

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

С. Р. Шафигулина, доцент кафедры международного права Астраханского государственного университета, кандидат юридических наук

Развитие политической истории человеческого общества – это не только становление и развитие государства, его формы правления, политического режима, но и развитие социальных субъектов политики – личности, групп населения и общества в целом. Воздействие на него оказывают социально-экономические интересы, идеология, образование, этническая принадлежность и другие особенности.

В процессе эволюции российской государственности накоплен разнообразный опыт и навыки политического участия общества в жизнедеятельности государства.

Выборы известны Российскому государству с X в., однако они не были направлены на формирование представительных органов государственной власти. Избирательное право, или выборное право, как его именовали на рубеже X-X-XX вв., складывалось в результате государственных преобразований второй половины X-X-начала XX в. (1917 г.).

На развитие политической демократии и электоральной политики существенное влияние оказали реформы Александра I и Николая I.

Вторая половина X-X-начало XX в. (до 1917 г.) – особый период в развитии России: формируется система представительной власти (Государственная Дума в совокупности с земским и городским самоуправлением), организационно-правовые формы осуществления избирательной правосубъектности, электорально-правовая культура.

Впервые в отечественной общественно-политической практике электоральная легитимность государственных институтов становится юридическим условием и предпосылкой их собственной деятельности. И хотя электоральная демократия как общественно-политическое явление, политическая идеология и практика как система ценностей и институтов находились в стадии становления, можно говорить о фактически и юридически действовавшей выборной, представительной власти.

В развитии отечественного избирательного права, электоральной политики дореволюционного периода можно выделить несколько этапов:

1. 60-70-е годы X-X в.

Первый этап развития избирательного права относится к эпохе великих реформ». Преобразования Александра I стали тем рубежом, который ознаменовал переход России от дореформенных патриархальных порядков к более динамичным экономическим, социальным и политическим отношениям. Не изменяя основ государственного устройства, Александр I и его либеральное окружение пошли по пути реформирования, уступая общей тенденции экономического развития. Отмена крепостного права и последовавшие за ней реформы (земская, городская, судебная) означали переход к комплексной модернизации российского общества.

За период 1865-1875 гг. земские учреждения были созданы в губерниях европейской части империи. На окраины (в Прибалтике, Белоруссии, на Кавказе, в Средней Азии и др. губерниях) действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. не распространялось. До начала XX в. продолжался процесс введения земских и городских учреждений по всей России.

Социальная сущность изменений второй половины X-X в. состояла в постепенной трансформации феодальной монархии в буржуазную. Сохраняя феодальную основу, самодержавие вводило буржуазные правовые нормы, отношения и институты в государственную систему.

На первом этапе в результате крупномасштабных реформ были заложены основные принципы дореволюционного избирательного права, системы представительства. В отличие от предшествующего периода, где избирательное право выступало сословным правом-привилегией, во второй половине X-X в. оно предоставлялось всему мужскому населению независимо от сословной принадлежности. В этот период изменяется социальный масштаб применения законодательства о выборах. Создаваемые земской и городской реформами общественные учреждения основывались на идее всесословного представительства. Однако полностью решить эту проблему в условиях абсолютной монархии было невозможно.

2. 80-90-е годы XIX в.

Период идеологической и юридической адаптации законодательства о выборах в органы местного самоуправления сменился периодом контрреформ. В отношении реформ конца XIX в. правительство вынуждено было действовать гибко и осторожно, поскольку земская и городская реформы получили широкую общественную поддержку в различных слоях российского общества.

Для данного периода характерно сосуществование административно-бюрократических и демократических элементов в электорально-правовой политике. Этому времени присуща некоторая неопределенность в правительственной политике.

