

БОЛЬШИЕ ОЖИДАНИЯ

Как
ГОТОВИЛИ
выборы в
Учредительное
собрание

Борьба за созыв Учредительного собрания прошла красной нитью через всю историю российской политической мысли конца XIX – начала XX веков и постоянно находилась в центре внимания историков и правоведов. В оценке произошедших событий не было и нет единомыслия, да и вряд ли они поддаются однозначным определениям.

2 марта 1917 г. в Пскове после телеграфных переговоров с Родзянко и командующим фронтами император Николай отрекся от престола за себя и малолетнего сына Алексея в пользу своего брата Михаила Александровича. Решение было вынужденным. Позже Керенский заявлял, что

Анатолий СМЕРНОВ,
Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

свалили с престола царя генералы, а «мы, политики, дали делу надлежащее направление». Но было ли это направление выверенным, обоснованным? Экс-император заповедал «править делами государственными в полном и нерушимом единении с представителями народа в законодательных учреждениях на тех началах, кои будут ими установлены». Такой поворот дела был удобен для поборников конституционной монархии. Место подлинного суверенного всенародно избранного Учредительного собрания могла занять та же Дума с учредительными полномочиями. Однако руководители Думы не пошли по этому пути,

а создали некий переходный орган – Временный комитет, реальной властью и легитимностью, хотя бы как у Думы, не обладавший. Группа политиков – Родзянко, Милюков, Гучков, Керенский, Львов – нарушила правопреемственность власти, заставив великого князя Михаила отречься от престола.

Под нажимом делегации Думы (особую настойчивость проявил Керенский) великий князь Михаил заявил, что согласен принять власть только, «если такова будет воля великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием, через представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства российского». До тех пор он призывал граждан повиноваться Временному правительству.

Знаменательно, что последний на троне Романов публично назвал правопреемником власти Учредительное собрание. Как тут не вспомнить, что и первого Романова – Михаила возвел на трон воля «Совета всея Русской земли» (Земского собора). Призыв к немедленному созыву Учредительного собрания витал в атмосфере восставшей столицы, эхом отдаваясь под сводами Таврического дворца. Здесь с 1907 г. заседала Государственная дума, и здесь же разместился воссозданный 3 марта Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов (инициаторы создания – депутаты Думы Керенский и Чхеидзе). Совет возник после отказа Думы провозгласить себя Учредительным собранием. Опытные политики, творцы Совета, сразу же вмешались в борьбу за власть.

Образовавшийся в результате революции вакуум верховной власти в России не мог сохраняться долго. Ее судьба решалась в переговорах Исполкома Петроградского Совета с Временным комитетом Государственной думы. В результате этого кулуарного компромисса возникло Временное правительство. Ему не хватало легитимности, и многие современники воспринимали его как искусственную конструкцию, висевшую в воздухе, как дерево без корней. Ведь

даже Дума, не осмелившаяся переступить через царский указ о ее роспуске (до апреля), все же была куда более легитимной, покоясь на народном избрании.

Все эти юридические коллизии можно было разрешить простым, давно испробованным цивилизованным сообществом способом – созывом учредительного органа. В соглашении, заключенном в ночь на 2 марта между думскими и советскими лидерами, был заложен четкий юридический статус Всероссийского Учредительного собрания. Он включал в себя три принципа: выборы в Учредительное собрание должны проводиться всеобщим свободным голосованием («общенародная воля»); к исключительной прерогативе Учредительного собрания должно относиться решение главных вопросов государственной жизни и определение формы правления («непредрешение»); только само Учредительное собрание правомочно определять круг и границы своих задач («хозяин Земли русской»). Характерно, что ни одна из основных политических сил в тот момент не осмелилась открыто возражать против его созыва.

22 июня было обнародовано Положение о выборах во Всероссийское Учредительное собрание. Впоследствии отдельные статьи этого документа дополнялись и корректировались правительством с учетом возникавших при его реализации проблем.

