

КУЗНЕЦОВ Алексей Алексеевич — кандидат исторических наук, профессор Института гуманитарных наук Балтийского федерального университета им. И. Канта (236041, г. Калининград, Ал. Невского ул., 14; akuza@mail.ru)

НА ПУТИ К ВЫБОРАМ В III ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ. ОБ ИСТОРИИ БУЛЫГИНСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНА

Аннотация. Статья посвящена формированию расписания выборщиков как важнейшего аспекта закона о выборах в Государственную думу Российской империи. Показаны источники и принципы, положенные в основу распределения выборщиков между избирательными куриями, рассмотрен механизм расписания и изучены основные этапы его трансформации в 1905 г.

Ключевые слова: избирательное законодательство, расписание выборщиков, Государственная дума, правительство

Правила игры нужно знать,
но лучше устанавливать их самому.
Анджей Сток

Избирательные правила всегда были и останутся несовершенными. Современная их критика должна основываться на понимании не только идеала, к которому следует стремиться, но на знании истории развития представительства в нашей стране.

История разработки и развития думского избирательного права не обойдена вниманием исследователей. Предметом интереса историков, правоведов и социологов стали как предпосылки и разработка выборного закона, так и его содержание и эволюция на протяжении всей истории Государственной думы имперской России. Однако если вопросы подготовки и правового анализа думского избирательного закона изучены достаточно глубоко¹, то к вопросу о составлении и расписании состава выборщиков обращались совсем немногие. Из дореволюционных можно отметить работы В. Горна, А.Е. Лосицкого и А. Смирнова [Горн 1907; Лосицкий 1906; Смирнов 1907], из советских — труды Г.Б. Гальперина и С.М. Сидельникова [Гальперин 1939: 45-54; Сидельников 1962]. Из современных российских исследователей эту тему затрагивали А.Ф. Смирнов, О.А. Патрикеева и А.С. Титков [Смирнов А.Ф. 1998; Патрикеева 2001; Титков 1995], из современных зарубежных — Т. Эммонс [Emmons 1983]. Однако указанные работы не исследуют вопрос о том, каким образом составлялось расписание выборщиков.

Между тем распределение уездных выборщиков, их численность и состав играли решающую роль в избирательном производстве всех трех законов о выборах, называемых традиционно Булыгинским (от 6 августа 1905 г.), Виттевским (от 11 декабря 1905 г.) и Столыпинским (от 3 июня 1907 г.). За всеми ними стоял один и тот же автор — их создатель и применитель в трех избирательных кампаниях: вначале помощник главноуправляющего по делам местного хозяйства, а потом товарищ министра внутренних дел Сергей Ефимович Крыжановский.

¹ См. библиографию по истории Государственной думы. Институт выборов в России (история и современность). Библиографический указатель. Раздел III. Выборы в Государственный совет и Государственную Думу Российской империи. Доступ: <http://www.democracy.ru/library/bibliodict/biblio> (проверено 12.09.2016).

Это был в высшей степени деятельный и умный бюрократ, который, по словам С.Ю. Витте, был «головой Столыпина, и головою хитрою» [Витте 1960: 569].

Напомним основные этапы подготовки избирательного закона. После издания 18 февраля 1905 г. рескрипта Николая II на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина о привлечении «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждению законодательных предположений»¹ под руководством последнего создается специальное Совещание. 16 марта 1905 г. после рассмотрения доклада А.Г. Булыгина царь пожелал, чтобы Совещание перешло к составлению проекта закона о будущей Думе².

Министр А.Г. Булыгин фактически отстранился от работы по составлению нового законодательства, и всю работу возглавил С.Е. Крыжановский. Чувствуя себя «едва ли не новым Сперанским», Сергей Ефимович, по его словам, «стараясь связаться с традицией», взял за образец проект «Учреждения Государственной думы» своего великого предшественника. В порядке выборов в силу «простоты и целесообразности» было решено опереться на земскую избирательную систему. Между тем «распределения долей участия отдельных разрядов населения в уездных избирательных собраниях составлено не было» [Крыжановский 1938: 19, 34-37, 39].