В эпоху великих реформ происходил процесс формирования правовой модели избирательной системы (мажоритарной), основных правовых принципов избирательного права и правовых средств их обеспечения. Организация местных общественных учреждений, сочетающая старые и новые принципы, отражала переходный характер своего времени. Электорально-правовая политика базировалась на системе цензовых ограничений, предоставлении права участия в выборах юридическим лицам, возможности передачи права голоса, использовании лишения избирательного права в качестве вида и меры юридической ответственности. В избирательном законодательстве, как и в российском праве в целом, не признавался принцип презумпции невиновности.

3. 1905-1916 гг.

О дальнейшем развитии института выборов можно говорить применительно к истории российской государственности в начале XX столетия. Начало века ознаменовано значительными переменами в государственной и политической жизни России.

Этапным в развитии политической системы стал Манифест от 17 октября 1905 г., положивший начало преобразованиям государственного механизма. Принятие Манифеста явилось следствием развития отечественной конституционно-правовой доктрины и социально-политической борьбы, направленной на ограничение самодержавия.

Основными характеристиками электоральной политики данного периода являются такие компоненты, как свобода выбора, плюрализм возможных позиций в политическом процессе, право на оппозицию. Предусматривалось ограничение избирательных прав должностных лиц в силу их возможного прямого или косвенного влияния на исход выборов.

Дореволюционное избирательное право и сопутствующее ему законодательство основывались на системе земских норм, институтов и ценностей.

На этом этапе одновременно проявляются две тенденции: социально-психологической легитима-

ции власти и делегитимизации, обернувшиеся в итоге кризисом власти и радикальными переменами в политической системе.

4. 1917 г.

Качественно новый этап в развитии отечественного избирательного права связан с деятельностью Временного правительства.

Переход к демократическим принципам избирательного права, близким к современным российским и мировым стандартам, завершил становление буржуазного конституционализма и новой электоральной политики. Несмотря на небольшую продолжительность данного этапа, он имеет существенные отличия, что нашло отражение в нормах и принципах избирательного законодательства. После роспуска Учредительного собрания советское правительство приступило к созданию новой избирательной системы, обеспечивающей политическое господство большевиков.

Избирательное законодательство Временного правительства, сохраняя элементы исторической преемственности по отношению к дореволюционному законодательству, основывалось на системе иных принципов и ценностей.

Впервые в истории отечественного государства провозглашались и гарантировались всеобщие, равные и прямые выборы. Прогрессивный характер избирательного законодательства проявился в отказе от системы сословно-куриального представительства, отмене дискриминационных цензов, демократизации организационно-правовых форм осуществления избирательной правосубъектности. Выборы проводились на основе смешанной избирательной системы (пропорциональной и мажоритарной), панаширования.

Избирательное законодательство начала века не допускало прямого или косвенного ограничения избирательных прав граждан за исключением требований, установленных законом, а также гарантировало участие общественности в контроле за ходом выборов. В частности, предусматривалось, что протокол избирательной комиссии подписывался не только председателем и членами комиссии, но и всеми присутствующими лицами, которые этого пожелают» (ст. 82)¹.

В дореволюционный период в политическую социализацию были включены все социальные слои российского общества в большей или меньшей степени. Были сформированы три избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская. Впоследствии к ним добавилась рабочая курия (по Указу от 11 декабря 1905 г.).

Дореволюционное законодательство о выборах в представительные органы (земские собрания,

¹ См.: Положение о выборах в Учредительное собрание // Российское законодательство XIX-XX вв.: в 9 т. / ред. О. И. Чистяков. - М., 1994. - Т. 9.

городские думы, Государственную Думу) действовало в полном объеме лишь в губерниях и областях европейской части империи, на окраинные районы оно распространялось Особыми правилами, допускавшими некоторые отклонения в зависимости от местных условий.

Большие нормы землевладений устанавливались для окраинных районов, для уездов Архангельской, Ставропольской губерний, более низкий земельный ценз – для европейских районов и Украины.

