

УДК 342.843 (571) «1918/19»  
DOI 10.25205/1818-7919-2017-16-8-72-83

**Д. Л. Шереметьева**

*Институт истории СО РАН  
ул. Николаева, 8, Новосибирск, 630090, Россия*

*dalas83@yandex.ru*

## **ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ КОНТРРЕВОЛЮЦИИ (ИЮНЬ 1918 – ДЕКАБРЬ 1919 ГОДА)**

Впервые предпринят комплексный анализ причин, сущности и последствий изменений в избирательном законодательстве Февральской революции, введенных антибольшевистскими правительствами в условиях гражданской войны. На основе широкого комплекса репрезентативных источников автор сделал вывод, что изменения были инициированы кадетами, считавшими избранные на основе всеобщего, равного, прямого, тайного голосования по пропорциональной системе органы самоуправления и Учредительное собрание политизированными и некомпетентными, и потому настаивавшими на ограничении избирательного права и введении мажоритарной системы. Ответом Российского правительства стала компромиссная реформа муниципальных выборов, введившая гибридную избирательную систему и мягко ограничивавшая избирательное право. Выборы 1919 г. отчасти деполитизировали городские думы, но мало повлияли на уровень их компетентности.

*Ключевые слова:* гражданская война, выборы, законодательство, политические практики, городские думы, земство.

Идея выборности государственной власти была краеугольным камнем революционной эпохи в России. В 1917 г. все прогрессивные общественно-политические силы постулировали выборы как единственный надежный способ установления легитимной и авторитетной власти. Однако вопрос о том, какая именно избирательная система может обеспечить такой результат, не имел однозначного ответа и осложнялся революционными политическими практиками, которые скорее дезавуировали идею выборности власти, чем подкрепляли ее. Противоречие идеи и практики усугубилось в условиях гражданской войны, но никто из противников не мог поступиться «выборами».

С наибольшим пиететом и ответственностью к институту всеобщих, равных, тайных, прямых, конкурентных выборов относилась контрреволюция – общественно-политические силы и правительства, выступившие против Октябрьской революции и политики большевиков, разогнавших всенародно избранное Всероссийское Учредительное собрание. Концепт «демократические выборы» как антитеза «диктатуре пролетариата» реализовывался по независимым сценариям на востоке, юге и севере бывшей Российской империи. Однако основной плацдарм сопротивления Советской власти, самый обширный по площади, с наиболее устойчивой системой управления, был создан в восточных

*Шереметьева Д. Л.* Электоральная политика российской контрреволюции (июнь 1918 – декабрь 1919 года) // Вестн. НГУ. Серия: История, филология. 2017. Т. 16, № 8: История. С. 72–83.

районах страны: Поволжье, Урал, Сибирь и Дальний Восток. Именно здесь с конца мая 1918 г. до сентября 1919 г. относительно успешно реализовывалась альтернатива большевистской государственности.

В историографии тема отношения контрреволюции к выборам затрагивалась в контексте изучения политических режимов Временного Сибирского правительства и Российского правительства А. В. Колчака, политических партий и органов местного самоуправления (см.: [Добровольский, 1998; Журавлев, 1998; Кожевников, 2003; Никитин, 2004; Луков, 2005; Рынков, 2012; Деметьев, 2017] и др.)<sup>1</sup>. В результате были сформулированы дискуссионные суждения. Одни исследователи склоняются к тому, что законодательство антибольшевистских правительств востока России было нацелено на снижение политического влияния социалистов и усиление административной властной вертикали<sup>2</sup>. Другие оценивают новшества как коррективы выборного процесса с целью качественного улучшения состава народных избранников, минимизации фальсификаций и «приближения» власти к народу [Рынков, 2012. С. 138].

Отсюда вытекает несколько принципиальных вопросов. Что лежало в основе дискуссий, проектов и изменений электорального законодательства контрреволюции: политическое манипулирование и попытка сделать выборы более управляемыми или выстраивание оптимальных работоспособных демократических институтов? Какова была сущность изменений, вводимых антибольшевистскими правительствами? Были ли они лишь коррективами избирательной системы, установленной Временным правительством в 1917 г., попытками глубокого реформирования электоральной сферы или являлись контрреформами, возвращавшими к практикам позднеимперской России?

В результате антибольшевистского переворота, начавшегося в конце мая 1918 г., на востоке России были сформированы органы государственной власти, провозгласившие себя наследниками политики Временного

правительства. В соответствии с этим было реанимировано электоральное законодательство образца весны – лета 1917 г. [Временное Сибирское правительство, 2007. С. 41, 49]. Оно предписывало проведение всеобщих, прямых, равных и тайных выборов по пропорциональной системе в органы городского и земского самоуправления и в Учредительное собрание. Ограничения избирательного права были минимальными, а техника голосования и подсчета голосов – предельно простой и прозрачной. Именно такая избирательная система позволяла в относительно короткий срок организовать и провести выборы, стимулировала партийно-политическую деятельность и политическое участие широких слоев населения.

