

ПРОБЛЕМА УЧАСТИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ВЫБОРАХ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

© 2008 г. И. В. Минниес¹

Голосование избирателей представляет собой ключевой момент выборов. Участие в голосовании максимально возможного числа избирателей является одной из гарантий того, что результаты выборов будут реально отражать политические предпочтения населения. Однако электоральная практика свидетельствует, что во многих случаях количество голосующих не отвечает требованию репрезентативности.

Проблема абсентеизма избирателей характерна не только для современных российских выборов. Указание в законодательстве многих государств на минимальные нормы явки избирателей, на санкции к “нерадивым” избирателям свидетельствует о широких территориальных масштабах данной проблемы. Несмотря на сравнительную молодость российского избирательного права, проблема пассивности электората имеет глубокие исторические корни.

На ранних этапах применения выборности в Русском государстве (IX–XV вв.) решение по кандидатурам князя, посадника, владыки и т.п. принимали жители на вече. Но на вече, по-видимому, не вели счет количеству участников. Скорее всего в мероприятии участвовали все взрослые свободные мужчины – жители города и пригородов, которые могли прийти на вечернюю площадь или в любое другое место сбора. Поэтому на данном этапе вопрос о явке жителей для голосования не был актуален.

Исторические корни абсентеизма избирателей в России лежат в практике выборов земских соборов и местных властей в XVI–XVII вв. Это связано с появлением у органов, ответственных за выборы, первичной информации о числе потенциальных избирателей, живущих на данной территории. Правда, специальных списков избирателей не было, поэтому роль источника подобной информации выполняли документы фискального характера или списки для прохождения службы. Опираясь на эти сведения, органы, проводившие выборы, собирали жителей на голосование.

Другое обстоятельство, которое помогало оценивать количество избирателей, – одновре-

менное голосование. В отличие от современных выборов, в XVI–XVII вв. избиратели собирались в одно специально указанное время и приступали к голосованию все одновременно или по сословиям, но опять-таки все представители сословия в одно время. В условиях одновременного голосования сразу становилось ясно, сколько “наличных” избирателей будет принимать решение по кандидатурам выборных лиц.

В XVI–XVII вв. точное представление о том, сколько местных жителей достаточно, чтобы приступить к голосованию, отсутствовало. Но в избирательных документах того времени (“выборах за руками”, отписках воевод и т.п.) неоднократно встречается ссылка на недостаточное количество жителей, явившихся на голосование. На неудовлетворительную явку могли указать как власти, ответственные за выборы (например, по оценке карачаевского воеводы, для голосования “дворяне и дети боярския съезжались не многие”)², так и прибывшие на выборы жители. В частности, для избрания делегатов на Собор 1648–1649 гг. в Переяславль-Рязанский явились 11 “рязанцев”, которые, по отписке воеводы, “сказали.., что-де им малыми людьми выборных людей вы́брат не умет, потому город-де большой”³. Интересно, что приезд неделю спустя еще 10 дворян и детей боярских вновь сочли недостаточным для правильных выборов.

Следующий шаг в эволюции проблемы абсентеизма связан с выборами XVIII – первой половины XIX в. В XVIII в. учет избирателей был формализован, а значит, появились более точные количественные данные об уровне абсентеизма на выборах, как местных, так и общегосударственных.

Красноречивые данные об активности городских избирателей в первой половине XVIII в. можно получить посредством сравнения ревиз-

² См.: Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими представительными учреждениями. Историко-юридическое исследование. СПб., 1885. С. 104 (далее – Земские Соборы Древней Руси...).

³ Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX–начала XX вв. / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2001. С. 164 (далее – Институт выборов в истории России...).

¹ Профессор Иркутского юридического института – филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук.

ской цифры мужского населения посада с количеством подписей под избирательными приговорами. Так, в 40–60-е годы XVIII в. посещаемость посадских избирательных сходов в разных городах колебалась от 17.8 до 2.5% (в частности, в Олонецке, по данным ревизии, числилось 3890 душ, а выбор осуществлялся в среднем сотней горожан, в Ярославле из 5817 учетных душ на сходы являлось около 166 человек и т.п.)⁴. Правда, ревизия не учитывала таких факторов, как малолетство, дряхлость, совместное проживание в отцовском доме и т.п. Но даже при учете этих обстоятельств, по подсчетам А.А. Кизеветтера, количество голосовавших обычно “не достигает даже половины всего наличного населения”⁵.

