по данному избирательному округу кандидата в депутаты Верховного Совета СССР и тому подобное.

ЦК ВКП (б) рекомендует всем горкомам, райкомам партии и первичным партийным организациям развернуть политическую работу среди избирателей непосредственно по месту жительства, то есть среди живущих в одном и том же доме, казарме, поселке, охватывая большевистским влиянием все слои избирателей и всех взрослых членов семей, пользующихся избирательным правом.

¹ Нацкомпартии – коммунистические партии союзных и автономных республик в составе СССР.

ЦК ВКП (б) предлагает особое внимание уделять вопросам техники выборов, вопросам организации работы участковых комиссий на избирательных участках в день проведения выборов в Верховный Совет СССР. Необходимо заранее внимательно продумать по каждому избирательному участку в отдельности, как обеспечить, чтобы в день выборов в помещении избирательного участка и возле избирательных ящиков не было очередей, чтобы избиратели могли быстро и к кому им необходимо обратиться для регистрации и получения избирательных бюллетеней, чтобы регистраторы могли в списках избирателей быстро находить соответствующие фамилии избирателей и тому подобное. Все эти организационно-технические вопросы имеют огромное значение для организованного проведения выборов.

ЦК ВКП (б) предлагает горкомам и райкомам ВКП (б) тщательно проинструктировать каждую участковую избирательную комиссию по всем вопросам организации работы на избирательном участке в день проведения выборов. В целях большей наглядности этого инструктажа необходимо его провести в помещениях, где будет происходить голосование с тем, чтобы тут же была предусмотрена вся организационно-техническая сторона выборов, а именно: порядок входа и выхода избирателей из помещения, регистрация избирателей, расположение помещения для заполнения бюллетеней, место расположения избирательного ящика и так далее.

ЦК ВКП (б) обязывает первых секретарей обкомов, крайкомов, ЦК нацкомпартий не позднее 1 декабря с. г. представить в ЦК ВКП (б) краткий отчет о выполнении настоящей директивы.

Секретарь ЦК ВКП (б) Сталин

Публикуется впервые.

*Государственный архив Калужской области (ГАКО),
ф. 8, оп. 4, д. 26, лл. 31-32.*

ДОКУМЕНТ № 3.

ВСТРЕЧА Н. С. ХРУЩЕВА С ДЕЛЕГАЦИЕЙ КОМПАРТИИ ИТАЛИИ

10 июля 1956 г.

(извлечение из стенограммы)

Хрущев. Мы придерживаемся мнения, что и впредь следует выдвигать одного кандидата, так как несерьезно выставлять двух кандидатов от одной партии, а других партий у нас нет и быть не может. Весь смысл буржуазных избирательных законов состоит в том, что каждый класс имеет свою партию, а, следовательно, и своих депутатов. Отсюда борьба. Но для борьбы нужен антагонизм, а у нас его нет. Если бы, подходя к вопросу практически, мы бы начали выдвигать несколько кандидатов, например, от партии, профсоюзов, Советов, то у нас получилась бы не борьба, а игра. Создавать же другую антагани-

стическую партию в Советском Союзе, когда для этого нет никаких условий, значит пойти на уступку буржуазии. А в этом нет никакого смысла.

Тов. Пайетта¹. Конечно, в национальном масштабе выдвижение двух кандидатов нецелесообразно. Но в местных Советах разве нельзя выдвигать для выборов нескольких кандидатов?

Тов. Хрущев. У нас бывают случаи острой борьбы при выдвижении кандидатов. Бывает, что на предвыборных собраниях проваливается кандидат, выдвинутый партийной организацией. Бывает, что и на собраниях доверенных лиц изменяется первоначальный состав кандидатов, намеченных соответствующей партийной организацией. Однако мы это рассматриваем как недостаток работы партийной организации, которая не зная людей, выдвигает неавторитетных кандидатов в местные Советы. При выборах в Верховный Совет таких случаев не бывает, так как кандидаты в депутаты обычно весьма достойные и известные люди. Как бы буржуазия не старалась опорочить нашу избирательную систему, это ей не удастся, потому что выборы проходят при тайном голосовании и избиратели имеют возможность провалить кандидата, однако они предпочитают писать в бюллетенях свои хорошие пожелания.

В настоящее время мы не видим необходимости изменения избирательной системы, но это не означает, что мы не ищем способов дальнейшей демократизации всех звеньев общественной жизни, повышения инициативы всех членов партии и трудящихся.

*Н. С. Хрущев: «У Сталина были моменты просветления».
Запись беседы с делегацией Итальянской компартии//
Источник. – 1994. – № 2. – С. 87-88.*

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Укажите основные черты советской избирательной системы, основанной на нормах Конституции РСФСР 1918 г.
2. Охарактеризуйте место, занимаемое Советами в системе органов государственной власти РСФСР.
3. Проанализируйте содержание документа № 1. Дайте правовой комментарий ситуации, описанной автором документа.
4. Укажите основные изменения в избирательной системе СССР, произошедшие в результате принятия Конституции СССР 1936 г.
5. Используя текст очерка и документ № 2, покажите особенности участия ВКП (б) в избирательном процессе.
6. Согласны ли вы с характеристикой советской избирательной системы, данной в настоящем очерке? С какими выводами автора вы не согласны? Обоснуйте свое мнение.

¹ Джанкарло Пайетта – член секретариата Центрального Комитета Итальянской коммунистической партии.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА¹

Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятая V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. Конституция (Основной Закон) СССР: Утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г.

История Советской конституции (в документах): 1917-1956/ Предисловие и общ. ред. С. С. Студеникина. – М., 1957.

Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Постановлением ЦИК СССР, принятым 9 июля 1937 г. на 4 сессии VII созыва// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. Отд. I. – 27 июля 1937. – № 43. – Ст. 182. – С. 421-433.

Собрание действующего законодательства СССР Раздел I. Законодательство об общественном и государственном устройстве. Кн. первая. – М., 1973.

Абрамов П. Н. К вопросу о времени создания первых волостных Советов: (По материалам центральных губерний РСФСР)// История СССР. – 1960. – № 5.

Аверьев В. Перестройка местных органов власти в связи с принятием Конституции 1918 г.// Советское государство. – 1937. – № 3-4.

Аверьев В., Ронин С. Советы и комбеды: (К истории выборов деревенских Советов в конце 1918 – начале 1919 гг.)// Советское государство. – 1934. – № 6.

Аврех А. Л. «Выборы» в системе политических ценностей большевизма (по материалам Советов губерний Черноземного Центра в 1918-1919 гг.)// Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). – Тамбов, 2000.

Алещенко Н. М. Московский Совет в 1917-1941 гг. – М., 1976.

Алещенко Н. М. Московский Совет в 1945-1961 гг. – М., 1988.

Алещенко Н. М. Московский Совет в 1961-1977 гг. – М., 1993.

Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство. – М., 1974.

Безгин В. Б. Выборы в Советы первой половины 1920-х годов и абсентеизм сельских обывателей// Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). – Тамбов, 2000.

Бродович С. М. Советское избирательное право/ Под общ. ред. и с предисл. Д. А. Магеровского. – Л., 1925.

Василенков П. Т. Выборы советских представительных органов. – М., 1966.

Венер М. Лицом к деревне: Советская власть и крестьянский вопрос: (1924-1925 гг.)// Пер. с нем.// Отечественная история. – 1993. – № 5.

Винниченко О. Ю. Выборы в сельские Советы на Урале в 1933-1941 гг.// Земля Курганская: прошлое и настоящее: Краеведческий сб. Вып. 7. – Курган, 1994.

Власть и управление в социалистическом обществе. – М., 1968.

Всесоюзное совещание по вопросам перевыборной кампании Советов 1929 года: Стенографический отчет. – М., 1928.

Выборы в Российской Федерации. – М., 1998.

Гимпельсон Е. Г. Выборы в сельские Советы в 1919 г.// Октябрь и гражданская война в СССР. – М., 1966.

Гимпельсон Е. Г. Из истории строительства Советов: Ноябрь 1917 г. – июль 1918 г. – М., 1958.

Гимпельсон Е. Г. Политическая система и НЭП: Неадекватность реформ// Отечественная история. – 1993. – № 2.

Гимпельсон Е. Г. Советы в годы иностранной интервенции и гражданской войны. – М., 1968.

Гимпельсон Е. Г. Формирование советской политической системы: 1917-1923. – М., 1995.

Горбунов В. П. Конституционные основы активного избирательного права в России:

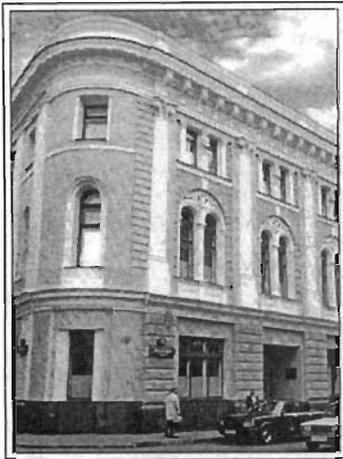
¹ Более подробный перечень публикаций законодательства, документов и исследований по теме см. в кн.: Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. – Калуга-Москва, 2002. – С. 280-397.

- генезис, тенденции// Социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 2.
- Гришаев В. В. Строительство Советов в деревне в первый год социалистической революции. – М., 1967.
- Гурвич Г. С. История Советской Конституции. – М., 1923.
- Гурвич Г. С. Советское избирательное право// Советское строительство. – 1925. – № 2-3.
- Давидович Я. И., Малышев М. О. Тайное голосование в истории советского избирательного права// Советское государство и право. – 1958. – № 10.
- Дегтев С. И. Крестьянство и формирование низовых властных структур деревни в 20 гг.// Власть и общественные организации в России в первой трети XX столетия. – М., 1993.
- «Долой Хрущева, изберем Маленкова». За кулисами выборов/ Публикация Е. Таранова// Источник. – 2001. – № 2.
- Ершова Е. В., Орлов В. С. Конституция 1936 года и первые выборы в Верховный Совет СССР: свет и тени: По материалам Тверского края// Тверская земля в прошлом и настоящем. – Тверь, 1994.
- Есиков С. А. Выборы в тамбовской деревне в 1920-е гг.// Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). – Тамбов, 2000.
- Еськов Г. С. Укрепление политической основы советского государства: Период построения социализма. – М., 1983.
- Жуков Ю. Н. Репрессии и Конституция 1936 года// Вопросы истории. – 2002. – № 1.
- Золотухин С. А. Выборы в волостные Советы в начале 1918 г. (на материалах Моршанского уезда Тамбовской губернии)// Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). – Тамбов, 2000.
- Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. – М., 1996.
- Ивкин В. «Праздник демократии»: (К истории первых всеобщих выборов в СССР// Российская Федерация. – 1993. – № 2 (14).
- Избирательная система социалистического государства: Сб. – М., 1937.
- Ильинский В. А. Перевыборы сельских Советов в середине 1920-х годов// Общественно-политическая жизнь российской провинции. XX век. – Тамбов, 1993.
- Кабанов В. В. Из истории создания Конституции СССР 1936 года// История СССР. – 1976. – № 6.
- Кабышев В. Т. Выборы в Советы и избирательное право// Проблемы конституционного права. Вып. 1. – Саратов, 1969.
- Канищев В. В. Городские средние слои Тамбовской губернии на выборах Советов в 1918-1920 гг.// Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). – Тамбов, 2000.
- Канищев В. В. Избирательные права населения провинциальных городов Центральной России в первые годы Советской власти// Общественно-политическая жизнь российской провинции. XX век. – Тамбов, 1993.
- Карр Э. История Советской России. Кн. 1: Том 1 и 2: Большевицкая революция. 1917-1923/ Пер. с англ. – М., 1990.
- Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. – Томск, 1975.
- Ким А. И. Первая Конституция СССР и советское всеобщее избирательное право для трудящихся// Труды Томского гос. ун-та им. В. В. Куйбышева. Т. 137. – Томск, 1957.
- Ким А. И. Первая советская конституция и принцип всеобщих выборов для трудящихся// Труды Томского гос. ун-та им. В. В. Куйбышева. Сер. юридическая. Т. 127. – Томск, 1956.
- Ким А. И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М., 1965.
- Ким А. И. Субъекты советского избирательного права до принятия первой Советской конституции// Учен. зап. Томского гос. ун-т им. В. В. Куйбышева. [Вып. 23]: Юрид. науки. – Томск, 1954.
- Клоков В. А. Большевики на выборах в городские Советы Центральной России весной 1918 г.// Большевики и большевизм: Сб. ст. – М., 1998.
- Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. – М., 1998.
- Коржихина Т. П. Основные черты административно-командной системы управления. Формирование административно-командной системы в 20-30-е годы. – М., 1992.