Летом-осенью 1918 г. на востоке России были досрочно переизбраны ряд городских дум, легитимность которых была утрачена из-за отсутствия кворума или изменения партийно-политического состава после выбытия гласных-большевиков и их сторонников, продолжавших вооруженную борьбу против политических режимов контрреволюции. Инициатива проведения выборов исходила преимущественно от гласных, а органы государственной власти лишь формально санкционировали электоральный процесс. Вопреки ожиданиям выборы обнаружили снижение активности партий, тенденцию к созданию всевозможных блоков при выдвижении кандидатов и колоссальный абсентеизм избирателей. Политические результаты выборов были неоднозначными: в одних думах сохранилось социалистическое большинство, в других – победили цензовики, а в третьих – установился паритет между ними [Шереметьева, 2016].

Выборы актуализировали общественную дискуссию по поводу электорального законодательства. Первыми в конце июня – июле 1918 г. выступили кадеты. Они решительно критиковали пропорциональную избирательную систему, считая ее причиной засилья социалистов, политизировавших муниципалитеты и тем самым разваливавших городское хозяйство, и требовали введения мажоритарной системы, якобы обеспечивавшей деловой состав самоуправлений. Вместе с тем кадеты настаивали на повышении возрастного ценза для активного и пассивного

<sup>1</sup> Мышанский А. А. Органы местного самоуправления Сибири в период Гражданской войны: июнь 1918 – январь 1920 г.: Дис. ... канд. ист. наук. Омск, 2004.

<sup>2</sup> Там же. С. 53.

избирательного права с 20 до 25 лет, требовали введения 2–3-летнего ценза оседлости и ценза грамотности (Сибирская речь. 1918. 28 июня. С. 1). «Программу» либералов взяли на вооружение представители торговли, промышленности и домовладельцев Сибири и Урала [Съезды, конференции и совещания..., 1991. С. 277–278]. Затем последовали аналогичные резолюции локальных биржевых обществ и союзов торгово-промышленников<sup>3</sup>.

Требования либералов и торгово-промышленников о введении мажоритарного принципа выборов и ограничения избирательного права были расценены эсерами как «поход на демократию» и «покушение на права народа». Они настаивали на сохранении пропорциональной избирательной системы как самой прогрессивной и в полной мере обеспечивающей интересы всех слоев населения (Дело Сибири. 1918. 7 июля. С. 1; Голос народа. 1918. 26 июля. С. 1–2; и др.). Это соответствовало их идейно-политическим установкам, к тому же в 1917 г. такая система способствовала победе эсеров на выборах в органы самоуправления и во Всероссийское Учредительное собрание.

Временное Сибирское правительство не спешило реагировать на идейно-политическую борьбу вокруг избирательного права. Единственное новшество – запрет голосовать военным и заключенным – было введено постановлением министерства внутренних дел 9 августа 1918 г.<sup>4</sup> Такое довольно существенное ограничение избирательного права вытекало из установки правительства на деполитизацию солдат и офицеров и лозунга «армия вне политики». Министерство не ставило целью манипулировать выборами, хотя отстранение армии от голосования ограничивало электорат социалистических партий, победивших на выборах 1917 г. во многом благодаря голосам солдатской массы. Аргументом в пользу рациональной, а не политической подоплеки этого решения является аналогичное отстранение военных и заключенных от участия в муниципальных выборах эсеровским Комитетом членов Учредительного собрания [Журналы заседа-

ний..., 2011. С. 214], главным политическим соперником и оппонентом Временного Сибирского правительства. Член Совета управляющих ведомствами Комуча, член ЦК партии эсеров М. А. Веденяпин писал: «Эта мера вызвана тем, что в уездных городах солдат-избирателей был такой большой процент, что [их голоса] сильно искажал[и бы] волю местного городского жителя» (цит. по: [Прайсман, 2015. С. 304]).

В начале октября 1918 г. с законодательной инициативой выступил товарищ министра внутренних дел Временного Сибирского правительства А. А. Грацианов, близкий к народным социалистам и так называемому «потанинскому кружку». Он составил проект новых правил для выборов в городские думы и внес его на обсуждение в административный совет Временного Сибирского правительства, фактически выполнявший функции высшего органа государственной власти в условиях политического кризиса. Поскольку дело касалось изменения одного из оснований политической системы, но при этом не было жизненно важным для существовавшего политического режима, проект решили вынести на публичное обсуждение. Восьмого октября 1918 г. он был опубликован в «Сибирском вестнике».

Принцип пропорционального представительства и выдвижение кандидатов от партий и политических блоков А. А. Грацианов считал причинами абсентеизма горожан и некомпетентности в муниципальных вопросах гласных городских дум и членов управ. Пропорциональные выборы привели, по его мнению, к политизации городских дум, а затем и развалу городского хозяйства. Поэтому он предлагал «совершенно отказаться от пропорциональной системы представительства и перейти к прежней, более простой и понятной для обывателя, системе выборов личных кандидатур по большинству голосов», а за партиями и политическими группами оставить право лишь рекомендовать кандидатов в гласные. Согласно проекту, предполагалось ограничить пассивное избирательное право, допускавшее баллотировку в гласные даже «не проживающих в городе и не имеющих там домашнего обзаведения, службы или занятий». Причем прямо указывалось на несуразность этого допущения, введенного в

<sup>3</sup> ГАРФ. Ф. Р-141. Оп. 11. Д. 52. Л. 9–12.

<sup>4</sup> Там же. Д. 3. Л. 15; Ф. Р-176. Оп. 5. Д. 411. Л. 1–2; Д. 415. Л. 1.