Сложными и трудоемкими были вопросы, связанные с определением численности избирателей, делением страны на избирательные округа, выделением депутатских квот. Все упиралось в протяженность территории и плотность населения.

В ходе работы Особого совещания было установлено, что оптимальное число членов Учредительного собрания должно составить около 800 человек (хотя предлагалось избирать и 1500 для более широкого представительства интересов и мнений), а количество депутатских мест в каждом из округов должно быть не менее семи (в противном случае пропорциональная система выборов существенно обесценивалась). Это означало, что один

депутат в среднем приходился на 200 тыс. жителей. При образовании избирательных округов за основу было принято существовавшее административное деление России на губернии и области, что, конечно, упрощало дело. Но при этом пришлось поступиться полным равенством территорий и дать некоторую представительскую льготу слабо заселенным и обширным сибирским округам. Льготы были предоставлены и фронтовым округам, где практически все имели право голоса. Если в первом случае один депутат должен был приходиться на 179 тыс. жителей, а во втором – один депутат на 100 тыс. военнослужащих, то для остальной территории пропорция была один депутат на 219 тыс. жителей.

Серьезной задачей оказалось исчисление контингента избирателей по стране в целом и по отдельным округам. Это объяснялось как изъянами демографической статистики (всеобщая перепись населения России производилась еще в 1897 г.), так и порожденными войной миграционными потоками, текучестью населения, прежде всего перемещением беженцев из оккупированных территорий вглубь страны. От численности электората зависело решение целого ряда других вопросов – о границах избирательных округов, числе депутатских мандатов, количестве избирательных участков и пр.

В конце концов за основу была взята цифра в 164,2 млн. человек, в том числе 151,7 млн. гражданских лиц и 12,5 млн. военнослужащих. Если учесть, что численность имевших право голоса лиц в возрасте 20 лет и старше определялась, согласно переписи 1897 г., в 51,6% гражданского населения, то общее число избирателей составляло немногим более 90 млн. граждан. Именно эта цифра с учетом возможной десятипроцентной погрешности и была принята Министерством внутренних дел в качестве исходной при подготовке необходимого делопроизводственного материала. Однако за вычетом населения оккупированных территорий, где выборы предполагалось провести сразу после их освобождения, она понижалась до 85–86 млн. человек.

Исходя из численности и географии размещения электората, был образован в общей сложности 81 избирательный округ – 73 гражданских и 8 воинских. Два округа находились за пределами страны: округ Китайско-Восточной железной дороги в Маньчжурии с центром в Харбине и округ для русских экспедиционных войск во Франции и на Балканах. Права российских граждан обеспечивались и на тех территориях, которые находились под протекторатом России (Хива, Бухара, Финляндия, Тува).

Избирательные округа сильно различались по количеству избирателей, посылая в Учредительное собрание от 1 до 36 депутатов (Закавказский округ). Особое совещание предусмотрительно отклонило предложение о создании округов по национальному признаку.

Комиссия по окраинам, неоднократно обсуждавшая вопрос об организации выборов в Закавказье, признала, что полное несовпадение административного деления Закавказья с племенными границами побуждает к образованию единого избирательного округа с населением около 7,5 млн. человек.

Общее руководство подготовительными работами Временное правительство возложило на Всероссийскую по делам о выборах в Учредительное собрание комиссию, начавшую свою деятельность 7 августа 1917 г. в Мариинском дворце. Возглавил ее кадет, профессор Московского коммерческого института Н.Авинов, незадолго до этого завершивший разработку новых положений о земстве и городах. В состав комиссии вошли 16 человек, в том числе: кадеты – М.Винавер, В.Гессен, В.Маклаков, В.Набоков, Б.Понтович; эсеры – М.Вишняк, Г.Лордкипанидзе, М.Фокеев; меньшевики – В.Гомбарг, В.Крохмаль; прогрес-

сист И.Гродзицкий; от партии центра А.Лелюхин. Либералы и социалисты были представлены в комиссии почти поровну, однако партийные пристрастия членов практически не сказывались на ее работе.