- Кравцов Б. П. Советская избирательная система. – М., 1953.
- Кудюкина М. М. «Мужик вам наплюет на вашу политику...»: Отношение крестьян к власти во второй половине 20-х годов// Россия. XXI. – 1997. – № 3-4.
- Кужба О. А. Избирательные кампании и общественно-политическая активность крестьянства Тверской губернии в 1921-1925 годах// Тверская земля в прошлом и настоящем. – Тверь, 1994.
- Кукушкин Ю. С. Роль сельских Советов в социалистическом переустройстве деревни. 1929-1932 гг.: (По материалам РСФСР). – М., 1962.
- Кукушкин Ю. С. Сельские Советы и классовая борьба в деревне (1921-1932 гг.). – [М.,] 1968.
- Кукушкин Ю. С. Участие рабочих в выборах сельских Советов в 1930-1931 гг.// Вест. Моск. ун-та. Сер. 9: Историч. науки. – 1960. – № 1.
- Кучинский В. А. Демократия развитого социализма. – Минск, 1979.
- Кушнир А. Г. Демократическая альтернатива 20-х годов: (Реформа системы управления в Советской России). – М., 1989.
- Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства: (1917-1920 гг.). – М., 1957.
- Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства: (1921-1936 гг.). – М., 1959.
- Лепешкин А. И. Советы – власть трудящихся: 1917-1936 гг. – М., 1966.
- Лишенцы: 1918-1936/ Публ. А. И. Добкина// Звенья: Исторический альманах. Вып. 2. – М.; СПб., 1992.
- Лысов В. В. Российское избирательное право: от империи до федерации: Учеб. пособие. – Воронеж, 1998.
- Михайлов Г. С. Советское представительство и избирательное право. – М., 1922.
- Меликова Н. М. Выборы в СССР в конце 1950-х – начале 1980-х гг.: что стояло за официальной статистикой// Преподавание истории и обществознания в школе. – 2001. – № 1.
- Недобежкин С. В. Некоторые вопросы развития избирательного права РСФСР во второй половине 20-х годов// Избирательное право России: История и современность. – М., 1999.
- Новиков Ю. А. Избирательная система России: 90 лет истории. – М., 1996.
- Очерки по истории органов Советской государственной власти. – М., 1949.
- Павлова И. В. Местное управление в системе сталинской власти// Гуманитарные науки в Сибири. Сер.: Отечественная история. – Новосибирск, 1997. – № 2.
- Портнов В. П., Славин М. М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России: 1917-1920 гг. – М., 1987.
- Постников М. А. Организация выборов как составная часть советской избирательной системы// Ученые записки ВЮЗИ. Вып. IX: Вопросы советского финансового и государственного права. – М., 1960.
- Представительная система социалистического государства: (На опыте СССР и ВНР). – М., 1981.
- Рудик П. Л. Выборы в Советы в 1918 г. (анализ местного нормотворчества)// Тезисы докладов на теоретич. конф. аспирантов Ин-та гос-ва и права и Моск. юрид. ин-та. – М., 1991.
- Рязанцев Н. П. Предвыборные кампании в местные Советы в 1924-1925 гг.: (На материалах Верхнего Поволжья)// Актуальные проблемы современной исторической науки. – Ярославль, 1983.
- Сидоров В. А. Классовая борьба в доколхозной деревне: 1921-1929 гг. – М., 1978.
- Симонов В. Демократическая альтернатива тоталитарному НЭПу// История СССР. – 1992. – № 1.
- Слезин А. А. Комсомол ЦЧО в предвыборной кампании 1928-1929 гг.// Избирательное право и избирательный процесс в России: прошлое и настоящее (региональный аспект). – Тамбов, 2000.
- Смирнова В. В. Советская избирательная система до образования СССР// Вест. Моск. ун-та. Сер. XII: Право. – 1972. – № 6.
- Советское конституционное право. – Л., 1975.
- Советы в эпоху военного коммунизма: Сб. документов. Чч. I-II/ Под ред. и с предисл. В. П. Антонова-Саратовского. – М., 1929.
- Соколов А. К. Советы: от власти иллюзий к иллюзии власти// Формирование адми-

- нистративно-командной системы: (20-30-е годы). – М., 1992.
- Социальный портрет лишенца: (На материалах Урала): Сб. документов. – Екатеринбург, 1996.
- Степанов Н. М. Политическая организация советского общества. – М., 1967.
- Страшун Б. А. Конституция РСФСР 1918 г. и выборы в органы советской власти: (Исторический опыт и современность)// Советское государство и право. – 1988. – № 7.
- Тихонов В. И., Тяжелникова В. С., Юшин И. Ф. Лишение избирательных прав в Москве в 1920-1930-е годы: Новые архивные материалы и методы их обработки. – М., 1998.
- Толкачева О. Государственная Дума 1906-1914 гг. и Советы 1917-1918 гг. как антипод парламентаризма// Право и жизнь. – № 28. – М., 2000.
- Фарберов Н. П. Демократия развитого социалистического общества. – М., 1975.
- Филимонов В. Я. Власть городская, власть деревенская: (К истории формирования партийно-бюрократического аппарата в 1920-е годы)// Власть и общественные организации в России в первой трети XX столетия. – М., 1993.
- Филимонов В. Я., Журов Ю. В., Будаев Д. И. История крестьянства Западного региона России. 1917-1941. – Калуга, 2002.
- Флеров В. С. «Демократическая оттепель» в советском строительстве 1924-26 гг.: (На материалах Дальнего Востока)// Проблемы истории СССР и Германии 20-40-х годов. – Ярославль, 1991.
- Чебаевский Ф. В. Строительство местных Советов в конце 1917 года и первой половине 1918 г.// Исторические записки. Т. 61. – М., 1958.
- Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. – М., 1974.
- Шергин В. П. Выборы при советской власти// Выборы в Российской Федерации. – М., 1998.
- Шерстнева Г. С. Перестройка организации и деятельности местных Советов в 1921-1925 годах: Вопросы истории, источниковедения, историографии: Учеб. пособие. – Куйбышев, 1989.
- Шостак Г. К. Советская избирательная система. – М., 1936.
- Янковский И. Р. На пути к реальному народовластию: Избирательные технологии в России XX века. – М., 1999.
- Ящечко В. И. Правовые формы выборов Советов как органов народного представительства в первый период диктатуры пролетариата// Вопросы теории права, социалистической государственности и социального управления. Вып. 3. – Томск, 1983.





Очерк семнадцатый

Развитие институтов избирательного права и законодательства в Российской Федерации (конец 80-х гг. XX в. — 2002 г.)

Основные вопросы:

1. *Период советского законодательства эпохи «перестройки» (1989-1991 гг.).*
2. *Период переходного постсоветского законодательства (1992-1994 гг.).*
3. *Период регулярного парламентского законодательства (1995 г. — по настоящее время).*

Современное избирательное законодательство прочно заняло свою нишу в общей системе законодательства Российской Федерации и уже имеет политическую и юридическую историю развития и совершенствования¹.

В этом процессе можно выделить ряд основных стадий развития избирательного права и законодательства в Российской Федерации:

- период советского законодательства эпохи «перестройки»² (1989-1991 гг.);
- период переходного постсоветского законодательства (1992-1994 гг.);
- период регулярного парламентского законодательства (1995 г. — по настоящее время).

¹ Лысенко В. И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. — М., 1995. — С. 3.

² «Перестройка» — термин, вошедший в широкое употребление с середины 1980-х гг. Политика «перестройки», начатая частью руководства КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачевым, привела к значительным переменам в жизни страны и мира в целом (гласность, политический плюрализм, окончание «холодной войны»). Привела к распаду СССР в декабре 1991 г.

Современная стадия развития избирательного законодательства, в свою очередь, включает три относительно самостоятельных периода, которые разделяются федеральными парламентскими и президентскими выборами 1995-1996, 1999-2000 и 2003-2004 гг. Реформирование институтов избирательного права было подчинено определенному алгоритму: в каждом из этих периодов законодатель вначале устанавливал в рамочном законе гарантии избирательных прав граждан, а затем развивал их в специальных федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

1. Период советского законодательства эпохи «перестройки» (1989-1991 гг.)

Авторы отдельных научных работ, посвященных истории избирательного законодательства России, сходятся во мнении, что именно в период серьезных социально-экономических и политических преобразований в обществе происходит фундаментальная ревизия элементов сложившейся ранее системы организации государственной власти, в том числе избирательной системы¹.

Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 г.² был инициирован партийным руководством страны. Этот законодательный акт инкорпорировал в себя большинство общепризнанных принципов современного избирательного права. В нем были закреплены всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, открытость и гласность осуществления избирательных процедур, обязательность решений избирательных комиссий для всех участников избирательного процесса, выдвижение и регистрация неограниченного числа кандидатов в депутаты, равенство кандидатов при проведении предвыборной агитации и другие.

Годом ранее, в 1987 г. на выборах в местные Советы депутатов трудящихся граждане СССР впервые получили возможность ограниченного выбора между несколькими кандидатами.

Закон «О выборах народных депутатов СССР» стал знаковым явлением своего времени, он ввел в юридико-политический обиход важнейший принцип избирательного права – принцип состязательности кандидатов, обеспечивающий избирателю возможность выбора из нескольких кандидатур путем свободного волеизъявления.

Окружные избирательные комиссии зарегистрировали в 1 500 избирательных округах 2 895 кандидатов в депутаты, в том числе в 750 территориальных округах – 1449 кандидатов и в 750 национально-территориальных – 1446 кандидатов. Более чем в 150 избирательных округах в бюллетень для голосования было включено от 3 до 12 кандидатов.

Кардинальное изменение существовавшей советской избирательной системы являлось отражением начавшихся процессов демократизации общественной жизни, перехода от однопартийной к многопартийной

¹ Гельман В. Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. – 1997. – № 4. – С. 125.

² Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – ст. 729.

системе, попыткой модернизации правоотношений в области государственного строительства.

Следующий шаг по пути реформирования избирательного законодательства был сделан Верховным Советом РСФСР с принятием 27 октября 1989 г. Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР»¹. В нем также содержались нормы избирательного права, присущие демократическому государству.

Несмотря на то, что закон о выборах народных депутатов РСФСР сохранил в себе элементы старой советской избирательной системы (предвыборные программы кандидатов, институт наказов избирателей), в нем был закреплён и ряд демократических процедур. Так, в заявлении о согласии баллотироваться по соответствующему территориальному или национально-территориальному избирательному округу кандидат должен был давать обязательство освободить занимаемую должность, несовместимую со статусом депутата. К ним относились лица, входящие в состав Совета Министров РСФСР (за исключением Председателя Совета Министров РСФСР и председателей Советов Министров автономных республик), руководители ведомств РСФСР, Председатели и члены Верховного Суда РСФСР, главный государственный арбитр и государственные арбитры РСФСР, Председатель и члены Комитета Конституционного надзора РСФСР, а также лица, являющиеся депутатами двух и более Советов народных депутатов.

Соответствующая окружная избирательная комиссия имела право отказать в регистрации кандидата при нарушении им требований закона. Это решение кандидат мог обжаловать в пятидневный срок в Центральную избирательную комиссию по выборам народных депутатов РСФСР. Трудовой коллектив, собрание избирателей по месту жительства или общественная организация, выдвинувшие кандидата, имели право в любое время до выборов отменить свое решение о выдвижении кандидата. Сам кандидат обладал правом снять свою кандидатуру в любое время до выборов, обратившись с заявлением в соответствующую окружную избирательную комиссию.

К другим демократическим процедурам следует отнести право кандидатов участвовать в избирательной кампании с момента их выдвижения на равных основаниях с другими претендентами. Этот принцип распространялся и на предвыборную агитацию при организации встреч кандидатов с избирателями, выступления кандидатов в печати, по телевидению и радио.

В этом правовом акте была впервые установлена ответственность зарегистрированного кандидата при нарушении им требований закона, когда вначале он предупреждался соответствующей окружной избирательной комиссией, а при повторном нарушении Центральная избирательная комиссия по представлению окружной избирательной комиссии имела право отменять решение о регистрации этого кандидата, информируя об этом население соответствующего избирательного округа.

Закон «О выборах народных депутатов РСФСР» не ограничивал число соискателей депутатских мандатов, участвующих в избирательной

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1989. – № 44. – ст. 1305.

кампании. Необходимо отметить, что Закон РСФСР «О выборах народных депутатов» в отличие от союзного законодательства предусматривал порядок, когда весь состав Съезда народных депутатов РСФСР избирался непосредственно населением – в округах, в то время как треть союзного Съезда состояла из представителей общественных организаций.



Выборы народных депутатов от Союза художников СССР (1989 г., фото)

Таким образом был сделан очередной шаг в направлении закрепления в отечественной политико-правовой сфере института конкурентных выборов, что стимулировало процесс постепенного становления и развития в России многопартийной системы.

На кандидатов распространялся принцип неприкосновенности. Без согласия Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РСФСР они не могли быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке.

Система представительных органов государственной власти в Российской Федерации в этот период включала в себя Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, съезды народных депутатов, верховные Советы республик в составе Российской Федерации, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские) начали трансформироваться в структуры местного самоуправления.

Выборы народных депутатов РСФСР, основанные на новых избирательных принципах и процедурах, состоялись 4 марта 1990 г. и по их результатам был сформирован *Съезд народных депутатов РСФСР*, а затем и Верховный Совет РСФСР, состоящий из двух палат – Совета Республики и Совета Национальностей.

Съезд народных депутатов Российской Федерации состоял из 1 068 депутатов: 900 депутатов избирались от территориальных избирательных округов; 168 депутатов избирались от национально-территориальных округов по нормам – 4 депутата от каждой республики в составе Российской Федерации, 2 депутата от каждой автономной области, один депутат от каждого автономного округа и 84 депутата от краев, областей (исключая автономные образования), городов Москвы и Санкт-Петербурга. Территориальные и национально-территориальные избирательные округа образовывались в основном с равной численностью избирателей: территориальные – на всей территории России, нацио-

нально-территориальные – в пределах республики в составе России, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономного округа.

Как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган, Верховный Совет РСФСР активно включился в законотворческий процесс, приняв за три года своего существования (до октября 1993 г.) несколько сот нормативных правовых актов.

В 1991 г., в РСФСР (вслед за СССР) был учрежден институт президентства. 24 апреля 1991 г. на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР были приняты законы «О Президенте РСФСР» и «О выборах Президента РСФСР». В ходе развернувшейся дискуссии наибольшие споры вызвали вопросы использования финансовых средств предприятий и граждан в поддержку тех или иных кандидатов, предоставление права выдвижения кандидатов на должность Президента РСФСР республиканским органам зарегистрированных общесоюзных политических партий, профессиональных союзов и массовых общественно-политических движений, а также военнослужащим по воинским частям, сохранения института вице-президента РСФСР и др.¹

Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР» разрешал осуществлять финансирование выборов только за счет средств государственного республиканского бюджета. Запрещалось какое-либо прямое или косвенное участие физических лиц и зарубежных организаций в финансировании и иной материальной поддержке избирательной кампании. Были восстановлены права республиканских органов общесоюзных политических партий и общественно-политических движений, а также военнослужащих воинских частей по выдвижению кандидатов на должность Президента РСФСР; с одного миллиона до ста тысяч сократилось количество подписей избирателей, собираемых в поддержку кандидата, был установлен полный перечень документов, представляемых кандидатом в Центральную избирательную комиссию по выборам Президента РСФСР на регистрацию и другие.

Трудовые коллективы предприятий, учреждений и организаций, коллективы средних специальных и высших учебных заведений, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям имели право непосредственно выдвигать кандидатов при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем 100 тыс. российских граждан, обладающих избирательным правом. Таким образом, институт сбора подписей избирателей в поддержку кандидата впервые появился в законе о выборах Президента РСФСР.

В бюллетень для тайного голосования включались кандидаты, получившие поддержку 100 тыс. граждан, а также кандидаты, которых не позднее чем за 15 дней до выборов тайным голосованием на заседании Съезда народных депутатов РСФСР либо путем сбора подписей поддержало не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР. В случае если не был выдвинут ни один кандидат, либо все они сняли свои кандидатуры, кандидаты на пост Президента России могли выдвигаться на заседаниях Съезда. Выдвинутыми в этом случае считались лица,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 17. – ст. 510.

получившие в результате тайного голосования поддержку также не менее одной пятой от общего числа народных депутатов РСФСР.

Выборы Президента РСФСР проходили по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства по избирательным округам, образуемым Центральной избирательной комиссией в границах республик, входящих в состав РСФСР, краев, областей, автономных областей и автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Избранным считался кандидат, получивший в ходе выборов более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что к избирательным ящикам пришло не менее половины граждан, внесенных в списки избирателей.

В случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не был избран, предусматривалось проведение повторного голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. При этом избранным считался кандидат, получивший большее число голосов избирателей по отношению к своему сопернику, при условии, что в выборах приняло участие более половины от общего числа граждан, внесенных в списки избирателей, а также что количество голосов, поданных за кандидата, больше числа голосов, поданных против него.

Этой нормой законодатель впервые установил страховочный элемент в случае получения при повторном голосовании парадоксального результата, когда число голосов, поданных «за» победившего кандидата, могло быть меньше числа голосов, поданных «против» него. В современной практике избирательные бюллетени содержат строку «против всех кандидатов», которая существенно облегчает избирателю заполнение бюллетеня и одновременно оптимально выполняет отведенную ей роль¹.

Выборы могли быть признаны недействительными в целом или по отдельным избирательным округам, избирательным участкам из-за нарушений, допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов избирателей и повлиявших на итоги голосования.

Решение о признании выборов недействительными принималось Центральной избирательной комиссией и могло быть обжаловано в Верховном Суде РСФСР в течение одного месяца. Право обжалования такого решения принадлежало только кандидату в Президенты РСФСР.

Первые в отечественной истории выборы Президента РСФСР состоялись 12 июня 1991 г. На должность Президента претендовало шесть кандидатов: В. В. Бакагин, Б. Н. Ельцин, В. В. Жириновский, А. М. Макашов, Н. И. Рыжков, А.-Г. М. Тулеев. Президентом РСФСР был избран Б. Н. Ельцин², получивший в ходе основных выборов 57,3 % голосов избирателей.

¹ В парламентской кампании 1999 г. в восьми одномандатных избирательных округах (Приморский край, Камчатская, Ленинградская, Московская и Свердловская области, Санкт-Петербург) выборы были признаны несостоявшимися именно по этому основанию.

² Ельцин Борис Николаевич (род. в 1931 г.) – государственный деятель. С 1976 г. первый секретарь Свердловского обкома КПСС, с 1985 г. – первый секретарь Московского обкома КПСС. В 1986-1987 гг. – кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС. 12 июня 1991 г. избран Президентом РСФСР. 3 июля 1996 г. избран президентом Российской Федерации. 31 декабря 1999 г. заявил о сложении полномочий Президента и об уходе в отставку.

В начале 90-х годов с ликвидацией монополии на власть коммунистической партии, советская избирательная система претерпела коренную реорганизацию. Институт выборов занял ключевое место в процессе постепенной демократизации государственной и общественной жизни, способствовал расширению круга политических представителей, привлекаемых для управления делами государства. В стране открылись перспективы для свободного участия в выборах представителей многих общественных организаций, а также всех граждан, независимо от их партийной принадлежности и политических взглядов. Именно в этот период на конституционном уровне был заложен ряд основ и принципов, которые в будущем были востребованы и закреплены в российской избирательной системе постсоветского периода: свободное выдвижение и обсуждение кандидатур, включение в избирательный бюллетень неограниченного количества кандидатов, проведение выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам, гласность и открытость подведения итогов голосования и другие.

2. Период переходного постсоветского законодательства (1992-1994 гг.)

Период переходного постсоветского законодательства был связан с активной законотворческой работой Верховного Совета Российской Федерации. Именно тогда были приняты законодательные акты о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации, о местном самоуправлении в Российской Федерации. Принятие этих документов, в которых закреплялся принцип выборности представительных органов и должностных лиц, активизировало работу по формированию политико-правовых оснований качественно нового конкурентного избирательного процесса.

В июне 1992 г. Комитетом Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов и развитию самоуправления был внесен на рассмотрение Президиума Верховного Совета законопроект «Об основах избирательного процесса» («Избирательный кодекс России»). Сравнивая его с действующим сегодня избирательным законодательством, можно увидеть в нем черты будущей избирательной системы России – сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, выдвижение кандидатов и списков кандидатов политическими партиями, осуществление сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов, формирование избирательных фондов кандидатов и т. д.

Полномасштабная работа по созданию законодательства, обеспечивающего демократические формы участия граждан в избирательном процессе была осуществлена после проведения референдума Российской Федерации 25 апреля 1993 г. Рабочая группа под руководством депутата В. Л. Шейниса подготовила в мае 1993 г. проект закона «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации». В нем впервые нашел нормативное юридическое решение принцип соединения двух типов избирательных систем, концептуально обоснованный еще в законопроекте «Об основах избирательного процесса»: половина депутатов российского «парламента» (225) избиралась по одномандатным избирательным

округам, а другая половина – по общероссийским спискам «избирательных объединений»¹. Новый для переходной избирательной практики институт позволял участвовать в выборах любому общественному объединению, имеющему в своем уставе запись об участии в выборах и зарегистрированному в установленном порядке Минюстом России.

Среди других фундаментальных положений законопроекта можно выделить принцип образования одномандатных избирательных округов с примерно равной численностью избирателей в пределах территории одного субъекта Российской Федерации; введение для избирательных объединений 3-х процентного заградительного барьера, преодоление которого позволяло им участвовать в распределении 225 депутатских мандатов по общероссийскому избирательному округу; формирование избирательных комиссий на основе паритета их членов, назначенных представительными и исполнительными органами власти; обеспечение равного доступа кандидатов в депутаты к государственным средствам массовой информации; финансирование избирательной кампании кандидата как средствами избирательного фонда, так и частными пожертвованиями, не связанными с этим фондом.

В законопроекте нашел свое предметное выражение принцип разделения государственной власти. Одно лицо не могло одновременно быть депутатом какого-либо законодательного органа и состоять на государственной службе. Государственные и муниципальные служащие, желающие принять участие в выборах, были обязаны за 5 месяцев до дня голосования сложить свои полномочия.

Последнее положение, призванное предохранить выборный процесс от влияния «административного ресурса власти», впоследствии было исключено из избирательного законодательства.

В альтернативном проекте, подготовленном группой депутатов Верховного Совета Российской Федерации, предусматривалось сохранение применявшейся на выборах народных депутатов РСФСР 1990 г. мажоритарной избирательной системы относительного большинства. В обоснование своей идеи, его авторы подчеркивали мысль о том, что, в отсутствие закона о политических партиях, по партийным спискам в парла-

¹ Систему, по которой проводятся выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации часто называют *смешанной*. Этот термин необходимо уточнить. Под *смешанной избирательной системой* понимают такую, при которой при выборах одного и того же представительного органа власти применяются различные избирательные системы, как правило – мажоритарная и пропорциональная. Например, при выборе депутатов бундестага ФРГ избиратель имеет два голоса. Один подается за кандидата, баллотирующегося в одномандатном избирательном округе по мажоритарной системе, а второй – за кандидатов, избирающихся в многомандатном избирательном округе (в границах *земли* – части федерации) по партийным спискам и по пропорциональной системе. При этом в Германии существует связь между голосованием в одномандатном округе и голосованием за список. Второй голос учитывается лишь в том случае, если отдан за ту же партию, что и первый и если партия преодолела 5 % барьер. В Российской Федерации 225 депутатов Госдумы избираются в одномандатных округах по мажоритарной системе и 225 депутатов в едином федеральном округе по пропорциональной системе. В отличие от ФРГ, в России две названные системы не связаны между собой и не составляют подлинно смешанную избирательную систему. Следовательно, более точным представляется мнение, по которому в России при выборах депутатов Госдумы применяется не смешанная избирательная система, а две системы – мажоритарная относительного большинства и пропорциональная (с распределением мандатов по квоте Хэра).

мент могут пройти экстремистские элементы, а также будут иметь преимущество представители столичной элиты¹.

В свою очередь, сторонники «смешанной» избирательной системы указывали на то, что сохранение мажоритарной системы инициирует политико-административный сепаратизм, а введение элемента пропорциональности позволяет представить в парламенте общенациональные интересы².

Использование в России на протяжении трех последних парламентских выборов принципов двух основных избирательных систем позволяет утверждать о достижении в обществе определенного консенсуса основных политических сил.

Общество как сложная самонастраивающаяся социальная система постоянно находится в поиске оптимальной для конкретных исторических условий политической системы и соответствующей ей избирательной системы³. Сегодня для России переходного периода – время эклектической избирательной системы.

Политическая дискуссия о формуле избирательной системы была разрешена внепарламентским путем. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» Съезд народных депутатов Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации были распущены, не доработав до конца конституционного срока своих полномочий.

Именно в этот период было положено начало новой фазы политико-правовой и конституционной реформы. Своими указами Президент учредил Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. На 12 декабря 1993 г. были назначены экстренные выборы депутатов Федерального Собрания Российской Федерации, а также референдум по принятию новой Конституции Российской Федерации.

В отсутствие высшего законодательного собрания, выборы в органы государственной власти и местного самоуправления проводились по правилам, установленным указами Президента Российской Федерации.

Избирательная кампания 1993 г. проходила в максимально сжатые сроки.

В условиях, когда в течение одного месяца должна быть создана правовая база проведения выборов депутатов Государственной Думы⁴ и Совета Федерации⁵, практически не было другого выхода, как взять за основу законопроект, подготовленный группой депутата В. Шейниса. Проект был существенно отредактирован в Государственно-правовом управлении

¹ Постников А. Е. Заключение на проект закона Российской Федерации «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации» // «Новая социал-демократия». – 1993. – № 9. – С. 2.

² Холодковский К. Будущая избирательная система России и опыт Запада. – М., 1993. – С. 62.

³ «Как выбирать депутатов Государственной Думы»: Беседа за «круглым столом» редакции // Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 30.

⁴ Полное официальное название: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

⁵ Полное официальное название: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.



*1 октября 1993 г. в Москве состоялось первое заседание
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*

Президента России и оформлен указом от 1 октября 1993 г. в качестве Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.¹

В этом исходном акте нового политического законодательства под избирательным объединением уже понималась не только политическая партия или политическое движение, но и блок таких общественных объединений, создаваемых на период проведения выборов. Сейчас понятие «избирательный блок» повсеместно присутствует в федеральных и региональных законах о выборах, тогда же это нововведение было призвано положить начало сложному и, как оказалось, длительному процессу политического структурирования России.

В указанном Положении менялся порядок формирования Центральной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы, окружных и участковых избирательных комиссий по сравнению с нормативным регулированием деятельности избирательных комиссий, обеспечивающих подготовку и проведение выборов народных депутатов РСФСР 1990 г. и Президента РСФСР 1991 г.

Если на выборах 1990-1991 гг. Центральная избирательная комиссия образовывалась Верховным Советом РСФСР с учетом предложений Верховных Советов республик, краевых, областных, Московского и Ленинградского городских, автономных областей и автономных округов Советов народных депутатов, а также республиканских органов общественных организаций, то на выборах депутатов Государственной Думы она была сформирована Указом Президента России из числа кандидатов, представленных субъектами Российской Федерации в лице их законодательных (представительных) и исполнительных органов власти.

Председатель Центральной избирательной комиссии был назначен Президентом России. Юридический контроль за соблюдением процеду-

¹ Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1993. – № 1. – С. 7.

ры формирования Центральной избирательной комиссии осуществлял Верховный Суд Российской Федерации.

Впервые в Положении был реализован принцип открытости и гласности выборов посредством установления института *общественного контроля*. Каждое избирательное объединение, зарегистрировавшее свой список кандидатов по общефедеральному округу, и каждый зарегистрированный по одномандатному округу кандидат, имели право назначать в соответствующие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса, а также направить в день голосования на каждый избирательный участок до 5 наблюдателей.

Появление в избирательном законодательстве такого института стало знаковым событием, которое кардинально изменило ситуацию на самом ответственном отрезке любой избирательной кампании – при голосовании избирателей и подсчете их голосов.

Значительное внимание в Положении было уделено вопросам проведения предвыборной агитации кандидатами, избирательными объединениями и блоками.

Кандидаты в депутаты, зарегистрированные в одномандатных избирательных округах, имели право на одно выступление по государственному телевидению и одно – на государственном радио. Для сравнения отметим, что кандидат в депутаты Государственной Думы третьего созыва в период предвыборной агитации имел только на региональном государственном телевидении и радио более 10 индивидуальных выступлений и около 5 выступлений в рамках «круглых столов» и дебатов.

За 10 дней до дня голосования и непосредственно в день голосования запрещалось публиковать данные опросов общественного мнения о рейтингах кандидатов в их избирательных округах.

В Положении была подробно регламентирована процедура голосования граждан в помещении для голосования, в том числе устанавливалась норма о досрочном (за 15 дней) голосовании избирателя, в случае невозможности его пребывания по месту постоянного жительства в день голосования.

В практику парламентской деятельности вводился новый институт политического представительства регионов России.

Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.¹ было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. В связи с тем, что эти выборы проходили одновременно с выборами депутатов Государственной Думы, отдельные процедурные статьи данного Положения содержали ссылки на аналогичные статьи Положения о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Депутаты Совета Федерации избирались на основе мажоритарной системы относительного большинства по двухмандатным избирательным округам, образуемым в пределах административных границ каждого субъекта Российской Федерации.

Это было первое и последнее избрание членов Совета Федерации на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тай-

¹ «Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», 1993. – № 4. – С. 3.

ном голосовании. С 1995 по 2000 гг. членами Совета Федерации являлись по должности руководители законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В перечне электоральных нововведений следует отметить институт выдвижения кандидата через процедуру сбора подписей избирателей в его поддержку. Впервые была установлена норма о последствии фальсификации подписных листов. Мандат избранного депутата мог быть аннулирован Советом Федерации по представлению Мандатной комиссии при обнаружении в подписных листах более 3 % подделанных подписей, либо, в случае, если количество действительных подписей недостаточно для регистрации кандидата.

Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва проводилась соответственно в течение 73 и 62 дней в связи с принятием Положений о выборах в разные сроки. Указы Президента вводили избирательную систему, использующую принципы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем при выборах 450 депутатов Государственной Думы и мажоритарную избирательную систему относительного большинства при выборах 178 депутатов Совета Федерации.

В соответствии с положениями о выборах Центральная избирательная комиссия образовала 225 одномандатных избирательных округов по выборам в Государственную Думу (один округ – один депутат) и 89 двухмандатных избирательных округов по выборам в Совет Федерации (один округ – два депутата). Средняя норма представительства избирателей в Государственной Думе – один депутат от 478 тыс. избирателей – была определена Комиссией путем деления общего количества избирателей Российской Федерации (107 602 тыс. человек по состоянию на 25 апреля 1993 г. (дата проведения предыдущего всероссийского референдума) на полное число (225) одномандатных избирательных округов. При утверждении схемы образования одномандатных избирательных округов Комиссия основывалась на требованиях «Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.», в соответствии с которыми на территории субъекта Российской Федерации должно быть не менее одного избирательного округа, обеспечено равенство округов по числу избирателей в пределах территории одного субъекта Российской Федерации с допуском взаимным отклонением не более 15 %.