интересах политических ссыльных в 1917 г. Кроме того, предлагалось повысить возраст избирателей с 20 лет – т. е. «военного совершеннолетия» – до 21 года, когда наступало «полное гражданское совершеннолетие», и увеличить срок лишения избирательных прав с одного года до 10 лет для преступников, осужденных за корыстные преступления. Таким образом, проект подразумевал деполитизацию муниципалитетов, был нацелен на минимизацию представителей социалистических партий в городских думах, а также избрание в гласные людей, теснее связанных с интересами местного населения. Эти положения были созвучны требованиям кадетов и торгово-промышленников, но не в полной мере им соответствовали.

Публикация доклада Грацианова вызвала бурную реакцию в городских думах, общественно-политических организациях, партиях и прессе. Мнения разделились на два лагеря: сторонников и противников изменений, но лишь немногие попытались взвешенно оценить их предполагаемые ближайшие результаты и долгосрочные последствия.

Законодательную инициативу приветствовали кадеты, повторяя, что «нужно менять закон о выборах, так как думы представляют собой сборище невежественных и опасных бездарностей [...]. Они действуют только в двух случаях – просят субсидии и политиканствуют» (Русская речь. 1918. 12 окт. С. 1). При этом кадеты назвали проект «слабой полумерой» и требовали более жесткого ограничения избирательного права: повышения возраста избирателей до 25 лет, введения цензов оседлости и грамотности (Сибирская речь. 1918. 10 дек. С. 2).

Категорически против проекта выступили эсеры, посчитавшие его «покушением на основы демократии» и «курсом направо». Ограничение избирательного права, по их мнению, снижало доступ в органы самоуправления представителей трудящихся и давало карт-бланш цензовым элементам (Сибирь. 1918. 20 окт. С. 1; Голос народа. 1918. 31 окт. С. 1). Примечательно, что эсеры давили на идейно-политические педали и почти не пытались опровергнуть стереотип о некомпетентности социалистов в муниципальных делах. Меньшевики, в отличие от эсеров, не торопились бить тревогу. Они называли глав-

ной причиной развала городского хозяйства войну и экономическую разруху, а не муниципальную политику социалистов. В проекте Грацианова они не усмотрели злостной антидемократичности и назвали его «не бог весть какой попыткой» сделать лишь «шаг назад от демократии» (Новый луч. 1918. 22 окт. С. 1; Дело рабочего. 1918. 31 окт. С. 1).

Взвешенно оценить плюсы и минусы министерского проекта попыталась омская газета «Заря», широко распространенный на востоке России «орган социалистической мысли», транслировавший позиции политического центризма. В передовой статье от 27 ноября 1918 г. были сделаны следующие выводы: «Общее впечатление от закона тусклое. Составленный наспех, без участия специалистов, закон будет иметь краткое существование, удовлетворяющее лишь потребности данной минуты».

Между тем административный совет Временного Сибирского правительства учредил для анализа общественного мнения и дальнейшей разработки проекта Особое совещание по вопросу об изменении правил о выборах гласных городских дум<sup>5</sup>. Вопрос решался в основном профессиональной бюрократией, высокообразованной, беспартийной и осторожной в политических действиях. Совещание работало преимущественно административными методами: рассылало тематические запросы в городские думы, собирало отзывы прессы, мнения, суждения и проекты политических партий и групп, а также отдельных общественно-политических деятелей. На основе полученной информации были составлены записки, проведена юридическая экспертиза и подготовлен итоговый доклад<sup>6</sup>.

В итоговом докладе Особого совещания вновь взвешивались плюсы и минусы пропорциональной и мажоритарной избирательных систем и был предложен компромиссный принцип «открытых списков». Он заключался в том, что инициатива выдвижения кандидатов в гласные оставалась за партиями, общественными организациями и группами граждан, а избирателям предла-

<sup>5</sup> ГАРФ. Ф. Р-141. Оп. 11. Д. 5. Л. 18, 50.

<sup>6</sup> См.: Там же. Д. 52.

галось выбирать любых кандидатов из предложенных в списках. Такой «гибрид» получился потому, что мажоритарный принцип на уровне только городского самоуправления разрушал цельность системы, построенной на идее пропорциональных выборов (Правительственный вестник. 1918. 4 дек. С. 3). Прогнозировалось, что новые правила выборов повысят компетентность гласных и сгладят идейно-политическое противостояние в думах, т. е. в основании решения вопроса лежали практические интересы власти и рациональные соображения.

За время, пока работало совещание, на востоке России произошли принципиальные политические изменения. Временное Сибирское правительство передало власть Временному Всероссийскому правительству, первому антибольшевистскому правительству национального масштаба. Затем в результате государственного переворота 18 ноября 1918 г. было образовано Российское правительство во главе с Верховным правителем А. В. Колчаком, власть которого признали другие лидеры «белого дела», в том числе А. И. Деникин и Н. П. Юденич. Задача изменения избирательного законодательства перешла под юрисдикцию последнего.