Комиссия осуществляла свою распорядительную деятельность в границах, определенных Положением о выборах, контролировала подготовку и проведение выборов, подсчет голосов. Штат ее канцелярии насчитывал



206 сотрудников с общим годовым содержанием в 856 тыс. рублей. Н.Авинов укомплектовал ее лучшими сотрудниками из канцелярий Государственной думы и Государственного Совета.

Согласно решению Временного правительства от 14 июня и Положению о выборах, составление списков избирателей возлагалось на органы волостного и городского местного самоуправления. Исполнительным органам земств и городских дум предстояло озаботиться организацией учета электората, рассылкой избирательных записок и именных удостоверений по домам, выполнением других распоряжений комиссий по выборам на местах. Эти задачи проще решались там, где давно существовали земства и была налажена более или менее регулярная текущая статистика населения. Однако к 1917 г. земские учреждения отсутствовали на огромных пространствах Севера, в Сибири, Туркестане, на Дальнем Востоке, на Кавказе.

Волостного земства в России не было вообще. Законопроект о волостном земстве, внесенный еще П.Столыпиным, застрял в Государственном Совете и был введен в мае 1917 года. Таким образом, фактически выборы надо было провести дважды – в местное самоуправление и в Учредительное собрание, что крайне осложнило задачу.

В конце мая Временное правительство распорядилось провести выборы в волостные земские

органы в 37 губерниях в срок до 1 октября 1917 года. Для ряда северных губерний, Сибири, Степного края, Уральской области сроки выборов были продлены до конца апреля 1918 года. Проведение выборов тормозилось бюрократической неразворотливостью властей и глухим сопротивлением самого крестьянства, которое привычно связывало эту процедуру с новыми налогами, реквизициями и

прочими тяготами. К началу сентября волостные выборы завершились в девяти губерниях. Несколько лучше дело обстояло с переизбранием уездных земских учреждений.

Сравнительно медленно продвигались выборы в городах: к середине октября городские думы были переизбраны в 650 городах из 798, а это ломало весь порядок подготовительных работ, жестко регламентированный законом о выборах.

От разделения округа на избирательные участки до голосования должно было пройти два месяца. Строго определены были сроки и последующих предвыборных операций: за месяц до выборов – обнародование состава участковых комиссий, 5 дней – на рассмотрение жалоб, 10 дней – на обжалование решений участковых комиссий и пр. Нарушение срока хотя бы одной из операций этого цикла сбивало общий ритм работ и отодвигало время проведения самих выборов. Многие

могла изменить местная инициатива, но Всероссийская комиссия твердо стояла на букве закона и неизменно отклоняла ходатайства с мест об упрощении предвыборной процедуры.

Кампания по выборам в органы местного самоуправления была поистине грандиозной, поскольку предстояло избрать более 400 тыс. гласных по всей стране. В некотором отношении она стала репетицией будущих выборов в Учредительное собрание. Временное правительство порядком здесь «наломало дров». Однако правильным было его решение создать на основе народного волеизъявления единую вертикаль государственной власти снизу (от волости) доверху и тем самым подвести прочный фундамент под Учредительное собрание, сформировать народный аппарат для претворения в жизнь его решений. И в разметке территории на избирательные участки при выборах в Учредительное собрание в качестве первоосновы использовались списки избирателей на выборах в городские думы и волостные земства. В значительной степени прежним оставался избирательный аппарат, особенно в деревне.

Муниципальные выборы несколько притушили эйфорию в ожидании выборов в Учредительное собрание. Сельское население весьма прохладно отнеслось к своему гражданскому долгу. Сплошь и рядом на выборы приходило не более трети избирателей. В городах явка была заметно выше, но и здесь уклонение от голосования было значительным. К примеру, в сентябре в выборах в районные думы Москвы приняли участие всего 30% избирателей.