Сбор подписей за списки избирательных объединений (1993 г., фото)

Кандидаты в депутаты Совета Федерации и Государственной Думы были зарегистрированы окружными избирательными комиссиями в 88 двухмандатных избирательных округах (за исключением Чеченской Республики), а также в 224 одномандатных избирательных округах (кроме Чеченской Республики). При этом на 224 мандата окружными избирательными комиссиями было зарегистрировано 1 567 кандидатов.

Центральная избирательная комиссия провела регистрацию списков кандидатов в Государственную Думу, баллотирующихся по общефедеральному избирательному округу. Для регистрации списков кандидатов, представленных избирательными объединениями, надо было собрать в их поддержку не менее 100 тыс. подписей избирателей, причем из этого числа не более 15 % должно было приходиться на один субъект Российской Федерации.

Из 35 избирательных объединений, заявивших о выдвижении своих общефедеральных списков кандидатов, только 13 смогли представить в Центральную избирательную комиссию «подписные листы» с подписями избирателей, отвечающие требованиям «Положения о выборах», а именно: «Конструктивно-экологическое движение России «Кедр», «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)», «Аграрная партия России (АПР)», «Гражданский союз во имя стабильности, справедливости и прогресса («Гражданский союз»)», «Достоинство и милосердие», «Политическое движение «Женщины России», «Российское движение демократических реформ (РДДР)», «Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)», «Будущее России – Новые имена», «Партия Российского Единства и Согласия (ПРЕС)», «Демократическая партия России (ДПР)», «Выбор России», «Блок: Явлинский-Болдырев-Лукин («ЯБЛоко»)». 14 общественных объединений вообще не представили подписные листы, 2 объединения сняли свои списки кандидатов по собственной инициативе, 6 избирательным объединениям Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации в связи с несоблюдением требований «Положения о выборах». Всего по общефедеральным спискам было зарегистрировано 1 756 кандидатов. Уже на этапе сбора подписей проявилось отсутствие электорального опыта и социальной поддержки у ряда амбициозных политических структур.

В целом же активное начало избирательной кампании опровергло утверждение скептиков о невозможности проведения в России выборов по пропорциональной избирательной системе; избиратели в дальнейшем быстро разобрались в ее особенностях и сумели отразить свою позицию при выборе депутатов по партийным спискам в день голосования.

Впервые в российской избирательной практике осуществлялось финансирование избирательных объединений, зарегистрировавших в установленном порядке свои списки кандидатов, а также кандидатов в депутаты, со стороны Центральной и окружных избирательных комиссий; при этом избирательные объединения и кандидаты в депутаты вправе были образовывать свои избирательные фонды, в целях упорядочения создания и использования которых Центральная избирательная комиссия приняла соответствующее инструктивное письмо. Каждому из избирательных объединений было выделено по 100 млн. рублей; при этом суммарный объем денежных средств избирательных фондов избиратель-

ных объединений с учетом поступлений от юридических и физических лиц составил около 4, 7 млрд. рублей.

В период проведения предвыборной агитации Центральная избирательная комиссия обеспечивала выполнение Указа Президента от 29 октября 1993 г. «Об информационных гарантиях для участников избирательной кампании 1993 г.», систематически проводила консультации по вопросам избирательного права с представителями политических партий и движений, организовала встречу руководителей избирательных объединений с участием представителей государственных телерадиовещательных компаний, председателя Третьего информационного суда.

Среди наиболее характерных черт этой избирательной кампании следует отметить ее открытость. За ходом подготовки и проведения выборов наблюдали около 1 100 иностранных (международных) наблюдателей из 58 стран мира и из 37 международных парламентских, правительственных и иных организаций, аккредитованных при Центральной избирательной комиссии.

12 декабря 1993 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, в том числе впервые для более 200 тысяч российских граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации.

Из 13 избирательных объединений, включенных в избирательный бюллетень по общефедеральному избирательному округу, смогли преодолеть пятипроцентный барьер 8 избирательных объединений: «Либерально-демократическая партия России» (получили мандаты 49 депутатов), «Выбор России» (40), «Коммунистическая партия Российской Федерации» (32), «Аграрная партия России» (21), «Политическое движение «Женщины России» (21), «Блок Явлинский-Болдырев-Лукин» (20), «Партия Российского Единства и Согласия» (18), «Демократическая партия России» (14).

В ходе проведения всенародного голосования по проекту Конституции и выборов в парламент России был накоплен опыт правового регулирования избирательной системы России и ее отдельных институтов. По завершении избирательной кампании Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу и Совет Федерации была преобразована в *Центральную избирательную комиссию Российской Федерации*. Во исполнение положений новой Конституции России ей поручалось совместно с Министерством юстиции разработать проекты федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и федерального конституционного закона о референдуме Российской Федерации. Указ обозначил основные направления развития и совершенствования избирательного законодательства, становления многопартийности парламентского типа, системы и статуса избирательных комиссий как независимых коллегиальных органов, призванных обеспечивать защиту избирательных прав граждан России.

В указе были закреплены два основных принципа избирательного права: независимость Центральной избирательной комиссии от других государственных органов при подготовке и проведении федеральных

выборов и при этом обязательность ее решений, принятых в рамках компетенции, для всех государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и должностных лиц. В соответствии с указом они обязаны оказывать ей содействие, создавать необходимые для ее работы условия, предоставлять сведения и материалы.

В начале 1994 г., после принятия новой Конституции России и выборов депутатов Федерального Собрания, во многих регионах начались выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления. В процессе разработки и принятия документов местного избирательного законодательства доминировали главы исполнительной власти. Следствием этого стало несовершенство регионального законодательства, нередко приводившее к нарушению избирательных прав граждан. Деятельность избирательных комиссий проходила недостаточно гласно и открыто, имели место случаи ограничения активного и пассивного избирательного права, отсутствовали нормы ответственности за нарушение законов о выборах и др.

Недостатки в ходе проведения региональных и местных выборов, несовершенство их правовой базы, были отмечены в постановлении Государственной Думы от 11 февраля 1994 г. «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан» и в рекомендациях Общественной палаты при Президенте Российской Федерации от 19 февраля 1994 г. «По вопросу о выборах в органы представительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления».

Указанные структуры предложили Президенту Российской Федерации разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан при выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Инициатива разработки данного законопроекта была передана Центральной избирательной комиссии, которой предстояло найти нетрадиционное решение в построении новой системы российского избирательного законодательства.

Прорабатывались различные проекты юридического решения вопроса гарантийного права. Отдельные фракции Государственной Думы настаивали на принятии Избирательного кодекса Российской Федерации, в котором были бы унифицированы основные избирательные процедуры и определены избирательные системы, применяемые на выборах всех уровней. Данный подход не получил поддержки ни в научных кругах, ни среди законодателей, так как не соответствовал Конституции Российской Федерации¹. Общенациональная кодификация избирательных процедур противоречила принципам федеративного устройства России. В то же время кодификация предполагает достаточную степень стабильности электронной системы и определенный уровень развития самого избирательного законодательства.

Более рациональным являлся путь ограниченной, целевой систематизации избирательного законодательства, который и был избран при

¹ Бюллетень Государственной Думы. – 1994. – № 43. – С. 15.

разработке и принятии федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»¹. В нем были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации избирательных прав гражданами. Этот федеральный закон соответствовал конституционному принципу федерализма, поскольку регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации. Впоследствии все федеральные и региональные законы о выборах разрабатывались и принимались в соответствии с данным федеральным законом.

Регулирование избирательных прав граждан в федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» носило рамочный характер. В отличие от всех ранее известных российских избирательных законов, он не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления, что составляло предмет специального законодательства. Рамочный характер федерального закона, его обращенность к законодателю ни в коей мере не снижали его значения как акта прямого действия. Он содержал правовой механизм защиты избирательных прав граждан: их нарушение могло быть обжаловано в суд или вышестоящую избирательную комиссию.

На уровне федерального законодательства была оформлена и система избирательных комиссий в Российской Федерации. Был предусмотрен главный ее элемент – *территориальная (районная, городская) избирательная комиссия*. Ее особое положение определяется тем, что на федеральных и региональных выборах она выполняла роль посредника между избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и участковыми избирательными комиссиями. На муниципальных выборах эта избирательная комиссия является головной и обеспечивает их подготовку и проведение в соответствии с законами субъектов Российской Федерации о выборах.

Институт общественного контроля был дополнен еще одним очень важным элементом – *иностранцами (международными) наблюдателями*, присутствующими сегодня не только на выборах депутатов Государственной Думы и Президента России, но и на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Существенные новации в федеральном законе появились в отношении предвыборной агитации. Теперь она запрещалась не только в день голосования, но и в предшествующий ему день. В течение трех дней до дня голосования не допускалось опубликование данных опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения и блоки, зарегистрировавшие в избирательной комиссии свои списки кандидатов, получили право на предоставление бесплатного и платного эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади на газетной полосе.

¹ Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1994. – № 5. – С. 4.



В 1993 г. в издательстве «Известия» были отпечатаны большие тиражи плакатов, брошюр, бюллетеней, Положения о выборах, схемы голосования и проекта Конституции Российской Федерации

тельной комиссии. Законодателями было рассмотрено несколько вариантов формирования Комиссии: назначение ее членов двумя палатами Федерального Собрания Российской Федерации, назначение председателя Комиссии Президентом России, а ее членов на паритетной основе Государственной Думой и Советом Федерации. В итоге прошел компромиссный вариант, когда по пять членов Комиссии назначают Президент России и каждая из палат Федерального Собрания России.

3. Период регулярного парламентского законодательства (1995 г. – по настоящее время)

Вступление в силу федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (10 декабря 1994 г.) определило основные направления развития избирательной системы России на ближайшие годы и открыло путь к принятию федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, а также законов субъектов Российской Федерации о выборах в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Именно на их основе в 1995-1996 гг. в России были проведены масштабные избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы второго созыва и Президента России, которые открыли новый этап развития избирательного законодательства России – период регулярного парламентского законодательства. В большинстве регионов в этот период были впервые избраны высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и главы муниципальных образований.

За время, прошедшее после принятия федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в полной мере было подтверждено его нормативное качество структуроформирующего элемента системы российского избирательного законо-

Законопроект был внесен в Государственную Думу летом 1994 г. Президентом Российской Федерации. Законопроект трижды выносился на пленарные заседания Государственной Думы, начиная с 24 июня 1994 г., и только 26 октября был принят в окончательной редакции. Дискуссию вызвало законодательное регулирование процедуры формирования избирательных комиссий и, прежде всего, Центральной избира-

дательства. В нем были учтены нормы международных избирательных стандартов, определен вектор развития избирательных законов, принимаемых в Российской Федерации, связанный функцией обеспечения публичных политических прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Федеральным законом были заложены демократические основания организационного обеспечения выборов – публичность, открытость, прозрачность избирательных процедур и действий. В стране сложилась система избирательных комиссий, способных эффективно решать сложные и нестандартные задачи подготовки и проведения конкурентных, демократических выборов и, тем самым, обеспечивать реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации.

Принятие указанного федерального закона открыло путь к внесению в Государственную Думу президентского законопроекта о выборах депутатов нижней палаты парламента России, разработка которого началась в Центральной избирательной комиссии практически одновременно с базовым федеральным законом.

При разработке проекта федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции 1995 г., ключевым вопросом являлось определение степени его преемственности по отношению к «Положению о выборах депутатов Государственной Думы» 1993 г., особенно к заложенной в нем электоральной формулы, – симметричной, с 5-ти процентным избирательным барьером и закрытым списком избирательной системы.

Подготовленный проект федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы вносил ряд корректив в принятую ранее избирательную систему. Предлагалось установить новое соотношение депутатских мандатов, подлежащих распределению по пропорциональной и мажоритарной системам (соответственно 150 и 300), а также исключить электоральные преференции для кандидатов, включенных в федеральные списки избирательных объединений и избирательных блоков, выдвигать свои кандидатуры в одномандатных избирательных округах без сбора подписей избирателей, при сохранении обязательности процедуры в отношении других кандидатов, баллотирующихся по этим округам.

В соответствии с законопроектом, количество подписей, необходимых для регистрации федерального списка кандидатов, увеличивалось со 100 до 250 тыс. подписей, при этом на один субъект Российской Федерации могло приходиться не более 7 % (в 1993 г. – 15 %), что должно было демонстрировать наличие у политических партий необходимой поддержки избирателей.

В проекте восстанавливалась исключенная из «Положения» 1993 г. норма о признании выборов несостоявшимися в случае, если количество голосов, поданных против всех кандидатов превышает количество голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее их число.

Обсуждение в Государственной Думе этого проекта федерального закона в первом чтении 23 ноября 1994 г. показало, что нынешний депутатский корпус был склонен сохранить избирательную систему, введенную в 1993 году. Большинство Комитетов предлагалось восстановить соотношение пропорциональной и мажоритарной систем 225:225, исключить

норму об освобождении представленных в Думе избирательных объединений от сбора подписей избирателей, а также сохранить право одновременной баллотировки кандидатов в федеральном списке и по одномандатному избирательному округу.

В целом, законодательное признание получил принцип сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Сохранилось распределение одномандатных избирательных округов по субъектам Российской Федерации. Фактически без крупных новаций определены этапы избирательной кампании, сохранены правила выдвижения кандидатов в депутаты, ведения предвыборной агитации, организации голосования.

Вполне обоснованны оценки, определяющие избирательную кампанию 1995 г. как несущую ряд качественно новых признаков, придавших действующей избирательной системе облик динамично развивающегося государственного и одновременно общественного института, отвечающего международным избирательным стандартам.

Существенным изменением было новое определение избирательных объединений. Если в 1993 г. в их число включались только политические организации, то в новом варианте – любые организации, устав которых предусматривал участие в выборах посредством выдвижения кандидатов.

В 1995 г. впервые в практике проведения выборов в Российской Федерации схема избирательных округов была утверждена федеральным законом.

Одной из особенностей избирательной кампании явилось формирование единой системы избирательных комиссий органами законодательной и исполнительной власти в составе Центральной избирательной комиссии, 89 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, 225 окружных, 2 700 территориальных и 93 тыс. участковых избирательных комиссий.

Согласно федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы, право выдвижения кандидатов в депутаты имели непосредственно избиратели и избирательные объединения, избирательные блоки.