Доклад совещания был подготовлен 27 ноября 1918 г. и опубликован в «Правительственном вестнике» 3 и 4 декабря 1918 г. В ответ на публикацию политические противники повторяли прежние аргументы за и против пропорциональной избирательной системы и ограничения избирательного права (Голос Сибири. 1918. 28 дек. С. 2; 1919. 5 янв. С. 2; Сибирская жизнь. 1919. 5 янв. С. 2; 12 янв. С. 3; Народная газета. 1919. 24 янв. С. 1; и др.). Резкие высказывания социалистов о «походе против демократии» были несколько смягчены из-за усиления военной цензуры. Кадеты, в свою очередь, были уязвлены тем, что «бюрократия» не в полной мере учла их требования по поводу изменения электорального законодательства, и продолжали настаивать на своем [Совет министров..., 2016. С. 154].

Новый виток дискуссии Российское правительство сочло неконструктивным, и доклад Особого совещания о производстве выборов гласных городских дум был без корректив принят к разработке юрискон-

сультской частью управления делами Совета министров и Верховного правителя [Там же. С. 122, 141].

Новые правила для производства выборов гласных городских дум были утверждены постановлением Совета министров Российского правительства 27 декабря 1918 г. [Там же. С. 154–155]. На введение мажоритарной избирательной системы власть не пошла, но два новшества принципиально меняли электоральные нормы. Первое заключалось во введении принципа «открытых списков». Теперь избиратель имел возможность голосовать за список целиком или выбирать кандидатов из разных списков. Второе новшество заключалось в изменении принципа подсчета голосов. Избирательные комиссии подсчитывали голоса, полученные каждым отдельно взятым кандидатом. Избранными считались те, кто получил большее число голосов, но не менее десятой части от общего их числа.

Таким образом, в существовавшую пропорциональную избирательную систему были введены элементы мажоритарной. Получилась гибридная избирательная система с открытыми списками. Такое принципиальное изменение следует квалифицировать как реформу.

Дополнительные изменения правил выборов гласных городских дум, согласно постановлению 27 декабря 1918 г., заключались в повышении возраста избирателей с 20 до 21 года для соответствия общим гражданским нормам, а для пассивного избирательного права – до 25 лет, чтобы гласными становились более зрелые и опытные люди; во введении ценза оседлости в один год, чтобы отсечь голоса временно поселившихся в городах беженцев; в запрете баллотироваться в гласные лицам, не связанным с городом; в увеличении до 10 лет срока лишения избирательных прав для преступников, осужденных за корыстные преступления; а также в сокращении числа гласных городских дум ради оптимизации работы муниципалитетов. Закреплялся запрет голосовать военным (Правительственный вестник. 1919. 2 февр. С. 1–3). Эти новеллы можно квалифицировать как коррективы, направленные на решение прагматических задач управления городами: теснее связать думы с местным

социумом, повысить авторитет и деловые качества народных избранников.

Вместе с тем права избирать и быть избранными были лишены «лица, содержащиеся под стражей или отбывшие таковое содержание по постановлениям следственных комиссий за противогосударственную деятельность», т. е. запрет на участие в выборах был наложен на большевиков и их сторонников, а в перспективе мог коснуться любой политической оппозиции. Явная правовая дискриминация политических противников свидетельствует о том, что реформаторы не ограничивались вопросами управления и попутно решали задачи борьбы за удержание власти.

В целом реформа носила ограниченный и двойственный характер. Российское правительство действовало в данном случае в духе политического центризма, заданного Временным Сибирским правительством. Оно решало задачи деполитизации и повышения эффективности работы муниципалитетов, учитывая интересы и пожелания противоборствовавших общественно-политических сил. Кадетам удалось добиться изменения пропорциональной избирательной системы, но навязать свою программу полностью они не смогли.

Новые правила планировалось ввести с 1 января 1919 г., когда истекал срок полномочий гласных, избранных в 1917–1918 гг. Однако для этого требовалась резолюция Верховного правителя. В конце декабря 1918 г. политическая обстановка в Сибири была чрезвычайно напряженной вследствие антиправительственного восстания в столичном Омске. В этом контексте реформа избирательной системы и сами выборы оказались отодвинуты на задний план. Только 2 февраля 1919 г. было опубликовано постановление Совета министров Российского правительства за подписью А. В. Колчака, предписывавшее городским управам немедленно приступить к организации выборов по новым правилам.

Общественно-политические силы в целом признали новые правила как демократичные и приступили к подготовке к очередным городским выборам. Общественное обсуждение и компромиссный характер реформы по-

зволили избежать массовых бойкотистских настроений.

Весной-осенью 1919 г. гибридная избирательная система была применена на практике. В большинстве городов востока России прошли выборы, признанные состоявшимися. При этом электоральное поведение горожан изменилось мало. Круг выдвигавших списки кандидатов остался прежним – партии, профсоюзы, союзы домовладельцев и квартиронанимателей, социалистические и демократические блоки, национальные и религиозные группы. Обыватель остался равнодушен к выборам, не торопясь разбираться в законодательных новеллах, программах и профессиональных качествах кандидатов в гласные. Доля социалистов в муниципальном управлении сократилась (Правительственный вестник. 1919. 17 сент. С. 3)<sup>7</sup>. Стали ли городские думы в результате электоральной реформы менее политизированными и более подготовленными для ведения городского хозяйства, до конца не ясно. Избранным в 1919 г. гласным не удалось проработать и года.