Астраханская губерния учреждена Петром в 1717 г.² Она не относилась к числу земледельческих, так как находилась в степной полосе. В эпоху великих реформ на территории губернии действовали лишь органы городского общественного управления. Земские учреждения были введены законом от 9 июня 1912 г.³

Своеобразие экономического, социального, этнического развития Астраханской губернии обусловили особенности формирования системы местных органов власти и управления. Факторами, определяющими региональную электорально-правовую политику, стали:

- обширность территории и ее малонаселенность;
- структура народонаселения, подразделявшегося на оседлое и кочевое;
- социальная структура Астраханской губернии, характеризующаяся преобладанием сельского населения;
- почти полное отсутствие дворянского элемента и поместно-вотчинного землевладения, выразившееся в установлении повышенного земельного ценза. Например, в Астраханском и Черноярском уездах он составлял 525 дес., Енотаевском – 500 дес., Красноярском – 725 дес.⁴ Земельными собственниками были в основном купцы, мещане, почетные граждане. Дворяне же, не составлявшие и 1 %, перемещались в другие социальные и профессиональные группы (торгово-промышленную, чиновничество, сливались с крестьянством или пауперизировались);
- отнесение к числу недвижимого имущества, облагаемого земским сбором по доходности, рыболовных вод в связи с ведущей ролью в хозяйственной деятельности рыбной промышленности и смежных с ней отраслей;

– особенности экономического развития губернии, обуславливающие наибольшую электоральную активность торгово-промышленной группы и ее доминирование в составе представительных органов;

– полиэтничность региона. Среди этнических групп можно выделить татар, армян, евреев, немцев, персов, поляков, киргизов, калмыков. Полиэтничность проявилась в выдвижении кандидатских списков на выборах гласных Астраханской городской думы (список № 5 от мусульман, № 6 – от польской демократической партии, № 7 – от еврейского коллектива)⁵, на выборах в Учредительное собрание отдельно формировался кандидатский список от мусульман (список № 2), от казачьего войска (список № 3)⁶.

Выборы членов Государственной Думы в Астраханской губернии строились с учетом вышеназванных факторов, а также путем выделения казачества в особую избирательную единицу, установления особого порядка производства выборов в местностях, занимаемых кочевыми народами, разделения избирательных съездов по этническому признаку (Положение от 3 июня 1907 г.).

Имперская модель российской государственности предполагала главенство государствообразующей нации. Избирательная правосубъектность подданного Российской империи зависела не только от сословной, но и от национально-религиозной принадлежности.

Осуществляя великодержавную политику, верховная власть существенно ограничивала представительство нерусских народов в Государственной Думе. Законодатель предусматривал несколько форм учета национального фактора при формировании общероссийского представительного учреждения:

- выделение в особую избирательную единицу православного населения Люблинской и Седлецкой губерний⁷;
- образование особых избирательных округов для русского населения на Кавказе⁸;
- образование съезда уполномоченных от казачьих станиц⁹;
- определение особого порядка избрания депутатов от населения Великого княжества Финляндского¹⁰.

² См.: Указ Правительствующего Сената. Об образовании Астраханской губернии // ПСЗ РИ. – Собр. . – Т. V. – № 3119.

³ См.: Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – 1912. – № 117. – Ст. 998.

⁴ См.: Положение о выборах в Государственную Думу: с разъяснениями Прав. Сената, Мин. Вн. Дел, подробным предметным указателем и с приложением Учреждений Госуд. Совета и Госуд. Думы и Правил о рассмотрении Госуд. Росписи / сост. А. Л. Саатчиан. – СПб., 1912. – С. 110.

⁵ См.: Государственный архив Астраханской области (ГА АО). Ф. 480. Оп. 1. Д. 3402. Л. 14.

⁶ См.: Астраханский листок. – 1917. – № 249. – 29 окт.

⁷ См.: ПСЗ РИ. Собр. . Т. XXV. Отд. 1. № 27760.

⁸ Там же. – № 27318.

⁹ Там же. – № 27758.

¹⁰ Там же. – № 28095.