В 1995 г. процедура выдвижения кандидатов в депутаты избирательными объединениями, избирательными блоками была более сложной, чем по «Положению о выборах депутатов Государственной Думы» 1993 г. Решения о выдвижении кандидатов по федеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам принимались на съездах (конференциях) избирательных объединений, то есть на самых широких их форумах, и обязательно тайным голосованием. Выдвигая кандидатов в депутаты по федеральному избирательному округу, избирательное объединение обязано было разделить список кандидатов полностью или частично на региональные группы кандидатов по субъектам или группам субъектов Российской Федерации.

Кроме того, ограничивалось число кандидатов (не более 12), оставшихся в федеральной части списка, которые первыми получают депутатские мандаты при их распределении. Смысл этого нововведения заключался в том, чтобы гарантировать избрание возможно большего числа кандидатов из регионов. При этом законодатели исходили из опыта прошлых выборов в Государственную Думу, когда избранными в парла-

мент оказались прежде всего кандидаты, сгруппированные в «нераспределенной» части списка.

В поддержку федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, нужно было в определенный срок собрать 200 тыс. подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 7 % от общего числа подписей. По сравнению с предыдущими выборами условия сбора подписей изменились – тогда надо было собрать не менее 100 тыс. подписей, а на каждый субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 15 % подписей от их общего числа.

В поддержку кандидатов в депутаты, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, как и ранее, нужно было собрать не менее 1 % подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа.

Что касается общих итогов выборов, то лишь 4 из 43 избирательных объединений и блоков, включенных в избирательный бюллетень по общефедеральному округу, преодолели пятипроцентный барьер, тогда как в 1993 г. из 13 объединений прошло 8.

В соответствии с набранными голосами распределились и депутатские мандаты: «Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)» получила 99 мандатов, «Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» – 50, «Наш дом – Россия» – 45, «ЯБЛОКО» – 31 мандат. Следует также отметить, что 26 избирательных объединений и блоков не набрали даже одного процента голосов избирателей. В прошлые выборы таких избирательных объединений оказалось всего два.

В одномандатных округах из 225 мандатов 148 досталось кандидатам от избирательных объединений и блоков и 77 – кандидатам, выдвинутым непосредственно избирателями¹.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» был принят Государственной Думой 21 апреля 1995 г.

Законодательство о выборах Президента Российской Федерации базировалось на солидных конституционных установлениях. Конституция Российской Федерации существенно изменила правовые основания выборов Президента, закреплявшиеся в прежней Конституции РСФСР и в Законе «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 г. Согласно статье 1 этого закона, Президентом РСФСР мог быть избран гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, обладавший в соответствии с данным законом избирательным правом. По новому закону Президентом Российской Федерации мог стать гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет².

Президент РСФСР избирался сроком на пять лет. Президент Российской Федерации – на четыре года, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы Президента РСФСР назначались Съездом народных депутатов РСФСР, по новым правилам – Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

¹ Выборы депутатов Государственной Думы. 1995. Электоральная статистика. – М., 1996. – С. 145.

² Конституция Российской Федерации. Раздел 1. Гл. 4, ст. 81, 2.

Согласно Конституции Российской Федерации порядок выборов главы государства определяется федеральным законом. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» внес ряд изменений в процедуру выборов по сравнению с Законом от 24 апреля 1991 г.

Федеральный закон предоставил право выдвижения кандидата на должность Президента России непосредственно избирателям и избирательным объединениям, то есть общероссийским общественным объединениям, созданным в порядке, установленном федеральными законами, уставы которых предусматривают участие в выборах в органы государственной власти посредством выдвижения кандидатов и зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов. Выдвигать кандидатов также имели право избирательные блоки, образуемые на период проведения выборов Президента Российской Федерации.

Эти правила в значительной степени отличались от тех, которые были установлены законом 1991 г. Тогда кандидаты в Президенты могли быть выдвинуты республиканскими (РСФСР) политическими партиями, профессиональными союзами и массовыми общественно-политическими движениями. Право непосредственного выдвижения кандидатов имели трудовые коллективы, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем ста тысячами граждан РСФСР, обладающих избирательным правом.

В соответствии с новым федеральным законом избирательные объединения выдвигали кандидатов на съездах (конференциях) своих политических партий тайным голосованием. Граждане, реализующие право непосредственного выдвижения кандидата, должны были создавать инициативную группу избирателей в количестве не менее 100 человек, которая затем регистрировалась в Центральной избирательной комиссии.

Как и прежде, избирательные объединения и инициативные группы избирателей собирали в поддержку кандидатов подписи избирателей. Общее количество подписей и порядок их сбора были иными, чем в 1991 г. В поддержку кандидата на должность Президента теперь надо было собрать не менее одного миллиона подписей избирателей, причем на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 7 % от требуемого числа подписей; следовательно, общее число подписей собиралось не менее чем в 15 субъектах Российской Федерации.

Для регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации требовалось представить в Центральную избирательную комиссию не только надлежащим образом оформленные подписные листы, итоговый протокол и заявление кандидата о его согласии баллотироваться, но и декларацию о доходах кандидата за два года, предшествующих году выборов, по установленной законом форме. В регистрации кандидата Комиссия могла отказать (и отказывала) только в случае нарушения им Конституции России и федерального закона о выборах Президента. При этом Комиссия выносила мотивированное решение об отказе в регистрации кандидата. Это решение могло быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан был рассмотреть

жалобу в течение трех дней. Решение Верховного Суда по результатам рассмотрения жалобы являлось окончательным.

В соответствии с федеральным законом о выборах Президента кандидат, находящийся на государственной или муниципальной службе, либо работающий в средствах массовой информации, на время его участия в выборах освобождался от выполнения служебных обязанностей и не был вправе использовать преимущества своего служебного положения. Эта норма была принята в интересах обеспечения принципа равенства прав и обязанностей кандидатов.

Федеральный закон делал исключение для Президента Российской Федерации, баллотирующегося на второй срок, или Председателя Правительства Российской Федерации, временно исполняющего обязанности Президента и зарегистрированного кандидатом на должность Президента. Согласно закону они продолжали выполнять свои полномочия, хотя в период выборов также не должны были пользоваться преимуществом своего служебного положения. Речь шла об использовании организационных, финансовых и информационных возможностей, которыми Президент располагал, занимая пост главы государства.

Согласно федеральному закону, подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и контроль за соблюдением избирательных прав граждан осуществляли избирательные комиссии. Если в 1991 г. действовали Центральная избирательная комиссия по выборам Президента РСФСР, окружные и участковые избирательные комиссии, то теперь система комиссий выглядела иначе, а именно: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии. Каждое звено системы комиссий действовало в пределах собственных полномочий, установленных для него федеральным законом.

Важнейшей составной частью избирательной кампании является предвыборная агитация. Федеральный закон установил, что гражданам Российской Федерации и общественным объединениям государство обеспечивает свободное проведение этой агитации в любых допускаемых законом формах и законными методами. Кандидатам на должность Президента гарантировались равные условия доступа к государственным СМИ. При этом в федеральном законе более полно и четко, чем в законе 1991 г., были определены формы, условия и ограничения предвыборной агитации.

Федеральный закон особо оговорил запрет на участие в предвыборной агитации органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Федеральным законом была запрещена предвыборная агитация, направленная на подкуп избирателей и сопровождающаяся действиями по предоставлению на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, выплате денежных средств. Недопустимо злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации. Некоторые виды агитационной деятельности были квалифицированы как противоправные. В частности, такими признавались предвыборные программы, агитационные материалы и выступления, содержащие призывы к насильствен-

ному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Российской Федерации.

Значительное внимание в федеральном законе о выборах Президента России было уделено финансированию выборов. Установлен принципиально иной порядок финансирования по сравнению с действовавшим на выборах 1991 г., когда избирательная кампания проводилась только за счет бюджетных средств.

Действующим федеральным законом установлено, что финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, осуществляется за счет средств федерального бюджета, в котором расходы устанавливаются отдельной строкой. Кроме того, кандидаты на должность Президента Российской Федерации создают собственные избирательные фонды для финансирования своей предвыборной агитации. В избирательные фонды наряду с бюджетными средствами привлекались денежные средства юридических и физических лиц, собственные средства кандидатов, выдвинувших их избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей. Такой порядок финансирования предвыборной агитации в условиях альтернативности выборов обеспечивал большую свободу кандидатов и избирательных объединений в выборе форм и видов агитации, исключал абсолютную зависимость кандидатов от государственного финансирования.

В соответствии с федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» избранным считался кандидат на должность Президента, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один из кандидатов не был избран (что и случилось на данных выборах), Центральная избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

В результате повторного голосования, 3 июля 1996 г., Президентом Российской Федерации был избран Б. Н. Ельцин, за которого проголосовало 40 203 948, или 53, 83 % избирателей, принявших участие в голосовании, а за Г. А. Зюганова – 30 102 288, или 40, 3 % избирателей. Против всех кандидатов проголосовало 3 604 462, или 4, 83 % избирателей¹.

Федеральные избирательные кампании 1995-1996 гг., а также выборы в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации выявили новые организационно-правовые проблемы.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации не всегда с достаточной последовательностью реализовывали гарантии избирательных прав граждан, заложенные федеральным законодательством, что снижало уровень демократичности выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации. В частности, это касалось вопросов наделяния граждан Российской Федерации активным и пассивным избирательным правом, обязанности периодического проведения выборов, уточнения содержания принципа всеобщего и равного избирательного права, обеспечения равного правового статуса кандидатов, нейтрального отношения органов государственной власти и органов местного самоуп-

¹ Выборы Президента Российской Федерации. 1995. Электоральная статистика. – М., 1996. – С. 127.



Заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 20 июня 1996 г. Объявлены официальные итоги первого тура выборов Президента России (фото)

равления и их должностных лиц к кандидатам и избирательным объединениям, правил проведения предвыборной агитации в СМИ, уточнения оснований признания выборов недействительными или несостоявшимися, обеспечения учета и регистрации избирателей, организации голосования в отдаленных и труднодоступных районах, повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов, установления ответственности для участников избирательного процесса за невыполнение норм законов о выборах.

Решение всего комплекса проблем обусловило поиск путей системного концептуального совершенствования гарантийной и процедурной составляющих избирательного процесса. Тем самым был внесен существенный вклад в развитие институтов избирательного права и законодательства Российской Федерации.

20 марта 1996 г. совместным распоряжением Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации была создана Рабочая группа по подготовке проектов законодательных актов по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации. В Рабочую группу входили депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители Правительства Российской Федерации, члены Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, ученые-правоведы ведущих научных учреждений страны.

Рабочая группа провела ряд заседаний, результатом которых стало определение основных направлений дальнейшего совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации. В частности,

было признано необходимым внести изменения и дополнения в действующее избирательное законодательство (федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»), разработать новые законы, обеспечивающие дальнейшее развитие избирательной системы в Российской Федерации (законы о финансировании избирательных кампаний, о Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»).

Рабочая группа инициировала проведение парламентских слушаний по основным направлениям совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации, которые позволили бы определить конкретные ориентиры и приоритеты в этой важной сфере законотворческой деятельности, уточнить позиции депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, познакомиться с мнениями организаторов выборов в регионах.

4 февраля 1997 г. в Государственной Думе состоялись первые парламентские слушания на тему «Основные направления совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации»¹. В слушаниях приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Президента Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Центральной избирательной комиссии, члены избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, представители Правительства Российской Федерации, ряда министерств, Верховного Суда и Конституционного Суда Российской Федерации, ученые, журналисты, деятели общественных организаций и движений.

В рекомендациях парламентских слушаний были поддержаны основные положения доклада Рабочей группы и намечены меры по совершенствованию избирательного законодательства. Наиболее важным было предложение разработать новую версию федерального закона о гарантиях, позволяющую в полном объеме обеспечить конституционное право граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти, местного самоуправления, участвовать в референдуме.

Итогом совместной работы стал проект Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В нем впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права как обязательность и периодичность выборов.

Законопроект предусматривал новый порядок формирования избирательных комиссий, согласно которому органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления были обязаны назначать в состав избирательных комиссий не менее одной трети членов комиссий с правом решающего

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1997. – № 1. – С. 86.

голоса исходя из предложений избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в Государственной Думе и в региональном законодательном органе.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вступил в силу 30 сентября 1997 г.

Накопленный опыт применения отдельных положений нового федерального закона на региональных выборах инициировал процесс внесения в него изменений и дополнений.

В предлагаемых поправках выдвижение кандидата становилось возможным при условии представления им в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться, в котором указывались не только сведения биографического характера, но и данные о неснятых и непогашенных судимостях с указанием номера и наименования статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой был осужден кандидат. Эти сведения затем должны переноситься в подписные листы и в избирательный бюллетень.

В соответствии с поправками в федеральных и региональных законах о выборах могла устанавливаться норма, обязывающая кандидата предоставлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности. Избирательным комиссиям предоставлялось право проверять вышеуказанные сведения о кандидатах с привлечением соответствующих государственных органов. Их сокрытие или недостоверность сведений квалифицировались как основание для отказа в регистрации кандидата или отмены ранее принятого решения о его регистрации.

Кроме того, поправки были связаны с изменением требований к политическим общественным объединениям, введением института избирательного залога, расширением прав общественных контролеров, обязанностью избирательных комиссий реагировать на жалобы избирателей, предоставлением Центральной избирательной комиссии права обращаться в Верховный Суд Российской Федерации в тех случаях, когда нарушение избирательных прав граждан в регионе носило грубый и вызывающий характер и другие.

В согласованной редакции федеральный закон был принят 5 марта 1999 г.

Параллельно с этим законом в Центральной избирательной комиссии готовился новый закон о выборах депутатов Государственной Думы. На рассмотрение Государственной Думы в первом чтении законопроект был представлен 19 ноября 1998 г., в тот самый момент, когда завершался процесс согласования изменений и дополнений в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» между Государственной Думой и Советом Федерации.

Почти две трети поправок, предложенных депутатами, дословно воспроизводили положения федерального закона об основных гарантиях. Наиболее существенные из них были связаны с раскрытием в новом законе гарантийных норм базового федерального закона, связанных с воспрепятствованием применению правонарушающих избирательных

технологий. Были установлены правила информирования избирателей о кандидатах, у которых имеются неснятые или непогашенные судимости, гражданство иностранного государства, а также об имуществе кандидатов и об их доходах.

Новеллой явилась норма о возможности регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов не только на основе собранных подписей избирателей, но и на основе внесения избирательного залога.

Итоги парламентских выборов показали электоральный потенциал, заключенный в каждом из этих институтов. Было установлено, что избирательный залог не может конкурировать с институтом сбора подписей избирателей с точки зрения эффективности достижения конечного результата – победы на выборах. Сбор подписей предполагает непосредственный контакт кандидата с избирателем и фактически включает в себя элементы проведения предвыборной агитации за конкретного кандидата.