Так или иначе, выборы – всегда испытание для власти. Само по себе проведение всеобщих, равных, тайных, прямых, конкурентных выборов, хотя бы только муниципальных, в чрезвычайных условиях гражданской войны свидетельствовало о сохранении на востоке России одного из базовых институтов демократической государственности. В этом смысле результаты избирательной кампании 1919 г. нужно признать удовлетворительными. Хотя гибридная система зарекомендовала себя как сложная, запутанная и плохо применимая в обществе с низким уровнем гражданского самосознания и слаборазвитой культурой самоуправления.

В русле политики изменения избирательного права Совет министров Российского правительства принял 20 декабря 1918 г. решение о приостановке очередных выборов в органы земского самоуправления [Совет министров..., 2016. С. 154]. Было подвергнуто критике законодательство Временного правительства 1917 г., допускавшее в данном случае применение либо пропорционального

<sup>7</sup> Мышанский А. А. Органы местного самоуправления... С. 63–64.

принципа, либо мажоритарного. Избранные по правилам 1917 г. земства считались политизированными, не связанными с интересами местного населения и неспособными решать насущные проблемы населения. При этом указывалось, что в деревне сама идея тайного прямого голосования записками в принципе не могла быть успешно реализована из-за неграмотности подавляющего большинства жителей, часто допускавших «писаря» голосовать за всех, а то и вовсе отказывавшихся голосовать (Правительственный вестник. 1919. 4 февр. С. 3).

Вопрос об изменении земского избирательного закона, как и городского, правительство вынесло на общественное обсуждение. Подготовленный земским отделом МВД доклад был опубликован в «Правительственном вестнике» 4 февраля 1919 г. Дополнительно для разработки вопроса учреждалась междуведомственная комиссия. Министерство предложило двухступенчатый принцип формирования уездных земств, избирать которые должны были волостные гласные. Голосование планировалось проводить «баллотировкой шарами». Намечались отказ от выдвижения общественными организациями списков кандидатов в гласные уездных и губернских земских собраний и возвращение к существовавшей до революции мажоритарной системе. Было предложено повысить возраст избирателей с 20 до 21 года, ограничить пассивное избирательное право 25-летним возрастом, ввести годичный ценз оседлости, лишить избирательного права военнослужащих, милиционеров, заключенных и судимых по обвинениям в противогосударственной деятельности и корыстных преступлениях, продлить лишение избирательных прав до 10 лет всем отбывшим наказание уголовникам. В порядке дискуссии было предложено предоставить избирательные права только тем, кто платит земские налоги.

Таким образом, предлагалось заменить прямые выборы многоступенчатыми мажоритарными и существенно ограничить избирательное право при сохранении базовых принципов всеобщих, тайных и равных выборов. Приводимые аргументы укладывались в линию власти в вопросе об избирательной системе, но сами предложенные новеллы были жестче опубликованных на-

кануне правил о выборах гласных городских дум и означали отказ от политики компромиссов.

Однако выборы в земства не были приостановлены повсеместно и продолжались в отдельных волостях, уездах и даже губерниях в законодательном порядке, утвержденном весной-летом 1917 г.<sup>8</sup> Это было вызвано как необходимостью – полным отсутствием или бездействием отдельных земских органов, так и политическими позициями земских лидеров. Сибирский союз земств и городов, тесно связанный с партией эсеров, пользовавшийся авторитетом среди деятелей городских и земских самоуправлений, хотя и не имевший официального статуса центральной земско-городской единицы, считал ошибочным увеличение возраста избирателей и настаивал на закрытии вопроса об изменении избирательной системы до созыва представительного собрания. Эту позицию земцы предъявили непосредственно министерству внутренних дел на совместном совещании в середине апреля 1919 г. (Прибайкальская жизнь. 1919. 24 мая. С. 2)

Под давлением земской оппозиции решение вопроса о земском электоральном законодательстве было отложено. Более того, министерский проект уже не укладывался в тенденцию укрепления властной вертикали и усиления влияния военных на гражданские органы управления. Двадцать второго апреля 1919 г. Верховный правитель утвердил Временное положение о правах и обязанностях начальника военно-административного управления. Согласно документу, в освобожденных от неприятеля местностях начальник военно-административного управления назначал по своему усмотрению председателей земских управ и городских голов, т. е. произошел локальный отказ от принципа выборности органов местного самоуправления.

Заметно «правевшие» кадеты на Третьей восточной конференции партии народной свободы в Омске 20–21 мая 1919 г. поддержали жесткий курс правительства в отношении выборов: «В местностях, освобождаемых от большевиков, власть не может строиться по принципу нормального времени [...] Впредь

<sup>8</sup> См.: ГАРФ. Ф. Р-141. Оп. 6. Д. 1.

до новых выборов, временно земские и городские управы должны быть назначаемы правительством из общественных деятелей» [Съезды и конференции..., 2000. С. 88]. Социалистам, чье влияние на власть и общество стремительно снижалось, а возможности открыто высказывать свою позицию таяли из-за ужесточения военной цензуры, оставалось повторять упреки в стремлении власти отстранить от выборов широкие слои населения<sup>9</sup>.