Многие исследователи отмечают крайне низкую активность жителей в выборах конца XVIII–начала XIX вв. – настолько низкую, что в некоторых городах думы прекратили существование, а в других “в избирательные собрания обыкновенно являлась едва ли одна десятая часть избирателей, а случалось – даже в Петербурге – и одна двадцатая, а то и меньше; в Москве в избирательные собрания из личных мещан, пользовавшихся правом активного избрания, являлось иногда от полупроцента до двух с половиной. И, тем не менее, выборы производились”⁶.

На выборах уложенных комиссий XVIII в. факты абсентеизма не менее наглядны. Например, по спискам в псковской провинции на 1761 г. проживало 78 дворян, но на выборах присутствовало 23 человека⁷. В 1767 г. в Волоколамском уезде при 60 потенциальных избирателях на выборы явилось всего 6, в Московском уезде реально присутствовало 163 избирателя из 818 числящихся⁸. В Мосальске в 1767 г. в голосовании в первый раз участвовало всего пять избирателей-дворян (правда, эти выборы были кассированы, но не из-за малочисленности избирателей), а во второй раз – трое; дворяне г. Гороховца попытались вообще уклониться от голосования под предлогом “малоимения” (явилось всего шесть из 63 дворян, числившихся в списке), но губернатором было предписано произвести выборы⁹. На практике для соблюдения требований Обрядов

выборов 1766 г. число “наличных” избирателей должно быть более двух на выборах предводителя и более пяти на депутатских выборах (поскольку помимо депутата избирались и составители наказа).

Во второй половине XIX в. вопросы, связанные с активностью избирателей, были отражены в законодательстве. Однако законодатель проявил удивительную снисходительность к нежеланию избирателей участвовать в выборах.

По-видимому, кассация выборов из-за абсентеизма избирателей была не в интересах властей, поэтому законодатель обычно указывал, что земское избирательное собрание считается действительным, когда в нем участвует число избирателей, превышающее число подлежащих избранию гласных. Это распоряжение имело смысл, особенно применительно к дворянской курии. В некоторых уездах количество явившихся на голосование избирателей-дворян было даже менее, нежели число избираемых гласных. Так, по данным Н.И. Лазаревского¹⁰, на выборы в Инсарском уезде явилось 12 человек из 38 дворян, обладавших цензами, но избрать они должны были 21 гласного, в Ардатовском уезде из 20 дворян “с цензом” явилось три человека, а число гласных – 15.

На выборах в городскую думу уровень абсентеизма зависел от группы, к которой принадлежали избиратели-горожане: списки избирателей строились на основании размеров уплачиваемых городских налогов. Так, первая, наиболее состоятельная группа москвичей на выборах 1884 г. включала 222 избирателя, во вторую вошли 1360 человек, в третью – 18 310 горожан¹¹. Соответственно различался и уровень абсентеизма. Среди избирателей первого разряда он составлял 57%, второго разряда – 83%. Что касается наиболее многочисленной, третьей группы избирателей, то в выборах участвовало всего 5% избирателей, т.е. уровень абсентеизма был рекордно высоким¹².

Очевидно, что пассивность избирателей представляла проблему для властей на протяжении всего рассматриваемого периода. Каковы причины абсентеизма и какие средства применялись властями для разрешения этой проблемы? Такие моменты, как представляется, являлись общими для нескольких столетий и могут быть систематизированы по определенным основаниям.

Причины низкого уровня явки избирателей носят как объективный, так и субъективный характер. В известной степени объективными выступали такие факторы, как неудовлетворительный учет избирателей, отсутствие или запаздыва-

⁴ См.: Кизеветтер А.А. Посадские избирательные сходы XVIII столетия // Русское богатство. 1901. № 11. С. 71.

⁵ Там же. С. 72.

⁶ Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 39.

⁷ См.: Латкин В.Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст. Историко-юридическое исследование. Т. 1. СПб., 1887. С. 105.

⁸ См.: Литинский М.А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения // Журнал Министерства народного просвещения. Шестое десятилетие. 1887. Июнь. Ч. 251. С. 249–250.

⁹ Там же. С. 246–247.

¹⁰ См.: Институт выборов в истории России... С. 461.

¹¹ См.: там же. С. 473.

¹² См.: там же. С. 474.

ние информации о выборах, неудачное время их проведения. Субъективные факторы отражали особенности отношения избирателей к выборам.