Полный пакет разработанных в МВД документов включал подготовленные Крыжановским «Общие положения о Государственной думе и порядке выборов в нее», а также «Соображения МВД об осуществлении рескрипта 18 февраля 1905 г.», в которых содержались вопросы для обсуждения в Совете министров о порядке и форме выборов, организации работы и компетенции будущего представительного учреждения. В обосновании характера выборов отвергалось сословное начало, т.к. оно составило бы Думу из почти одних крестьян, не готовых к сознательному законотворчеству. Отклоняло министерство и всеобщие, равные, тайные и прямые выборы ввиду необходимости для них «высокого развития масс». Как было сказано составителем «Соображений» Крыжановским, всеобщие выборы понижают умственный уровень депутатов, отбирая «умственную посредственность», в то время как стране нужны представители «зрелых общественных сил»³.

Лучшим способом обеспечить в Думе желанный дух «правильного консерватизма», по замыслу чинов МВД, должен был стать имущественный ценз. Ведомство приводило соображение о неразумности делать опыты с незнакомой системой выборов и открыто заявляло, что «государственная власть должна иметь ясное представление о вероятном составе, взглядах и настроениях того представительства... которое призывается к жизни»⁴. Сообщая Совету министров лишь общие начала избирательного закона, МВД затребовало в губерниях подробные данные о возможном распределении избирателей в соответствии с обозначенными в проекте размерами имущественного ценза. Сбор этих материалов продолжался в течение марта—июня 1905 г. Этот массив документов отложился в фондах Совета министров и Особого делопроизводства по делам о выборах в Государственную думу⁵. Материалы, поступающие в Петербург, говорили о прогрессирующем падении влияния дворянства — даже в землевладельческой курии дворяне не имели большинства.

Нами собраны сведения о составе землевладельцев, полученные МВД по 30 из

¹ *Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг.*: сборник законов, манифестов, указов. 1909. СПб: Изд. юрид. кн. склада «Право». С. 22.

² Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1544. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

³ Там же. Л. 37-44.

⁴ Там же. Л. 49.

⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38; Ф. 1327. Оп. 1. Д. 135 а-н; Оп. 2. Д. 9. Л. 20-28.

51 губерний европейского центра России. Было учтено 148 479 владельцев неполного земельного ценза и 44 048 обладателей полного ценза, необходимого для выборов по земскому избирательному закону 1864 г. Дворяне составляли большинство (45,49%) лишь среди полноценовиков, но среди мелких землевладельцев их доля снижалась до 15,84%. 17,47% обладателей полного земельного ценза были крестьянами, но с учетом мелких землевладельцев, где их доля составляла 41,64%, а также владений земельных обществ и товариществ (12,42% мелкого землевладения, 11,42% полноценового), крестьяне составляли более 1/3 всех избирателей по землевладельческой курии¹.

Обсуждение проекта МВД проходило на 11 заседаниях Совета министров, проходивших с 26 мая по 28 июня 1905 г. под председательством графа Д. М. Сольского. В ходе рассмотрения «Соображений МВД...» в проект были внесены ряд существенных изменений, повлиявших на всю последующую работу над избирательным законом – в частности, пожелание С. Ю. Витте о широком привлечении в состав будущей Думы представителей крестьянства как «надежного элемента в смысле охранения существующего порядка» [Гурко 2000: 422; Крыжановский 1938: 40]. В результате для гарантии крестьянского представительства Совещание постановило объединить выборщиков всех курий на губернском избирательном собрании, что, по словам составителя избирательного закона, было ударом в самое сердце разработанной системы. Вместо кулуарных уездных выборов на губернском собрании представители разных курий неизбежно проявили бы «рознь классовых интересов», и здесь открывался простор для агитации [Крыжановский 1938: 42]. Чтобы поправить дело, Крыжановский (за подписью Булыгина) внес на обсуждение Совета министров «Соображения МВД...» о размерах имущественного ценза и распределении по разрядам избирателей, где утверждал, что следует опасаться не недостатка в Думе крестьян, а наоборот, из засилья и что «крестьянство в делах, требующих известных знаний и навыков, явится в Думе элементом совершенно бесполезным»². Под влиянием этих аргументов в проект будущего закона было внесено положение о том, чтобы «в составе выборщиков и депутатов должны быть представлены все разряды избирателей» и чтобы ни один разряд выборщиков не превышал числом двух других³.

Вопрос о распределении выборщиков между отдельными куриями, по свидетельству Крыжановского, был решен «сплеча, путем распределения выборщиков в соответствии с размерами прямых налогов и местных сборов, лежащих на землях и других недвижимых имуществах каждого разряда избирателей». Трое суток Крыжановский и его сотрудники В. С. Налбандов и А. А. Буров проводили расчеты «на арифмометрах и распределяли выборщиков согласно налогам. Получилась таблица, давшая в результате Первую Думу» [Крыжановский 1997: 117].