Летом 1919 г. управляющий МВД кадет В. Н. Пепеляев, пытавшийся упорядочить систему государственного управления и самоуправления, реанимировал февральский министерский доклад. Двадцать четвертого октября 1919 г. предложения МВД были одобрены и переданы на юридическое согласование. Однако военные поражения режима и рост партизанско-повстанческого движения сняли вопрос о земских выборах с политической повестки.

Наименее интенсивно сибирская контрреволюция занималась обсуждением и разработкой избирательных норм для всесибирского и всероссийского представительных органов учредительного характера. Гражданская война обусловила неуместность проведения масштабных выборов, и в ближайшее время они не предвиделись. Вопрос оставался значимым, прежде всего, для репрезентации власти и пропаганды [Журавлев, 1998. С. 152].

Вопрос о выборах как базовом политическом институте был актуален для контрреволюции на всем протяжении гражданской войны. Поскольку избранные на основе пропорционального принципа органы самоуправления не могли справиться с возложенными на них функциями, а Учредительное собрание не выполнило своего предназначения, в лагере контрреволюции шла идейно-политическая борьба по вопросу о том, какая избирательная система нужна России.

Процесс обсуждения и изменения выборного законодательства начался с общественной дискуссии, спровоцированной кадетами и цензовиками, но постепенно инициативой

завладели представители государственной власти. Электоральная политика антибольшевистских правительств разрабатывалась без заранее подготовленной программы и плана действий. Процесс подготовки проектов и принятия решений был сначала поиском приемлемого для власти и общества компромисса, а затем адаптацией законодательства к политическому режиму контрреволюции, быстро эволюционировавшему в сторону авторитаризма. Отсутствие системности и научно-правовой логики в процессе изменения избирательного законодательства порождало политические спекуляции и неуверенность власти.

Полный цикл реформирования – от общественного обсуждения до реализации электоральных новелл на практике – прошли только правила о производстве выборов гласных городских дум. В существовавшую пропорциональную избирательную систему были введены элементы мажоритарной и отдельные ограничения избирательного права, оставшегося всеобщим, равным и тайным. Получилась гибридная избирательная система, призванная деполитизировать городское самоуправление и повысить уровень его компетентности. Поставленные задачи реформа частично решала, но признать ее уместной и целесообразной в условиях гражданской войны вряд ли возможно. Готовившиеся реформы избирательного закона в земские органы и высшее представительное собрание учредительного характера могли принципиально изменить электоральную систему в духе программы кадетов. Однако чрезвычайные обстоятельства гражданской войны привели к тому, что власть отказалась от идеи всеобщих, равных, тайных, прямых и конкурентных выборов.

### Список литературы

Дементьев А. П. Выборы 1919 г. в городские думы Енисейской губернии // Россия – Сибирь – Красноярский край: Сб. материалов VIII краеведческих чтений. Красноярск, 2017. С. 159–176.

Добровольский А. В. К вопросу о выборах в городские самоуправления Сибири в 1919 г.

<sup>9</sup> Мальцева Т. В. Земство Западной Сибири в годы гражданской войны (июнь 1918 – декабрь 1919 г.): Дис. ... канд. ист. наук. Томск, 1974. С. 106.

и провал тактики блока демократических сил // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI – XX в.: Материалы Регион. науч. конф. Новосибирск, 1998. С. 249–252.

*Журавлев В. В.* Идея народного представительства в период колчаковской диктатуры // Региональные процессы в Сибири в контексте российской и мировой истории. Новосибирск, 1998. С. 148–152.

*Кожневников В. А.* Государственное устройство России в планах антибольшевистских оппозиций (1917–1922 гг.). Воронеж: Истоки, 2003. 258 с.

*Луков Е. В.* К вопросу об изменении закона о выборах гласных городских дум Российским правительством А. В. Колчака // История белой Сибири: Материалы VI Междунар. науч. конф. Кемерово, 2005. С. 132–135.

*Никитин А. Н.* Государственность «белой» России: становление, эволюция, крушение. М.: Нац. ин-т бизнеса, 2004. 334 с.

*Прайсман Л. Г.* Третий путь в Гражданской войне. Демократическая революция 1918 года на Волге. СПб.: Изд-во им. Н. И. Новикова, 2015. 530 с.

*Рынков В. М.* Органы местного самоуправления в антибольшевистском лагере на востоке России (середина 1918 – конец 1922 г.) // Политические системы и режимы на востоке России в период революции и гражданской войны. Новосибирск, 2012. С. 125–158.

*Шереметьева Д. Л.* Электоральное поведение горожан Сибири на начальном этапе гражданской войны (июль-ноябрь 1918 г.) // Вестн. Омск. ун-та. Серия: Исторические науки. 2016. № 3 (11). С. 184–195.

### Список источников

Временное Сибирское правительство (26 мая – 3 ноября 1918 г.): Сб. док. и материалов / Сост. и науч. ред. В. И. Шишкин. Новосибирск: Сова, 2007. 818 с.

Голос народа. 1918. 26 июля, 31 окт.

Голос Сибири. 1918. 28 дек.; 1919. 5 янв.

Дело рабочего. 1918. 31 окт.

Дело Сибири. 1918. 7 июля.

Журналы заседаний, приказы и материалы Комитета членов Всероссийского Учредительного собрания (июнь - октябрь 1918 года) / Под ред. Б. Ф. Додонова. М.: РОССПЭН, 2011. 632 с.

Народная газета. 1919. 24 янв.