В дополнение устанавливался языковой ценз. Так, Именной Высочайший указ Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г. вводил для членов Государственной Думы языковой ценз¹¹. Таковой нормой законодатель пытался обеспечить русский дух» представительного учреждения. Еще на стадии разработки законопроекта данный вопрос не вызывал разногласий ни в стане либералов, ни консерваторов¹².

Правовые ограничения в сфере избирательных правоотношений действовали на уровне этноконфессиональных различий и степени владения государственным языком. Более значимой, чем национальная принадлежность, признавалась конфессиональная принадлежность. В полиэтническом государстве они превратились в организационно-правовые принципы электоральной политики.

В Астраханской губернии на выборах в Государственную Думу V созыва съезды уездных землевладельцев и городских избирателей были разделены на два отделения: первое в составе избирателей русской национальности и второе в составе иных национальностей¹³.

Политическая целесообразность, эффективность государственного управления, полиэтничность государства обусловили использование разнообразных моделей организации системы представительной власти.

Анализ электорально-правовой политики показывает, что формирование и функционирование государственного механизма строилось с опорой на исторические традиции, с учетом реальной социальной структуры общества, политического и экономического уровня развития, а также иных региональных особенностей.

Анализ тенденций регионального правоприменения законодательства о выборах (на материалах Астраханской губернии) позволяет констатировать, что особенности ментальности и исторического развития края в составе Российского государства во многом обусловили некоторые отступления от общей организационно-правовой формы, способствовали адаптации законодательства к электорально-политической среде.

Как показывает анализ электоральной практики, в российском праве складывался механизм защиты избирательных прав. Выборному процессу сопутствуют многочисленные столкновения различных участников электоральных действий. Избирательные споры проявлялись в разных формах: споры, связанные с учетом избирателей, органи-

зацией и проведением голосования, определением результатов выборов.

Признание легитимности выборов важной составляющей политического процесса нашло отражение и в этот период.

В марте 1906 г. были приняты Временные правила об ограждении свободы и правильности выборов в Государственную Думу¹⁴. Противоправными действиями, влекущими наказание, признавались: воспрепятствование избирателю, выборщику угрозой, насилием над личностью, злоупотреблением властью свободно осуществлять свои избирательные права; призывы к массовому неучастию в выборах; склонение путем подарка или обещания личной выгоды к подаче голоса за того или иного кандидата; умышленные злоупотребления при подсчете голосов; похищение или порча избирательных списков.

Законодательство предусматривало два способа рассмотрения избирательных споров: административный (инстанционный) и судебный. К числу наиболее распространенных причин их возникновения относятся: противоречивость и незавершенность правового регулирования избирательных отношений, наличие в нем коллизий, недостаточный уровень электорально-правовой культуры.

Представительство сословных, этноконфессиональных и иных интересов российского общества, даже ограниченное, можно признать известным шагом в сторону демократизации.

Во второй половине XIX - начале XX в. (1917 г.) происходит постепенная модернизация политической системы: от самодержавной к представительной.

В новых условиях обеспечение стабильности политической системы и ее исторической преемственности было связано с ограничением роли политического участия масс (крестьянства, рабочих), которое в противном случае подорвало бы надежность институтов власти.

В электоральной политике верховная власть опиралась на те ресурсы, которые были для нее свойственны и приемлемы (главным образом репрессивные), что в конечном итоге не могло надолго обеспечить политическую стабильность.

Вместе с тем гибкость и достаточная эффективность электорально-правовой политики дореволюционного периода проявляется во взаимозависимости социально-экономического фактора, национальной культуры и политической демократии, ценностных представлений общества и вариативности исторических и правовых форм их сосуществования.

¹¹ См.: ПСЗ РИ. Собр. . Т. XXV. Отд. 1. № 27029.

¹² См.: РГИА. Ф. 1327. Оп. 2. Д. 24. Л. 8.

¹³ См.: РГИА. Ф. 1327. Оп. 2. Д. 189. Л. 20.

¹⁴ См.: ПСЗ РИ. Собр. . Т. XXV. Отд. 1. № 27506, 27426.