Чиновники МВД исходили из утвержденного Советом министров условия, по которому на одного депутата в великорусских губерниях должно было приходиться 250 тыс., а на окраинах – 350 тыс. жителей. При этом общее число губернских выборщиков было кратным 15 на одного депутата. Между уездами число выборщиков определялось пропорционально численности населения. Распределение выборщиков уезда по 3 имущественным куриям – землевладельческой, крестьянской и городской – должно было производиться пропорционально размеру налогообложения.

Еще накануне совещания в Совете министров в МВД было составлено и предложено на обсуждение министров несколько схем представительства различных курий. Окончательный выбор пал на схему IV, в которой при решаю-

¹ РГИА. Ф. 1327. Оп. 1 (1 Дума). Д. 135.

² РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 1. Л. 69-70.

³ Там же. Л. 72-73, 527.

шем значении размеров земского налогообложения делались корректировки, учитывающие размер землевладения. Но если даже предположить (а это, как мы покажем, было не так), что расчеты, составленные МВД по схеме IV, были арифметически верны, то это не значит, что верны были исходные данные для этих построений. Нами сделана выборочная сверка данных, положенных МВД в основу расчета численности куриальных выборщиков по ряду губерний, с данными по налогообложению и размерам земельной собственности из источников земской статистики и ЦСК. Так, по Новгородской губернии материалы ЦСК показывают, что при составлении выборного расписания власти недоучли 252 тыс. десятин наделной крестьянской земли и 549 тыс. десятин земель, купленных сельскими обществами и товариществами. Кроме того, перевод недвижимой собственности горожан производился по нормам земского обложения крестьянской, а не помещичьей земли, что резко ограничивало представительство городской курии¹. Еще более произвольно была составлена схема цензового представительства по Пензенской губернии. Там в пробном расписании выборщиков, подготовленных по всем вариантам, составители сознательно искали такую комбинацию цензов, которая давала бы преимущество именно землевладельцам². Наконец, составители не учитывали динамику изменения распределения собственности между категориями избирателей, которая в России была направлена на сокращение дворянской собственности в пользу буржуазной. Все это было результатом намерения составителя закона приложить «все старания, чтобы исчислить крестьянских выборщиков в возможно скромных цифрах и тем сократить влияние на выборы крестьянского элемента», тем более что правильность расчетов, по признанию Крыжановского, никто не проверял [Крыжановский 1938: 46].

Поуездное расписание выборщиков было сведено в таблицы и помещено в качестве приложения к тексту Положения о выборах. Такой порядок давал власти свободу манипуляции ключевыми правилами избирательного производства, и он сохранялся неизменным на протяжении всей истории думского избирательного законодательства. Распределение выборщиков по имущественным куриям было ключевым для определения состава будущих депутатов Государственной думы, и С.Е. Крыжановский прекрасно это сознавал и активно использовал.

Тем не менее первоначальный проект расписания выборщиков по куриям в основе своей опирался на пусть не совсем точные, но объективные данные. Нами исследованы как исходные материалы, так и различные варианты поуездных расчетов для большинства губерний Европейской России. Отнесем подробный анализ с применением современных методов математической статистики на ближайшее будущее, сейчас же приведем лишь обобщенные данные и нарисуем основные этапы развития выборного производства, касающиеся состава и численности выборщиков.

В МВД были составлены обширные таблицы, включавшие огромный массив разнообразных данных³. На этой основе пропорционально величине налогов и земель, приходящейся на курии горожан, крестьян и землевладельцев, определялось число выборщиков, избравшихся в уезде от каждой курии. При составлении расписания его разработчики должны были учитывать ряд дополнительных требований: каждая курия в уезде должна быть обеспечена хотя бы одним голосом и иметь хотя бы одного представителя в Думе; число выборщиков одного разряда избирателей не могло превышать числа двух других; косвенно учитывался состав

¹ См. Статистика землевладения 1905 г. СПб, 1906. Вып. XXXVIII: Новгородская губерния. С. 10. РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38. Л. 397-398.

² РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38. Л. 406-409.

³ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38; Ф. 1327. Оп. 1. Д. 135 а-н.