Новый луч. 1918. 22 окт.

Правительственный вестник. 1918. 3, 4 дек.; 1919. 2, 4 февр., 17 сент.

Прибайкальская жизнь. 1919. 24 мая.

Русская речь. 1918. 12 окт.

Сибирская жизнь. 1919. 5, 12 янв.

Сибирская речь. 1918. 28 июня, 10 дек.

Сибирь. 1918. 20 окт.

Совет министров Российского правительства: журналы заседаний (18 ноября 1918 – 3 января 1920 г.): Сб. док. / Сост. и науч. ред. В. И. Шишкин. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2016. Т. 1. 748 с.

Съезды и конференции конституционно-демократической партии / Сост. Н. И. Канищева. М.: РОССПЭН, 2000. Т. 3, кн. 2: 1918–1920 гг. 248 с.

Съезды, конференции и совещания социально-классовых, политических, религиозных, национальных организаций в Акмолинской области (март 1917 – ноябрь 1918 гг.) / Сост. Т. В. Якимова. Томск: Изд-во ТГУ, 1991. Ч. 2. 348 с.

**D. L. Sheremetyeva**

*Institute of History SB RAS  
8 Nikolaev Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation*

*dalas83@yandex.ru*

## **THE ELECTORAL POLICY OF THE RUSSIAN COUNTERREVOLUTION (JUNE 1918 – DECEMBER 1919)**

There is the phenomenon of elections that took place during the Russian Civil War. The author undertook a comprehensive analysis of the causes, nature and consequences of changes in the electoral legislation of the February Revolution introduced by the anti-Bolshevik governments in 1918–1919, which was performed for the first time. The question as which electoral system would ensure legitimate and authoritative power was especially important for the counter-revolution – the social and political forces and governments that opposed the October Revolution and the Bolsheviks.

On the basis of a wide range of representative sources, the author concluded that the changes were initiated by the Cadets political party. They considered that the self-governing bodies and the Constituent Assembly elected by universal, equal, direct, and secret ballot by the proportional system were politicized and not competent. They insisted on the limitation of the suffrage and on introduction of majority system. On the contrary, socialists insisted on maintaining the proportional electoral system that would, in their opinion, ensure the optimal interests of all strata of the population.

The electoral policy of the anti-Bolshevik governments was formed under pressure of public discussion. Lack of systematic and legal logic in the process of changing the electoral legislation generated political speculation and uncertainty of the authorities.

Only the Rules governing the municipal elections underwent a complete cycle of reforms. The elements of the majority system were introduced in proportional electoral system, and the electoral law was mildly restricted. The hybrid electoral system was designed to depoliticize dumas and to raise the level of their competence. The trade-off reform solved its tasks only partially. Reforms of the electoral law in zemstvo and the Constituent Assembly in the making could fundamentally change the electoral system in a spirit of the Cadet program. However, the military defeat forced authorities to reject the idea of universal, equal, secret, direct and competitive elections.

*Keywords:* the Civil War, elections, legislation, political practices, self-government.

### **References**

Dementyev A. P. Vybory 1919 g. v gorodskie dumy Eniseiskoi gubernii [Elections to city dumas of Yenisei province in 1919]. *Rossiya – Sibir' – Krasnoyarskii kraj: sbornik materialov VIII kraevedcheskikh chtenii* [Russia – Siberia – Krasnoyarsk Region: Collection of materials of the 8<sup>th</sup> Local Historical Readings]. Krasnoyarsk, 2017, p. 159–176. (In Russ.)

Dobrovolsky A. V. K voprosu o vyborakh v gorodskie samoupravleniya Sibiri v 1919 g. i proval taktiki bloka demokraticeskikh sil [On elections to municipalities in Siberia during 1919 and failure of democratic blocks' tactics]. *Problemy istorii mestnogo upravleniya Sibiri kontsa XVI–XX v.: Materialy regional'noi nauchnoi konferentsii* [Problems of Local Administration's History in Siberia at the End of the 16<sup>th</sup> – 20<sup>th</sup> Century. Materials of Regional Scientific Conference]. Novosibirsk, 1998, p. 249–252. (In Russ.)

Kozhevnikov V. A. *Gosudarstvennoe ustroistvo Rossii v planakh antibol'shevistskikh oppozitsii (1917–1922 gg.)* [State Structure of Russia in Plans of Anti-Bolshevik Opposition (1917–1922)]. Voronezh, Istoki Publ., 2003, 258 p. (In Russ.)

Lukov E. V. K voprosu ob izmenenii zakona o vyborah glasnykh gorodskikh dum Rossiiskim pravitel'stvom A. V. Kolchaka [On changing municipal election law by Russian government of A. V. Kolchak]. *Istoriya beloi Sibiri: Materialy 6-i mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [History of White Siberia: Materials of the 6<sup>th</sup> International Scientific Conference]. Kemerovo, 2005, p. 132–135. (In Russ.)

Nikitin A. N. *Gosudarstvennost' «beloi» Rossii: stanovlenie, evolyutsiya, krushenie* [Statehood of «White» Russia: Formation, Evolution, Collapse]. Moscow, Natsional'nyi institut biznesa, 2004, 334 p. (In Russ.)