В начале августа Временное правительство, не дожидаясь завершения муниципальной кампании, санкционировало создание избирательных комиссий по выборам в Учредительное собрание. Поэтому добиться полной однородности окружных и уездных комиссий не удалось. Так, во главе нескольких среднеазиатских окружных комиссий стояли председатели окружных судов, во главе большинства других – председатели губернских земских собраний. Это обстоя-

тельство, впрочем, не отразилось на качестве работы избирательного аппарата. Высокий удельный вес судебных должен был обеспечить и в целом обеспечить точное следование закону.

Однако в ряде редконаселенных местностей их просто не хватало для укомплектования комиссий.

Проведение выборов требовало крупных финансовых и материальных затрат, что было особенно чувствительным в военное время. 10 сентября Временное правительство отпустило 6 млн. рублей «на первоначальные мероприятия по организации и производству выборов», но этого было явно недостаточно. Расходы окружных комиссий на приобретение бумаги, типографские работы, денежное содержание членов комиссий, вознаграждение земским служащим за составление списков избирателей, поездки инструкторов и пр. не покрывались этой суммой. Недостающие средства пришлось запрашивать у небогатого местного самоуправления.

Бумажный дефицит в 1917 г. был острым. Каждый избиратель должен был получить для голосования все кандидатские списки (в среднем 9–10 на округ), чтобы выбрать из них единственный. В национальных районах их приходилось печатать на местных языках. По расчетам Министерства внутренних дел, требовалось

Вопрос о сроках выборов в Учредительное собрание был не столько организационно- техническим, сколько политическим.

изготовить 100 млн. именных удостоверений и около 1 млрд. бюллетеней. 14 июля правительство возложило на МВД руководство подготовкой всех материалов, установив предельный срок выполнения заказов – 20 августа. Заказы размещались в России, Финляндии и даже в Швеции. Промышленники были обязаны исполнять заказы, связанные с выборами, в первую очередь (исключая военные заказы). Довольно скоро, однако, выяснилось, что вовремя заказы выполнены не будут.

В этих условиях Временное правительство предприняло необычно смелый для него шаг, разрешив реквизицию бумаги, предназначавшейся для частных нужд. Это привело к пикантным ситуациям, когда чиновники выступали в роли экспроприаторов частной собственности.

Но и готовая избирательная документация не всегда поступала туда, где ее ждали. Сказывались огромные расстояния, бездорожье, отсутствие телеграфной связи в отдаленных местностях. Нередко тюки с выборной документацией терялись в пути, приходили не по назначению. Во Всероссийскую комиссию все настойчивее поступали тревожные сигналы о неподготовленности выборов и необходимости их переноса на более поздний срок.

Решение Временного правительства о назначении выборов на сентябрь, как и об их проведении в течение одного дня, оставалось декларацией о намерениях до конца июля, когда был, наконец, принят избирательный закон. Но в оставшиеся недели он уже практически не мог быть воплощен в жизнь.

Вопрос об Учредительном собрании занял важное место в работе I Всероссийского съезда Советов. В повестке дня он стоял третьим, после пунктов об отношении к войне и к власти. Выступая на открытии съезда, Н. Чхеидзе назвал его «преддверием будущего Всероссийского Учредительного собрания». Этой темы касались едва ли не все ораторы, в их речах громко звучал мотив ускоренной подготовки к нему. Съезд создал Центральное избирательное бюро для контактов с местными Советами в

вопросах избирательной кампании. Что касается задач Советов в этой области, то съезд определил их так: «а) стоять на страже того, чтобы всем избирателям была обеспечена полная свобода выборов и чтобы выборы происходили в обстановке, исключающей всякое давление на волю избирателя; б) широко поставить дело популяризации сведений об основных целях Учредительного собрания, о задачах демократии в этом собрании и порядке выборов в него; в) повсеместно активно бороться против абсентизма избирателей и содействовать более активному участию населения в выборах».

Эта резолюция говорит сама за себя. Она вполне согласуется с другим документом – совместной резолюцией фракций эсеров и меньшевиков о том, что переход власти к Советам равнозначен крушению революции, которая была принята съездом 543 голосами против 126.