населения и т.д. Помимо ограничения представительства деревни, принимались меры по смягчению влияния польских и еврейских элементов в Западном крае [Крыжановский 1938: 46]. В результате составленное расписание довольно значительно отклонилось от исходных данных, при том что сами собранные в МВД сведения были тенденциозно сгруппированы в пользу имущих классов. Из 49 губерний и областей Европейской России, по которым отложились архивные материалы (отсутствуют сведения лишь по Эстляндской и Лифляндской губерниям), в 34 случаях (69,4%) отклонения от исходных параметров превышают допустимую разницу в 1–2 выборщика на губернию, одновременно в 20 случаях отклонения от расчетных показателей превышали 5 и более (в 5 губерниях – 10 и более куриальных представителей). Примером могут служить Владимирская, Екатеринославская и Киевская губернии, где число выборщиков от городской курии в первых двух случаях было сокращено на 12, а в третьем – увеличено на то же число¹. В объяснение можно предположить, что в Екатеринославской и Владимирской губерниях власти хотели ослабить влияние городского избирателя в пользу более консервативных крестьян и землевладельцев, а Киевской губернии, выходцем из которой был сам Крыжановский, хорошо знавший местные условия, целью было ослабление местного польского помещичьего влияния. Общие показатели отражены в табл. 1².

Общий расчет показывает, что по всем изученным губерниям землевладельцы получили дополнительно 29 выборщиков, в то время как горожане не досчитались 15, а крестьяне – 14³. Но главным были не эти арифметические выкладки, где, как видно из таблицы 1, прибавки в одних губерниях гасились сокращением в других. Важнее были губернские расклады голосов различных курий, в основу которых было заложено стремление обеспечить выгодный для правительства баланс социальных и политических интересов.

Известие о планах правительства ограничить представительство окраин вызвало волну ходатайств с просьбой учесть местные интересы и особенности. В частности, под давлением остзейского дворянства и обострения социальной вражды в Прибалтике было увеличено представительство от Курляндской, Лифляндской и Эстляндской губерний, что потребовало увеличения состава выборщиков [Кузнецов 2004].

Окончательным и решающим этапом разработки булыгинского законодательства стало особое совещание Совета министров, проходившее в Петергофе с 19 по 23 июля 1905 г. Однако в Петергофе тема расписания выборщиков не поднималась. Косвенно она возникла лишь при обсуждении спорного вопроса о крестьянском представительстве, по которому столкнулись сторонники и противники законопроекта о Булыгинской думе. Победила позиция сторонников булыгинского проекта, которую коротко можно было определить так: дать голос крестьянам на выборах, но не в Думе⁴. В результате был утвержден министерский проект с некоторыми поправками, требовавшими корректировок в расписании выборщиков. В частности, было увеличено представительство от Олонецкой губернии и изменено расписание выборщиков по Архангельской, Астраханской, Волынской, Донской, Курской, Оренбургской, Орловской, Санкт-Петербургской губерниям.

6 августа 1905 г. были опубликованы Манифест об учреждении Государственной

¹ Расчеты сделаны по: РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38. Л. 793, 799, 902; Ф. 1327. Оп. 1, Д. 135а, Л. 1-85; Д. 135б. Л. 190-196, 278-309; Д. 135н. Л. 29-34.

² РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38; Ф. 1327. Оп. 1. Д. 135 а-н.

³ Там же.

⁴ *Петергофские совещания о проекте Государственной думы. Какую Думу хотели дать народу Николай II и его министры* (стеногр. отчет). 1917. 2-е изд. Пг.: Пламя. С. 88-103, 108-113, 119-120.

Таблица 1

Изменения числа выборщиков	Повышение у городской курии	Повышение у крестьянской курии	Повышение у землевладельческой курии	Понижение у городской курии	Понижение у крестьянской курии	Понижение у землевладельческой курии
1–2	Воронежская Гродненская Донская обл. Костромская Курляндская Новгородская Пензенская Тульская Херсонская	Пензенская Харьковская	Виленская Казанская Саратовская Симбирская	Вятская Смоленская Таврическая Харьковская	Виленская Витебская Казанская Курляндская Минская Подольская Псковская Самарская Смоленская	Воронежская Гродненская Подольская Самарская Тульская Херсонская
3–5	Вологодская Могилевская Подольская Самарская	Московская Орловская Петербургская Саратовская Симбирская	Астраханская Вологодская Костромская Могилевская Московская Нижегородская Новгородская Олонецкая Пермская Петербургская Смоленская Ярославская	Нижегородская Орловская Симбирская	Волынская Вятская Костромская Новгородская Олонецкая	Витебская Волынская Минская Пензенская Ярославская
5–10	Витебская Волынская Вятская	Астраханская Донская обл. Екатеринославская Пермская Уфимская	Архангельская Владимирская Екатеринославская Минская Тверская	Архангельская Московская Петербургская Саратовская Тверская Уфимская	Вологодская Могилевская	Донская обл.
Более 10	Киевская	Владимирская Таврическая	Екатеринославская	Астраханская Владимирская Пермская		Киевская Таврическая