Новый федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы был принят нижней палатой парламента 2 июня 1999 г.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в новой редакции был принят депутатами 1 декабря 1999 г.

Законом четко определялся период, в течение которого Совет Федерации должен принять решение о назначении выборов Президента Российской Федерации – не ранее, чем за пять месяцев и не позднее, чем за четыре месяца до дня голосования. При этом днем голосования на выборах являлось первое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации, а не первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который был избран Президент Российской Федерации, как это предусматривалось предыдущим законом.

В соответствии с законом право выдвигать кандидатов предоставилось общероссийским политическим общественным объединениям, зарегистрированным не позднее чем за год до дня голосования, и избирательным блокам. Право выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации непосредственно избирателями по-прежнему реализовывалось путем создания инициативных групп избирателей в количестве не менее 100 человек. Эта процедура применялась и в 1996 г.

В своем заявлении о согласии баллотироваться кандидат был обязан указать факты наличия у него неснятой и непогашенной судимости, а также гражданства иностранного государства. Одновременно с заявлением кандидат должен был представить в Центральную избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов, полученных им, его супругом и детьми (это было принципиальным отличием от действующего закона) и не за один год, а за два года, предшествующих году выборов, а также сведения об имуществе, принадлежащем кандидату, его супругу и детям на праве собственности, в том числе и на праве общей собственности. Такой подход являлся более жестким по сравнению с прежним законом и федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы, в которых кандидат представлял сведения только о себе.

В отношении кандидатов, замещающих государственные должности категории «А»¹ и выборные муниципальные должности, а также кандидатов, находящихся на государственной и муниципальной службе, законопроектом предусматривался целый ряд ограничений, запрещающих им использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Такой запрет устанавливался и в отношении Президента Российской Федерации, баллотирующегося на второй срок, а также Председателя Правительства Российской Федерации, временно исполняющего в соответствии с Конституцией Российской Федерации обязанности Президента Российской Федерации и являющегося зарегистрированным кандидатом.

Значительное внимание было уделено вопросам проведения предвыборной агитации. В частности, уточнены требования о недопустимости преждевременной предвыборной агитации. В законе прямо предусматривался запрет на проведение предвыборной агитации со дня официального опубликования решения о назначении выборов и до регистрации кандидата. Очень подробно регулировались вопросы взаимодействия зарегистрированных кандидатов и средств массовой информации – общероссийских, региональных и местных, государственных и негосударственных организаций телерадиовещания и других СМИ.

Кроме этого, в законе были детально регламентированы все процедуры, связанные с днем голосования, порядком подведения итогов голосования в помещении для голосования, которые практически исключали любую возможность, даже при большом желании, фальсифицировать итоги голосования непосредственно на избирательных участках.

Юридически федеральные выборы 1999-2000 гг. проходили на обновленной правовой базе и их результаты (избрание нижней палаты парламента в правомочном составе и Президента России) показали эффективность законодательного регулирования федеральных избирательных кампаний.

Вместе с тем, они выявили и ряд проблем, еще не решенных в законодательстве, и, – прежде всего, в сфере проведения предвыборной агитации и финансирования деятельности кандидатов, избирательных объединений и блоков.



Представители средств массовой информации на выборах (фото)

¹ Президент РФ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председатель Государственной Думы, заместители председателей палат Федерального Собрания РФ, Председатель Правительства РФ и др.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 26 августа 2000 г. была образована Рабочая группа для подготовки предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства о выборах.

Результатом этой работы явился доклад Рабочей группы «О совершенствовании законодательства о выборах», основные положения которого были одобрены участниками парламентских слушаний в Государственной Думе 16 октября 2000 г. и Президентом Российской Федерации.

В докладе предлагалось внести изменения и дополнения в действующее избирательное законодательство в части формирования избирательных комиссий и уточнения их статуса; учета избирателей, обеспечения прав избирателей, находящихся в местах временного пребывания; выдвижения кандидатов, списков кандидатов политическими партиями; предвыборной агитации, иных вопросов информационного обеспечения избирательных кампаний; дифференциации ответственности за нарушение избирательных прав граждан и т. д.

Концептуальные предложения Рабочей группы были реализованы в новой редакции федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятой Государственной Думой 22 мая 2002 г.¹

Ряд новелл федерального закона касался стратегического аспекта в организации выборов, обусловленного принятием федерального закона «О политических партиях».

Во-первых, при проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения, а на выборах в органы местного самоуправления – и иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации либо общественного движения. В течение двух лет со дня вступления в силу федерального закона «О политических партиях» (до 14 июля 2003 г.) избирательными объединениями наряду с политическими партиями признаются общероссийские политические общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с федеральным законом «Об общественных объединениях».

Во-вторых, изменено содержание понятия «избирательный блок»: это не только предвыборный союз двух и более избирательных объединений, но и союз одной или нескольких политических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или двумя общероссийскими общественными объединениями, устав которых предусматривает участие в выборах. В блоке может состоять не более трех участников.

В-третьих, стимулировано участие политических партий в выборах различного уровня. Регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов этих политических партий, избирательных блоков были допущены к распределению депутатских мандатов.

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2002. – № 4. – С. 3.

В-четвертых, вводится пропорциональная система выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении замещения не менее половины депутатских мандатов, которые распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями (то есть политическими партиями), избирательными блоками.

Федеральный закон установил переходный период (до 14 июля 2003 г.) для приведения регионального законодательства в соответствие с этим требованием. Данное правило не является обязательным для тех субъектов Российской Федерации, где зарегистрировано менее трех региональных отделений общероссийских политических партий.

В-пятых, в состав избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации в обязательном порядке должно быть назначено не менее половины членов комиссии с правом решающего голоса по предложениям политических партий, представленных фракциями в Государственной Думе или региональном парламенте, в отличие от прежде установленной квоты в одну треть.

Новая редакция федерального закона поставила дополнительные ограничения в части использования так называемого «административного ресурса». Предусмотрено, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти или выборные муниципальные должности (за исключением Президента России, Председателя Правительства в случае временного исполнения им обязанностей Президента, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления), в случае их регистрации в качестве кандидатов должны освобождаться от выполнения должностных обязанностей на время их участия в выборах.

Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов. Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, блоков не могут быть лица, замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности. Они также не имеют права проводить предвыборную агитацию в СМИ.

В целях повышения легитимности выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации ряд положений федерального закона направлен на реформирование региональной избирательной системы. Введено обязательное повторное голосование на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в случае, если ни один из кандидатов не набрал более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, тогда как ранее во многих регионах такое правило не было предусмотрено.

Региональному законодателю предоставляется право предусмотреть в законе субъекта Российской Федерации возможность голосования по почте.

Существенно обновлен порядок формирования избирательных комиссий, начиная с избирательной комиссии субъекта Российской Федерации до участковой. Главная цель преобразований – сделать избирательные комиссии более независимыми от органов исполнительной власти и должностных лиц.

Усиливается ответственность избирательных комиссий всех уровней и, что важно отметить, устанавливается ответственность конкретных членов комиссии. В частности, предусматривается возможность расформирования состава комиссий за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий. Меры ответственности коснулись избирательных комиссий всех уровней, включая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Причем комиссии, которые не относятся к категории организующих выборы, могут быть расформированы даже во время избирательных кампаний. Привлечение к административной ответственности члена избирательной комиссии по решению суда за нарушение избирательного законодательства неизбежно влечет прекращение его полномочий.

Предусматривается необходимость введения избирательного залога как альтернативы сбору подписей для регистрации кандидата.

Установлена норма, согласно которой кандидаты на выборах в субъектах Российской Федерации обязаны представлять сведения о доходах и об имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах по форме, установленной федеральным законом.

Законодатель исключил возможность отказа в регистрации кандидата или отмены его регистрации за представление недостоверных сведений о доходах и об имуществе. Если при проверке соответствующих сведений будет выяснено, что они недостоверны, то эта информация в обязательном порядке будет доводиться до избирателей, которые сами должны сделать вывод, кого из кандидатов избирать. В то же время сокрытие сведений о неснятой, непогашенной судимости, гражданстве иностранного государства будет рассматриваться в качестве основания для снятия кандидата с регистрации.

В целях усиления правовых гарантий обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации введена норма, в соответствии с которой при отсутствии в субъекте Российской Федерации закона о региональном референдуме, либо недостаточности имеющейся правовой базы, он проводится на основе указов Президента Российской Федерации. Такой же порядок определен для аналогичных ситуаций применительно к выборам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления в случае, если срок их полномочий истек или полномочия были прекращены досрочно.

Целый ряд положений федерального закона направлен на совершенствование избирательной системы Российской Федерации в целом. Сроки избирательных кампаний федерального уровня сокращены до 80-110 дней (ранее они составляли до 150 дней), региональных выборов – до 80-100 дней и местных выборов – до 70-80 дней.

Уточнены понятия «предвыборная агитация» и «информационная деятельность». Для того, чтобы отличить агитационную деятельность от

информационной деятельности, в Федеральном законе дан развернутый перечень действий, которые будут признаваться агитационными.

Агитационный период начинается с момента выдвижения кандидатов (списка кандидатов) и, следовательно, кандидат, представители избирательного объединения (блока) могут заниматься агитационной деятельностью уже при сборе подписей. При этом в средствах массовой информации агитация может проводиться только в последний месяц перед днем голосования.

Закрепляется исключительно судебный порядок отмены регистрации кандидата. Суд правомочен принять соответствующее решение не позднее чем за пять дней до дня голосования. В то же время перечень оснований, по которым можно отменять регистрацию кандидата по суду, существенно сокращается.

Введена норма, согласно которой схема одномандатных избирательных округов на выборах депутатов Государственной Думы должна вноситься на обсуждение нижней палаты парламента за 80 дней до дня назначения выборов. Государственная Дума будет иметь два месяца для рассмотрения схемы округов и ее утверждения. Если за это время схема одномандатных округов не будет утверждена, а прежняя схема не соответствует требованиям федерального закона и по ней нельзя проводить выборы, Центральная избирательная комиссия утверждает новую схему. Такой же принцип распространяется на выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в представительные органы местного самоуправления.

Исключено досрочное голосование в помещениях территориальных и участковых избирательных комиссий на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации.

С учетом действия новой редакции Федерального закона об основных гарантиях Государственной Думе предстоит принять новые федеральные законы о выборах депутатов российского парламента и Президента России накануне очередного цикла федеральных избирательных кампаний 2003-2004 гг.

Общий обзор становления современной избирательной системы Российской Федерации свидетельствует о востребованности политической практикой демократических форм организации институтов публичной власти.

Политика развития и совершенствования современного избирательного права и законодательства продемонстрировала свою последовательность и эффективность. Формирование системы электоральной демократии является состоявшимся политическим и юридическим фактом.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите основные периоды развития институтов избирательного права и законодательства современной России.
2. Перечислите основные элементы избирательной реформы России 1989-1993 годов.
3. Какие нормы законов о выборах советского периода были перенесены в современное избирательное законодательство России и почему.
4. Назовите положения (статьи) Конституции Российской Федерации, составляющие правовую основу избирательной системы России.
5. Почему Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является базовым законодательным актом в области избирательного права?
6. Перечислите органы государственной власти и местного самоуправления, формирующиеся в современной России выборным путем.
7. Какие основные принципы избирательного права закреплены сегодня в избирательном законодательстве России?
8. Назовите основные отличия в федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента России.
9. Сравните основные принципы избирательного права современной России с принципами международного избирательного права.
10. Перечислите основные положения федеральных законов о выборах, препятствующих проникновению в органы власти лиц, причастных к преступной деятельности. Оцените эффективность их применения на прошедших федеральных выборах 1999-2000 гг.

ЛИТЕРАТУРА

- Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы. – М., 1996.
- Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. – М., 1999.
- Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления// Бюллетень ЦИК РФ. – 1995. – № 2 (18).
- Веденеев Ю. А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан// Государство и право. – 1997. – № 2.
- Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура// Журнал российского права. – 1998. – № 10-11.
- Веденеев Ю. А., Лысенко В. И. Избирательный процесс в Российской Федерации:

- политико-правовые и технологические аспекты// Государство и право. – 1997. – № 8.
- Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М., 1997.
- Вешняков А. А. О совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах: Доклад рабочей группы, образованной распоряжением Президента Российской Федерации от 26 августа 2000 г. № 372-рп для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2000. – № 23.
- Волкова О. Н. Проблемы правового регулирования отношений в области использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы «Выборы». – М., 2002.
- Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы/ Под ред. В. Васильева, А. Постникова. – М., 1995.
- Выборы в Российской Федерации. – М., 1998.
- Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995-1997: Электоральная статистика. – М., 1997.
- Выборы депутатов Государственной Думы. 1995: Электоральная статистика. – М., 1996.
- Выборы Президента Российской Федерации. 1996: Электоральная статистика. – М., 1996.
- Выборы Президента Российской Федерации. 2000: Электоральная статистика. – М., 2000.
- Гельман В. Я. Избирательные кампании в России: испытание электоральной формулы// ПОЛИС. – 1996. – № 2.
- Гельман В. Я. Изучение выборов в России: исследовательские направления и методы анализа// Политическая наука: Проблемно-тематический сборник. Вып. 3: Выборы в посткоммунистических обществах. – М., 2000.
- Гельман В. Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода// ПОЛИС. – 1997. – № 4.
- Голосов Г. В. Партийные системы России и стран Восточной Европы. – М., 1999.
- Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях// ПОЛИС. – 1997. – № 3.
- Государственное право Российской Федерации/ Под ред. О. Е. Кутафина. – М., 1996.
- Зарубин В. Г. Российский избиратель: Опыт социологического анализа элективного действия. – СПб., 1997.
- Зотова З. М. Политические партии России. Организация и деятельность. – М., 2000.
- Игнатенко В. В., Штурнев А. Е. Законодательство о выборах и референдумах: Основные понятия и термины. – Иркутск, 1998.
- Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999). – М., 2000.
- Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. – М., 1999.
- Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000): В двух томах. – М., 2001.
- Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов. – М., 1997.
- Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. – Владивосток, 1999.
- Князев С. Д., Цырфа В. М. Избирательный процесс в Российской Федерации. Понятие. Структура. Стадии. – Хабаровск, 2000.
- Ковлер А. И. Избирательные права российских граждан: нормы права и политическая практика (проблемы реализации избирательных прав граждан)// Права человека и политическое реформирование. – М., 1997.
- Колюшин Е. И. Избирательное право в системе публичного права// Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. – 1997. – № 1.
- Колюшин Е. И. Право и финансирование выборов. – М., 1998.
- Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. – М., 1998.
- Комментарий к Федеральному закону «О выборах президента Российской Федерации». – М., 2000.
- Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и

- права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – М., 1999.
- Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. – М., 1998.
- Лысенко В. И. Избирательное право и избирательная реформа в Российской Федерации// Конституционный строй России. Вып. III. – М., 1996.
- Наумов В. И. Демократизация правовой базы избирательного процесса в Российской Федерации// Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. – 1999. – № 1.
- Открытость избирательного процесса: Конференция Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ): Москва, 23-25 сентября 1997 года// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1997. – № 8 (Специальный выпуск).
- Парламентские и Президентские выборы в России 1999-2000 гг. Техническая оценка. – М., 2000.
- Первый электоральный цикл в России, 1993-1996/ Под ред. В. Я. Гельмана и др. – М., 2000.
- Политический альманах России 1997 г. Т. 1: Выборы и политическое развитие. – М., 1998.
- Постников А. Е. Избирательное право России. – М., 1996.
- Постников А. Е. Источники избирательного права Российской Федерации. – М., 1999.
- Представительная демократия и электорально-правовая культура/ Под общ. ред. Ю. А. Веденеева и В. В. Смирнова. – М., 1997.
- Россия на выборах: Уроки и перспективы: Политгеографический анализ. – М., 1995.
- Салмин А. М. Выборы и избирательные системы: опыт России в 1989-1995 гг.// Sapere Aude: Вестник Московской школы политических исследований. – 1995. – № 2.
- Салмин А. М. Выборы 1995-1996 гг. и трансформация политического режима в Российской Федерации// ПОЛИС. – 1997. – № 1.
- Устименко С. В. Избирательный процесс в России: тенденции и противоречия// Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. – 1998. – № 4.
- Электоральная политология: Теория и опыт России/ Под ред. Л. В. Сморгунова. – СПб., 1998.