Вопрос о сроках выборов в Учредительное собрание был не столько организационно-техническим, сколько политическим. Любое его решение неизбежно вызывало острый общественный резонанс. Июльские события, правительственный кризис тормозили ход подготовки к выборам. В свою очередь, организационные неурядицы становились более чем благовидным предлогом для тех политических сил, которые были заинтересованы в том, чтобы потянуть время. К середине июля Временному правительству удалось пресечь волну полустихийных, полуорганизованных массовых выступлений под антиправительственными, пробольшевистскими лозунгами, несколько стабилизировать свое положение и избавиться, наконец, от назойливого контроля со стороны Советов. В армии, которую возглавил генерал Л.Корнилов, явно усилилась командная власть офицерства. Антибольшевистские настроения в обществе приобрели черты истерии в связи с официальным обвинением лидеров партии в преступных связях с германским генштабом.

Рупором отсрочки выборов выступила кадетская партия. Кадетов тяготило предчувствие

неудачи. На проходивших в это время выборах в городские думы они смогли завоевать лишь 15% голосов. В уездных городах кадеты имели поддержку 5% избирателей. Это побуждало их все громче критиковать избирательный закон, который был разработан при их же активнейшем участии. Вот почему условием своего вхождения в правительство Керенского кадetsкие лидеры

ЧЕМ ДОЛЬШЕ И НЕТЕРПЕЛИВЕЕ СТАНОВИЛОСЬ ОЖИДАНИЕ УчРЕДИТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ, ТЕМ ОТЧЕТЛИВЕЕ ВСТАВАЛ ВОПРОС, ДЛЯ ЧЕГО ОНО НУЖНО?

выдвинули отсрочку выборов в Учредительное собрание, по крайней мере, на два месяца, что до известной степени развязывало им руки в попытках установления «твердой власти» в стране.

9 августа Временное правительство назначило новые сроки: дни голосования – 12–14 ноября, день открытия Учредительного собрания – 28 ноября. На следующий день «Известия ЦИК» опубликовали статью, оправдывавшую эту меру трудностями военного, политического и технического характера. «Меньшевики и эсеры петушком побежали за кадетами», – писал В. Ленин с возмущением, хотя он не мог не оценить агитационных дивидендов, которые затычка обещала его партии. Большевики почти не принимали участия в публичных спорах о сроках, так как это вело к «отвлечению» народных масс от главного, с их точки зрения, – борьбы за

власть Советов и дальнейшего «углубления» революции. Но они поддерживали требование скорейшего созыва Учредительного собрания.

Отсрочка выборов и созыва Учредительного собрания до конца осени вызвали недолгое удовлетворение одних, резкое недовольство и разочарование других. Вторых было явное большинство. Левая и даже умеренно социалистическая пресса усматривала в этом происки кадетов, давление буржуазных кругов на Временное правительство, осуждала соглашательство советских лидеров. В сентябре – октябре заметно возросло количество резолюций с требованием не допустить новой отсрочки выборов. По существу, это требование граничило с недоверием правительству и поддерживавшим его советским вождям.

Громоздкий выборный механизм, однако, был запущен правительством и пришел в движение. Окружные комиссии в своем большинстве сделали все, что от них зависело, для обеспечения выборов. В октябре организационно-техническая подготовка к выборам в Учредительное собрание вступила в решающую фазу. Следует отметить, что этот путь был впервые проделан страной, которая на грани истощения вела войну, сотрясаясь кризисами власти и тектоническими социальными сдвигами в недрах общества.

Но чем дольше и нетерпеливее становилось ожидание Всероссийского Учредительного собрания, тем отчетливее вставал вопрос, для чего оно нужно? Издававшаяся М.Горьким газета «Новая жизнь», безуспешно пытавшаяся примирить различные фракции российской социал-демократии, 5 октября так ответила на него: «Учредительное собрание лишь в том случае выведет страну из тупика, если в нем составит прочный правящий блок, объединяющий большинство крестьянства, мелкой буржуазии городов и рабочего класса».

Окончание в следующем номере