думы и Положение о выборах. Между тем работа в МВД над избирательными правилами продолжалась, т.к. необходимо было подготовить выборные расписания для окраин империи – Польши, Сибири, Кавказского и Степного краев. Причем расписание губернских выборщиков Польши, Тобольской и Томской губерний было включено в общеимперский список, увеличенный с 51 до 65 губерний, а распределение выборщиков для других территорий было вынесено в отдельные приложения к Булыгинскому избирательному закону. В результате число выборщиков выросло с 5 728 до 5 826, при следующем распределении голосов между куриями: выборщики от волостей – 2 530, или 43,42%; от землевладельцев – 1 955, или 33,56%; от городов – 1 341, или 23,02%¹. Избирательные правила 6 августа 1905 г. стали основой думской выборной системы. Ее последующее развитие мы рассмотрим в следующей статье.

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 16-06-00533.

¹ Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. 1907. СПб: Типография Министерства внутренних дел. С. 6, 114-123, 135-139; РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38; Ф. 1327. Оп. 1. Д. 135 а-н; Ф. 1544. Оп. 1. Д. 2. Л. 458-485.

Список литературы

Витте С.Ю. 1960. *Воспоминания*: М.: Издательство социально-экономической литературы. Т. 3. 723 с.

Гальперин Г.Б. 1939. К вопросу об истории возникновения Государственной думы: (Булыгинская дума). — *Ученые записки Ленинградского юридического института НКЮ СССР*. Вып. 1. С. 41-74.

Горн В. 1907. Избирательный закон 3 июня и вероятный состав 3-ей Думы (Политико-статистический этюд). — *Современный мир*. № 7-8. С. 1-34.

Гурко В.И. 2000. *Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника*. М.: Новое литературное обозрение. 738 с.

Крыжановский С.Е. 1938. *Воспоминания*. Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего статс-секретаря Российской империи. Берлин: Петрополис. 221 с.

Крыжановский С.Е. 1997. Заметки русского консерватора. — *Вопросы истории*. № 4. С. 107-126.

Кузнецов А.А. 2004. Национальная политика царизма в прибалтийских губерниях. — *Россия и Балтия: Остзейские губернии и Северо-Западный край в политике реформ Российской империи. 2-я половина XVIII в. — XX в.* М.: ИВИ РАН. С. 210-219.

Лосицкий А.Е. 1906. *Избирательная система Государственной думы: С диаграммами*. СПб: Изд-во О.Н. Поповой. 404 с.

Патрикеева О.А. 2001. Булыгинская дума: закон о выборах и комментарии либеральной прессы. — *Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии*. № 3. С. 251-266.

Сидельников С.М. 1962. *Образование и деятельность первой Государственной думы*. М.: Изд-во МГУ. 415 с.

Смирнов А.В. 1907. *Как прошли выборы во 2-ю Государственную думу*. СПб: Общественная польза. 294 с.

Смирнов А.Ф. 1998. *Государственная дума Российской империи 1906–1917 гг.: историко-правовой очерк*. М.: Книга и бизнес. 624 с.

Титков А.С. 1995. Избирательная система России начала XX века. — *Ваш выбор*. № 3-4. С. 141-147.

Emmons T. 1983. *The Formation of Political Parties and First National Elections in Russia*. Cambridge, London: Harvard University Press, 529 p.

KUZNETSOV Aleksei Alekseevich, Cand.Sci.(Hist.), Professor of the Institute for Humanities, Immanuel Kant Baltic Federal University (14 Aleksandra Nevskogo St, Kaliningrad, Russia, 236041; akuza@mail.ru)

THE WAY TO ELECTIONS IN THE 3RD STATE DUMA. ON THE HISTORY OF BULYGIN ELECTORAL LAW

Abstract. The article is devoted to the formation of the electoral timetable, which is an important aspect of the electoral law of the Russian Empire. The author shows sources and principles underlying the allocation of electors among electoral curiae and mechanisms of the schedule. He also studies the basic stages of its transformation in 1905.

Keywords: electoral legislation, electoral timetable, State Duma, government