Новое избирательное право

Некоторые предварительные рассуждения

Политико-правовая реформа в нашей стране проходит по сценарию развития любого переходного процесса, а именно в ситуации одновременного и параллельного поиска

новой структуры организации государственной власти и становления демократических институтов и форм политического участия граждан в ее осуществлении на федеральном, региональном уровнях и уровне местного самоуправления. Совмещение двух аспектов государственного-правового строительства – рационально-бюрократического и социально-политического – в едином процессе реформирования и совершенствования системы публичной власти актуализирует проблему поддержания режима стабильности, непрерывности и преемственности в ее деятельности и последовательного и целенаправленного освоения нетрадиционных подходов и решений в практике государственно-правового развития и функционирования.

Содержание данного исторического этапа заключено в его переходности, когда старые институты сохраняют свое влияние на выработку и принятие стратегических решений, а новые институты еще не обладают необходимыми качествами адекватного воздействия и регулирования политики будущего развития.

Это означает одновременное присутствие в системе и процессах власти носителей прямо противоположных общественных тенденций – модернизации и реставрации – и представляющих их технологий социального управления – авторитарной (олигархической) и демократической (гражданской), что обнаруживает себя в перманентных институциональных кризисах и конфликтах. Их разрешение и преодоление возможно на пути нахождения приемлемого компромисса между ведущими социально-политическими силами и группами, что предполагает, в свою очередь, наличие механизма согласования интересов и позиций по конкретному спектру общих проблем, структурных вызовов и угроз.

На наш взгляд, действительная возможность блокирования негативных тенденций в социально-экономической и социально – политической сферах переходных политических обществ заложена в идеологии и практике выборной и представительной демократии. Для подобного предположения есть известные основания как объективного, так и субъективного свойства. Характерная черта российского исторического

опыта взаимоотношений между обществом и государством состоит в их взаимном недоверии друг другу. Этим двум антагонистам отечественной политической сцены так и не удалось найти нормальный, публично-правовой язык урегулирования встречных требований и претензий. Фактически и юридически обоим субъектам исторического процесса было свойственно желание превратить другую сторону прежде всего в объект решения собственных проблем, что и привело к полному истощению и деградации составляющих их институтов, норм и ценностей.

Подобное утилитарное, а по существу, антисоциальное и антиправовое поведение как самого общества, так и отчужденного от него государства, обернулось циклическим процессом общественных кризисов и безгосударственных состояний, гражданских революций и административно-бюрократических реформ, а в конечном итоге, уже отчетливо обозначенной тенденцией распада общего культурного, правового и политического пространства.

Преодолеть эту логику взаимного недоверия и отчуждения представляется возможным через образование публично-правовой структуры взаимодействия общества и государства, которая выступала бы предпосылкой и условием их совместной деятельности и существования. Такой структурой являются обкатанные социально-политической историей институты непосредственной и институциональной демократии, благодаря которым власть и граждане, сохраняя условия собственной автономии, воспроизводства и регулирования, сосуществуют в режиме постоянного диалога и взаимоконтроля. Ресурсы их интеграции в политико-правовую систему в собственном смысле данного понятия заключены в модели конституционно-демократической государственности. Именно в этой политической форме организации государственной власти присутствует реальная, а не гипотетическая возможность включения граждан в процессы выработки и принятия решений по ключевым вопросам общественного развития и ориентации деятельности государственных институтов и учреждений на практическое осуществление этих, а не других решений.

Разумеется, отношения между обществом и государством, властью и гражданином в условиях демократической формы их организации не являются безупречными. Политический гражданский контроль за деятельностью государственных институтов обладает собственным набором конфликтогенных качеств.

Демократия порождает свои тупиковые линии поляризации общественных групп и интересов. Реальные ловушки и дилеммы демократии также несут в себе негативные тенденции развития, провоцируют кризисы и даже электоральные катастрофы. Такие ее превращенные или иррациональные формы, как люмпен-демократия или маргинальная демократия, нагружены таким же разрушительным потенциалом развития, как и тоталитарное или бюрократическое государство.

Отсюда настоятельная потребность всесторонне осмыслить это общественно-историческое явление, понять его политическую природу, раскрыть юридическое содержание и гарантировать наименьшие социальные издержки в ситуации перехода к системе ответственного участия граждан и их выборных представителей в структурах и процессах власти.

Представленные очерки истории избирательного права относятся к пока еще мало известному широкой читательской аудитории аспекту жизни политических обществ прошлого и настоящего, связанному с генезисом и развитием выборов – одному из важнейших институтов организации и функционирования публичной власти.

В современной науке феномен власти вообще и выборной власти в частности осмысливается представителями самых различных профессий, и прежде всего, юристами, историками, политологами и практическими политиками. И хотя каждый находит здесь свой предмет теоретических или прикладных интересов, проблема власти, как и проблема собственности, продолжает оставаться неисчерпаемым источником разнообразных переживаний и действий, оценок и теорий. У каждой профессиональной группы не только своя роль и инструментарий, но свой смысл в соприкосновении с властью, ее агентами, объектами и итогами деятельности.

Сегодня, как и вчера, политики не только выстраивают конкретные схемы общественного устройства, но и реализуют абстрактные стратегии и тактики изменения существующих институтов государственной власти и управления. Юристы не ограничиваются вопросами формулирования норм позитивного права и законодательства, регламентирующего власть в ее необходимых проявлениях, но и активно включаются в обоснование политической практики превращения желаемого образа государства и права в реальность. И лишь историки довольствуются тем, что есть, – руинами политического и юридического быта, которые после восстановления их первоначального облика подтверждают одну элементарную истину. Современные государственно-правовые институты не абсолютные категории, а относительные и преходящие воплощения повседневных интересов конкретных социальных групп, сменяющих друг друга в историческом времени и пространстве.

Конечно, потребность использования на отдельных фазах общественно-исторической эволюции выборных технологий в процессах и системах власти и управления обнаруживала себя с различной степенью полноты и эффективности. Она то исчезала из общественно-государственной жизни и исторической памяти, то восстанавливалась в новых социально-экономических условиях и социокультурных контекстах.

Для отечественной социально-политической практики интерес к такому институту народовластия, как демократические, конкурентные и периодические выборы в законодательные и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления, закономерен, исторически обусловлен и нравственно мотивирован. Страна слишком долго пребывала в состоянии политического отчуждения населения от власти и своих собственных гражданских потребностей и интересов, чтобы отказаться от освоения накопленного в этой области общественных изменений опыта правового общения общества и государства, гражданина и власти.

Социальная ценность выборов в том и состоит, что они по своему внутреннему смыслу являются одним из существенных моментов нравственного и политического самоутверждения граждан и осознания себя в качестве таковых. Это одновременно и способ политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающий его автономию, и юри-

дически признанная за гражданами и их политическими объединениями возможность быть субъектами государственной власти и управления.

Разумеется, формально-юридическая возможность быть субъектом избирательного политического права не означает наличие действительной способности им быть. Но для этого и существуют выборы как социальный процесс и институт, политико-правовая ценность и механизм воспитания гражданского политического сознания, чтобы выработать навыки действительного и полноценного, публичного, а не мнимого и иллюзорного участия граждан и их объединений в формировании и осуществлении государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой гражданами.

Современное понятие выборной демократии и законодательства как системы государственно-правовых институтов, основанных на политическом волеизъявлении граждан и регулирующих их участие в избирательном процессе, отличается от представлений, выработанных в прошлом. Этот момент государственно-правового развития и изменений подробно раскрывается в работе. Нас же здесь интересует новое, переходное избирательное право, составляющее сегодня весьма значительную по своему объему и воздействию область юридических действий, правил и процедур, обеспечивающих политическую ротацию и передачу власти по итогам регулярно проводимых выборов.

Понятие избирательного права

Переходное состояние политической системы определяет не только содержание и эволюцию действующего конституционного права и законодательства в целом, но и современный политико-правовой словарь, применяемый для описания и объяснения будущей демократической модели государственной власти, основанной на юридически гарантированном участии граждан в политическом процессе ее организации и осуществления.

Правовой документ, который, наряду с Конституцией Российской Федерации, формально устанавливает свободное и независимое положение граждан и их политических объединений в избирательных публично-правовых отношениях, – Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Он ввел в оборот комплекс понятий и определений в совокупности дающих достаточно полное представление о структуре и содержании политического права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательное право, как и любое право, существует в двух измерениях – формально-юридическом и политико-правовом.

В формальном смысле национальное избирательное право представляет собой кодификацию юридически признанных условий и гарантий становления и развития политической свободы граждан в публично-правовой сфере общественных отношений, то есть отношений между населением, проживающим на определенной территории, и властью, в чьей юрисдикции оно находится. Юридическое значение его заключается в том, что оно вносит определенность в их взаимные отношения и ставит границы вмешательства государства в жизнь политического общества и,

наоборот, защищает само государство от несанкционированных действий граждан в процессе формирования и осуществления власти.

В политико-правовом смысле национальное избирательное право представляет собой каталог прав и обязанностей, которыми наделяются индивидуальные и коллективные участники избирательного процесса на отдельных стадиях его организации и проведения. В структуре субъективного избирательного права в зависимости от его содержания различают два правовых режима – режим активного и режим пассивного избирательного права. Объединяющим оба юридических режима началом является принцип формального равенства, вокруг которого собственно и выстраивается реальная картина и драматургия избирательного процесса, связанная, с одной стороны, с формальными гарантиями свободы волеизъявления, а с другой, возможностью неполноценного использования его участниками своих политических прав или злоупотребления ими.

Совершенно очевидно, что выборы – политический институт и процесс – и избирательное право – его юридическая система, взаимозависимые, но не рядоположенные понятия и явления. Первое относится к фактической стороне организации власти, точнее, осуществления принципов политической свободы в области организации и функционирования власти. Второе связано с ее конституционно-правовыми определениями, включающими в себя четыре основные юридические характеристики: субъект и объект политического избирательного права, содержание и структура политических избирательных отношений, представленных в виде правоотношений. В их системе и организуется все разнообразие существующих в этой области норм и институтов, избирательных действий и процедур, но уже как юридических категорий и событий, выраженных в форме взаимокорреспондирующих прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса.

Под избирательным процессом здесь понимается регламентированная нормами избирательного законодательства деятельность по передаче и приобретению власти путем организации и проведения выборов. Эта деятельность включает в себя ряд стадий, на каждой из которых участниками избирательного процесса осуществляется строго определенный набор избирательных действий, призванных в конечном итоге обеспечить полную и последовательную реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

В свою очередь, избирательное право представляет собой отрасль публичного права, самым непосредственным образом связанную с политической деятельностью. Разумеется, избирательное право предметно регулирует только определенный аспект этой деятельности, затрагивающий вопросы участия граждан в приобретении и передаче государственной власти. В полном объеме своего содержания вопросы ее организации и осуществления регулируются нормами конституционного и административного права.

В соответствии с принятым в юридической науке делением права на объективное и субъективное, избирательное право подразделяется на объективное и субъективное избирательное право. Отношение между этими нормативными частями системы организации и проведения вы-

боров определяется как отношение между формой и содержанием публичного политического права. Объективное избирательное право является источником субъективного избирательного права и включает в себя совокупность юридических норм, определяющих права, обязанности и ответственность участников избирательного процесса на всех стадиях его организации и осуществления.

Правовые нормы, принятые в установленном в законодательстве порядке и применяемые на практике, имеют наименование положительного или позитивного права. Оно существует в форме определенным образом упорядоченной и систематизированной совокупности письменных юридических документов (источников права в объективном смысле), в которых сформулированы признанные в качестве обязательных к исполнению правила поведения, регламентирующие конкретные избирательные действия и процедуры. Их содержание и составляет субъективное избирательное право или право в субъективном смысле. Содержание права или то, что нормы права предписывают участникам – субъектам избирательного процесса – состоит из предписаний, дозволений и запретов, в рамках которых и через которые организуются и осуществляются самые разнообразные (федеральные, региональные и местные) выборы и референдумы. Это своего рода нормативно-политическая матрица или структура возможного и должного поведения, обеспеченная санкциями или мерами государственно-правового принуждения, соблюдение которых является обязательным условием признания итогов голосования на выборах или референдумах законными и правомерными.

Политические выборы и регулирующее их избирательное законодательство принадлежат к основным институтам и процессам, формирующим легитимную в социальном и правовом отношениях власть. Именно поэтому в избирательном праве, как ни в какой другой отрасли политического права, существенный момент его содержания и применения составляет доверие граждан. Гражданское доверие, являясь неотъемлемым элементом демократической политической и правовой культуры, определяет смысл современного избирательного права и процесса. Новое в избирательном праве состоит не столько в содержании материальных и процессуальных норм и институтов, пассивного и активного избирательного права, сколько в освоении демократических политико-правовых ценностей и ориентаций, ожиданий и предпочтений, то есть в становлении нового источника избирательного права и законодательства – гражданского демократического правосознания.