Praisman L. G. *Tretii put' v Grazhdanskoi voine. Demokraticeskaya revolyutsiya 1918 goda na Volge* [The Third Way in Civil War. Democratic Revolution on Volga in 1918]. St.-Petersburg, Izdatel'stvo imeni N. I. Novikova, 2015, 530 p. (In Russ.)

Rynkov V. M. *Organy mestnogo samoupravleniya v antibol'shevistskom lagere na vostoке Rossii (seredina 1918 – konets 1922 g.)* [Local self-government in anti-Bolshevik camp in the East of Russia (middle of 1918 – end of 1922)]. *Politicheskie sistemy i rezhimy na vostoке Rossii v period revolyutsii i grazhdanskoi voiny* [Political Systems and Regimes in the East of Russia in Period of Revolution and Civil War]. Novosibirsk, 2012, p. 125–158. (In Russ.)

Sheremetyeva D. L. *Elektoral'noe povedenie gorozhan Sibiri na nachal'nom etape grazhdanskoi voiny (iyul' – noyabr' 1918 g.)* [Electoral behavior of Siberian citizens at the initial stage of the civil war (July – November 1918)]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Istoricheskie nauki* [Bulletin of Omsk University. Series: Historical Sciences], 2016, no. 3 (11), p. 184–195. (In Russ.)

Zhuravlev V. V. *Ideya narodnogo predstavitel'stva v period kolchakovskoi diktatury* [Idea of people's representation in period of Kolchak's dictatorship]. *Regional'nye protsessy v Sibiri v kontekste rossiiskoi i mirovoi istorii* [Regional Processes in Siberia in the Context of Russian and World History]. Novosibirsk, 1998, p. 148–152. (In Russ.)

## Sources

- Delo rabochego* [Deed of Worker]. 1918. Oct. 31. (In Russ.)
- Delo Sibiri* [Deed of Siberia]. 1918. Jul. 7. (In Russ.)
- Golos naroda* [Voice of People]. 1918. July 26, Oct. 31. (In Russ.)
- Golos Sibiri* [Siberia's Voice]. 1918. Dec. 28; 1919. Jan. 5. (In Russ.)
- Narodnaya gazeta* [Folk Newspaper]. 1919. Jan. 24. (In Russ.)
- Novyi luch* [New Ray]. 1918. Oct. 22. (In Russ.)
- Pravitel'stvennyi vestnik* [Government Newslatter]. 1918. Dec. 3, 4; 1919. Feb. 2, 4, Sept. 17. (in Russ.)
- Pribaikal'skaya zhizn'* [Baikal Life]. 1919. May 24. (In Russ.)
- Russkaya rech'* [Russian Speech]. 1918. Oct. 12. (In Russ.)
- Sibirskaya rech'* [Siberian Speech]. 1918. Jun. 28, Dec. 10. (In Russ.)
- Sibirskaya zhizn'* [Siberian Life]. 1919. Jan. 5, 12. (In Russ.)
- Sibir'* [Siberia]. 1918. Oct. 20. (In Russ.)
- Sovet ministrov Rossiiskogo pravitel'stva: zhurnaly zasedanii (18 noyabrya 1918 – 3 yanvarya 1920 g.): Sbornik dokumentov / Sost. i nauch. red. V. I. Shishkin* [The Council of Ministers of the Russian Government: Logs of Meetings (November 18, 1918 – January 3, 1920). Collection of Documents. V. I. Shishkin (comp., ed.)]. Novosibirsk, Izdatel'stvo SO RAN, 2016, vol. 1, 748 p. (In Russ.)
- S'ezdy i konferentsii konstitutsionno-demokraticeskoi partii / Sost. N. I. Kanischeva* [The Congresses and Conferences of the Constitutional Democratic Party. N. I. Kanischeva (comp.)]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2000, vol. 3, book 2. 1918–1920, 248 p. (In Russ.)
- S'ezdy, konferentsii i soveshaniya sotsial'no-klassovykh, politicheskikh, religioznykh, natsional'nykh organizatsii v Akmolinskoi oblasti (mart 1917 – noyabr' 1918 gg.) / Sost. T. V. Yakimova*

[*Congresses, Conferences and Meetings of Socio-Class, Political, Religious, National Organizations in the Akmolinsk Region (March 1917 – November 1918)*. T. V. Yakimova (comp.)]. Tomsk, Izdatel'stvo Tomskogo universiteta, 1991, pt. 2, 348 p. (In Russ.)

*Vremennoe Sibirskoe pravitel'stvo (26 maya – 3 noyabrya 1918 g.): Sbornik dokumentov i materialov / Sost. i nauch. red. V. I. Shishkin [Provisional Siberian Government (May 26 – November 3, 1918). Collection of Documents and Materials. V. I. Shishkin (comp., ed.)]*. Novosibirsk, Sova Publ., 2007, 818 p. (In Russ.)

*Zhurnaly zasedanii, prikazy i materialy Komiteta chlenov Vserossiiskogo Uchreditel'nogo sobraniya (iyun' – oktyabr' 1918 g.) / Otv. red. B. F. Dodonov [Journals of Meetings, Orders and Materials of the Committee Members of the All-Russian Constituent Assembly (June – October 1918). B. F. Dodonov (ed.)]*. Moscow, ROSSPEN Publ., 2011, 632 p. (In Russ.)