Размышления о природе участия российского избирателя в политическом процессе гипотетически может разворачиваться на теоретическом и историческом, конкретно-эмпирическом и формально-юридическом уровнях понимания и оценки данного явления. Нас же здесь интересует аспект, связанный с политико-правовой природой выделения гражданского общества из бюрократического государства и превращения его в полноценного и полноправного субъекта мира политики и власти, ее воспроизводства и ротации через гражданский электоральный выбор и предпочтения.

Понадобилась целая эпоха кризисного развития российской государственности, чтобы по-новому взглянуть на исходные политико-право-

вые конструкции, определения и институты, характеризующие в целом различные аспекты организации и функционирования публичной политической власти. Это прежде всего касается двух базовых для построения демократической государственности доктрин – теории разделения властей и политической ответственности государственной администрации перед гражданским обществом, конституируемым на период избирательной кампании в электоральный корпус – особый субъект политических и государственно-правовых отношений. На наш взгляд, теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную является неполной. В ее классических определениях должно быть найдено место для избирательной власти, через которую только и опредмечивает себя суверенитет гражданского общества. Избирательная власть выражает фундаментальное разделение между обществом и государством функций политического господства и управления, а избирательное право фиксирует политико-правовые границы и гарантии их взаимодействия и взаимозависимости.

Избирательное право и избирательный процесс обнаруживают и фиксируют политологические и социологические характеристики власти, ее социополитическую динамику и структуру взаимоотношений между личностью и государством и, шире, культурно-исторический тип отношений властвования и господства, установившийся в обществе на той или иной стадии социополитической эволюции. Через избирательное право и ее систему просматривается не декларируемая, а реальная политическая структура, ее институты, нормы, ценности и правосознание общества и государства.

Избирательное право является базовой юридической структурой, внутри и в рамках которой через избирательные правила и процедуры, стандарты и ограничения осуществляется становление, формирование и преобразование демократической государственности, ее конституирование в качестве публично-правовой формы организации народовластия. Именно избирательное право резюмирует два важнейших признака политической демократии – рассеянный характер политической власти и ее сменяемость (ротацию) – только по итогам периодически проводимых выборов. Основное назначение избирательных технологий в любой их модификации – собрать отдельные частички народного суверенитета, носителями которого является каждый гражданин в отдельности, и в концентрированном виде делегировать его законно избранным представителям, уже как политической публично-правовой корпорации.

Нормы избирательного права регулируют отношения, связанные с использованием важнейших политических ресурсов – времени пребывания у власти и методов ее перемещения в неоднородном социальном пространстве. Его природа двойственна. С одной стороны, оно должно обеспечить нормальное развитие и демократическое воспроизводство выборных законодательных и исполнительных институтов государственной власти. С другой стороны, оно должно защищать само государство как от притязаний на монопольное использование государственных институтов любыми политически активными социальными (этноконфессиональными, бюрократическими) группами, так и периодическую смену и ротацию власти по итогам демократических конституционных выборов.

Исключительно важная роль в политической трансформации системы властеотношений и регулировании демократического перехода к современным формам государственности принадлежит избирательным технологиям – правилам и процедурам становления системы ответственной власти, в самой себе заключающей в качестве безусловного политико-правового императива ее периодическую ротацию и смену.

Именно в ситуации перехода от одной формы (неполитической государственности) к качественно иной (политической государственности) должно быть уделено концептуальное и целенаправленное внимание проблеме организации избирательного процесса, его институтам, демократическим процедурам и гарантиям прав граждан и их общественно-политических объединений на реальное участие в выборах и контролю за деятельностью выборных представительных и исполнительных государственных органов.

Ведущими элементами политико-правового механизма становления политической демократии являются, на наш взгляд, институты (правила и процедуры), обеспечивающие организацию и проведение референдумов и выборов в представительные и исполнительные органы государственной власти. Выборная демократия – первичное звено в комплексном и многоаспектном процессе реформирования однопартийной системы власти, в котором закладываются исходные социальные, политические и правовые условия перехода от этатистской (административной) модели к действительно открытой, конкурентной, самоуправляющейся, основанной на свободном политическом волеизъявлении граждан модели властеотношений.

Конституция Российской Федерации, определяя в качестве структурообразующего принципа организации государственной власти свободные выборы и референдум, а носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации – народ, по существу, ввела в юридический обиход новые для отечественной политико-правовой теории и практики категории – избирательный корпус и избирательная власть.

На наш взгляд, именно здесь и лежит реальный источник более или менее безболезненного и согласованного перехода к системе политической демократии. Именно через избирательный процесс, организованный в институты и структуры избирательной власти, могут быть сбалансированы и приведены к социальному знаменателю возможные и желаемые политико-правовые преобразования наличной системы государственной власти и управления и, самое главное, последовательно и постепенно решена важнейшая проблема современного государства – проблема правовой рационализации взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной властей и их политической ответственности перед гражданами. Фундаментальный смысл российского конституционного процесса, несмотря на весь его драматизм и издержки, в том и состоит, что вопреки всему впервые в практике государственно-правового развития страны, параллельно собственно бюрократическим основаниям и источникам ее жизнедеятельности и преобразований, активно формируется (юридизируется и институционализируется) новый гражданский источник и основание ее жизнедеятельности и преобразований.

Избирательный корпус и его юридическая структура – избирательное право (каталог электоральных прав и обязанностей граждан), законодательство (совокупность юридических источников данного права) – выступают активным инструментом социально-политических и социально-экономических перемен, а борьба за избирательное право, ту или иную модель электоральной системы – ведущим мотивом политической и государственной деятельности. Суть наблюдаемых и переживаемых событий в разворачивании на наших глазах и с нашим участием (хотим мы или не хотим, осознаем или не осознаем) процесса отделения общества от государства и превращение его в полноценного и полноправного субъекта политических отношений, реального участника политического процесса, действительного носителя функции развития и преобразования политической системы, а в конечном итоге – выбора форм организации государственной власти и способов ее функционирования.

Отныне любой политический режим, если он хочет сохранить себя на долгосрочную перспективу, не сможет не считаться с конституционно-демократическими (электоральными) условиями и основаниями своей жизнедеятельности, какими бы хрупкими они ни казались на первый взгляд. И даже если фактическая конституция власти и ее юридическая конституция не найдут общего языка, взаимная корреляция реальных политических отношений и конституционно-правовых форм их организации через электоральный процесс и электоральные предпочтения граждан становятся существенным аспектом понимания действительного содержания, динамики и логики развития российской государственности. Значение граждан-избирателей в разрешении этой дилеммы сегодня уже очевидно.

Какое содержание вкладывается в понятие «избирательный корпус», какое место занимает данный общественно-политический институт в процессе организации и поддержания системы властеотношений, какие функции выполняет в механизме политической демократии вообще и в процессе обновления и перехода к новому конституционному правопорядку в частности, какое положение занимает в системе разделения государственной власти, какие органы и институты призваны фактически и юридически осуществлять избирательную власть граждан, каковы их полномочия, порядок формирования и деятельности и, наконец, самое главное, политико-правовая природа и сущность электоральных прав и обязанностей граждан, субъективного активного и пассивного избирательного права – все это в совокупности составляет новое проблемное поле науки конституционного и административного права и, шире, публичного права.

Актуальность исследования данного политико-правового феномена мотивируется соображениями не только и не столько абстрактно-теоретического, сколько сугубо прикладного характера. Активизация законопроектной работы в области избирательного права, конкуренция альтернативных законопроектов, политические дискуссии по широкому комплексу вопросов избирательной политики и права, в том числе вокруг проблемы рационального выбора избирательной системы, отвечающей особенностям переходного этапа в развитии российской государственности, – это одна, и не самая важная, сторона ситуации, складывающейся

вокруг выборов в представительные и исполнительные органы государственной власти. Важно юридически и институционально определить место избирательных технологий в механизме формирования и функционирования переходной к системе политической демократии структуры. А это делает необходимым выяснение политико-правовой природы избирательной демократии и выборной власти и составляющих ее административно-правовых институтов, которые отвечают ее внутреннему смыслу – обеспечить полную и безусловную реализацию права граждан избирать и быть избранным.

Конкретные политико-правовые источники данного объективного политического права и формы реализации субъективного (активного и пассивного) электорального права могут быть самыми разнообразными. Однако очевидно, что при всех своих особенностях избирательная власть может быть только правовой властью – властью, основанной на конституционных полномочиях, реализуемых через демократические правила и процедуры.

Представляется, что теоретическое осмысление проблематики избирательной власти и ее практических потребностей на современном этапе может быть раскрыто через определение реального, а не декларируемого политического механизма организации и функционирования государственной власти, его положительных и отрицательных черт, а также через выявление состава и структуры, функций и полномочий органов избирательной власти, оптимальных для данной ситуации и программных целей развития страны.

Именно на такой основе предложение рациональных процедур осуществления избирательной власти, а также правил и регламентов взаимодействия органов избирательной власти на федеральном, региональном и местном уровнях ее организации будет адекватно тенденциям и конкретным условиям перехода к системе выборной, представительной и конкурентной демократии.

В современных, демократически организованных государствах, в любой их разновидности, выборы – это институт и процесс принятия политико-правовых решений, субъектом которого является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом – государственная власть. Посредством конституционных выборов осуществляется публичное политическое воспроизводство государства, а именно, социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных и исполнительных функций и полномочий внутри сил и групп интересов, политически и юридически оформивших себя.

Поэтому любая альтернатива конституционным выборам как форме и способу организации и функционирования публичной политической власти и ее трансформации в государственную власть ведет к разложению демократического конституционного правопорядка, а в конечном итоге – к вытеснению граждан и их территориальных, политических и иных объединений на периферию политической системы и, как следствие, оформлению режима политического господства государства над обществом.

Демократические конституционные выборы, разумеется, не панацея в решении всех проблем посттоталитарного этапа в развитии российской государственности, но это единственный политико-правовой инсти-

тут, дающий возможность выйти из состояния закрытого общества, преодолеть тоталитарное социополитическое и социокультурное наследие. Демократия неосуществима вне политического избирательного процесса, то есть процесса, допускающего и обеспечивающего для граждан на юридической основе возможность выбора между различными лицами, группами и партиями, претендующими на то, чтобы в течение определенного законом срока не только представлять их интересы, но и проводить собственную политику развития, санкционированную гражданами-избирателями.

Хотя полномасштабное исследование электорально-правовой культуры россиян – это вопрос будущего, но уже сегодня есть все основания утверждать, что для значительной части из них участие в выборах стало рассматриваться как способ отбора политических лидеров, публичной оценки деятельности политических партий, инструментом коррекции официального правительственного курса. Граждане начинают воспринимать участие в выборах как безусловную форму реализации своих политических и гражданских прав.

В политико-правовом смысле выборы становятся процессом кодификации электоральных прав граждан и электоральных обязанностей государства, фиксирующих границы их взаимоотношений в ситуации движения к обществу, управляемому на основе публичного согласия граждан.

Новая политическая идеология, отвечающая долговременным и стратегическим интересам развития российской государственности, заключается в идее выборной гражданской демократии. Это действительная, а не мнимая альтернатива идеологии и практике корпоративного, бюрократического или этнократического господства и контроля. Системная суть наблюдаемых и переживаемых российским переходным обществом событий именно и состоит в разворачивании весьма запоздавшего для нашего времени процесса выделения политического общества из административного государства и превращения его в действительного субъекта политико-экономических трансформаций, полноправного носителя функции развития и изменений. Фундаментальная роль в решении этой действительно исторической задачи принадлежит современному демократическому избирательному праву.

Резюме

Избирательное право и избирательный процесс самым непосредственным образом связаны с политической сферой функционирования государства и гражданского общества. Если избирательное право предметно регламентирует реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными, то избирательный процесс как форма реализации норм избирательного права выражает динамику и структуру участия граждан в осуществлении власти. В совокупности они образуют политико-правовую основу функционирования институтов системы представительной и выборной демократии.

Новое в избирательном праве и избирательном процессе заключено в освоенных ими демократических политико-правовых ценностях и становлении нового источника избирательного права и законодательства – гражданской политической культуры. Это и культура поведения гражданами.

дан в избирательном процессе, и культура законотворческой и правоприменительной деятельности. Поэтому проблематика взаимодействия культуры, демократии и права приобретает сегодня особый смысл для понимания перспектив развития российской государственности и фундаментальной роли такой сферы публично-правовых отношений, которая связана с ротацией и передачей власти по итогам выборов. Речь идет о формировании новой нормативной модели организации и проведения выборов, включая тип избирательной системы, которая обеспечивает и гарантирует легитимный процесс свободного, равноправного и основанного на Конституции и законах волеизъявления граждан.

Мы снова стоим перед дилеммой: либо через избирательное право, демократические правила и процедуры выйти из замкнутого пространства неполитических форм организации власти, либо рассеяться в корпоративной модели ее организации. В первом варианте появляется реальный шанс жить в нормальном государстве с нормальными институтами, которые зависят от граждан и ответственны перед ними. Во втором варианте открывается возможность сочетаться политическим браком с таким государством, в котором отдельные социально-корпоративные группы навязывают остальному населению свои собственные решения и ценности.

Положительное разрешение этой дилеммы заключено в идеологии и практике свободных демократических конституционных выборов. Именно поэтому вокруг избирательного права и регулирующего его законодательства, избирательной системы в целом не утихают дискуссии, возникают институциональные конфликты и разворачивается весь спектр общественно-политических сил, заинтересованных в том или ином варианте ее юридического определения.

И хотя публичные выборы – первичная форма народовластия, а сама по себе возможность периодически, в установленные законом сроки, голосовать за право тех или иных лиц, принимать государственные решения составляет лишь один из моментов в становлении и организации демократической системы власти, именно в них заключены действительное содержание и смысл демократии как гражданской формы организации политической свободы – исходного условия и основания формирования гражданского общества и правового государства.



**Авторы проекта будут благодарны читателям за отклики
на данное издание.**

Контактные адреса:

109012, гор. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7
Российский центр обучения избирательным технологиям при
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
Тел. (095) 925-45-36, e-mail: rcoit@a5.kiam.ru
www.cikrf.ru/rcoit

248016, Россия, гор. Калуга, пер. Терепинский, д. 7
Калужский областной фонд «Символ»
e-mail: s999@yandex.ru

Очерки по истории выборов и избирательного права:
Учебное пособие

Компьютерная верстка: С.С. Олехов

Подписано в печать 22.10.02. Формат 79x100 1/16.

Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 43, 25. Тираж 1 200 экз. Заказ № 193.

Отпечатано с готовых диапозитивов в ГУП «Облиздат»
248640, Россия, гор. Калуга, пл. Старый Торг, д. 5. Тел.: (0842) 57-40-70.