Неудовлетворительный учет избирателей, расхождение между “списочным” числом избирателей и количеством реально проживающих – довольно существенный момент, имеющий отношение к вопросам явки избирателей. Например, царская призывная грамота требовала избрать от города на Земский Собор в 1651 г. двух жителей посада, а воеводе приходилось объяснять, что “посадских... людей в Козельске нет ни одного человека...”¹³ или “был посадский человек... и тот... в прошлом... году умер”¹⁴. В Звенигородском уезде Московской губернии на 1767 г. дворян, владеющих именьями, числилось 80, а реально проживало 2, в Волоколамском уезде проживало 15 дворян из 60 числившихся¹⁵. Наконец, общие списки до конца XVIII в. не учитывали таких факторов, как неполноценность избирателей (жалуясь на невозможность выборов из-за “малолюдства” смоленского купечества при 2028 списочных ревизских душах, купцы объяснили, что надлежит исключить из списка “безумных 20, в монахах 5, слепых и престарелых... 130, малолетних... 150”)¹⁶; побег и отъезды по службе или промыслам, что существенно сокращало количество способных прибыть на выборы. Так, к началу выборов 1767 г. “большая часть дворян не успела еще разделаться с государственной службой и осесть по своим поместьям”¹⁷.

Проблемы с извещением избирателей заключались в преобладании до конца XVIII в. общего, безличного способа извещения избирателей.

В практике XVI–XVII вв. применялось два основных способа извещения населения о предстоящих выборах: общий (публичный) и персонафицированный, именной (по дворам).

Чаще всего в призывных грамотах указывается первый способ: “и как к вам ся грамота придет, и вы бы велели быть в соборной церкви Софии премудрости Божией архимандритам и игуменам, и всему освященному собору, и дворянам, и детям боярским, и гостям, и посадским, и уездным, и всяким людям Новгородского государства. А как сойдутся, и вы б сю нашу грамоту велели прочесть всем людям вслух...”¹⁸; или “и как к тебе

сия наша грамота придет, и ты в Переяславле-Рязанском в торговые во многие дни сю нашу грамоту велел прочесть всяких чинов людям вслух”¹⁹. Все приведенные варианты роднит общий способ – оглашение при большом стечении народа. При этом скопление народа может быть инициировано властями (“велел быти”; “собрать всех без выбора”), а может быть следствием обычного течения дел в городе (“торговые дни”).

Другой вариант публичного оглашения – посредством специальных лиц, посылаемых воеводой в города и мелкие населенные пункты уезда: “посылаю... в рязанский уезд... во все станы переславльских пушкарей и затинщиков”²⁰; или “по торжкам кликат я... посылал переяславских пушкарей и затинца, Томилку Шелшакова с товарищи осм человек”²¹.

В исследованиях чаще всего описывают именно публичный способ: “Когда приходил указ о соборе, местные жители собирались в церковь, чтобы выслушать царскую грамоту, и воевода вместе с губным старостой делали распоряжение о выборах”²²; “пригласительная грамота обыкновенно присылалась к городскому начальству, которое должно было созвать жителей и объявить им присланную грамоту, затем делались выборы”²³; “традицией было оглашение их (грамот) публично”²⁴.

Публичный способ оповещения являлся господствующей формой. Однако в воеводских отписках прослеживается и иная форма оглашения грамоты. Например, переяславский воевода Огарев не только объявил указ по “торжкам”, но и “в резанский уезд во все станы и поместья и в вотчины резанцов, дворян и детей боярских, и бордаковских новокрещенов, и белозерцов-резанских помещиков... государев указ о выборных людех сказывал...”²⁵. Галицкий воевода “во весь Галицкий уезд розсыльщиков и пушкарей для высылки дворян и детей боярских розослал”²⁶.

Учитывая, что рассыльщики и пушкари должны были посетить “поместья и вотчины”, этот способ оповещения относится скорее к именной, персонафицированной форме. Он базируется на том факте, что служилые люди уезда были занесены в особые списки. Имея информацию о спис-

¹³ Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси... С. 106.

¹⁴ Там же. С. 93.

¹⁵ См.: Липинский М.А. Указ. соч. С. 249–250.

¹⁶ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (далее – ПСЗ). Т. 10. 1737–1739. СПб., 1830. № 7166. С. 38.

¹⁷ Кудряшов П. Отношение населения к выборам в Екатерининскую комиссию. Ч. 4-6 // Вестник Европы. 1909. Кн. 12. С. 541.

¹⁸ Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. Акты Земских Соборов. М., 1985. С. 69.

¹⁹ Институт выборов в истории России... С. 162.

²⁰ Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси... С. 118.

²¹ Институт выборов в истории России... С. 165.

²² Очерки из русской истории XVIII века. СПб., 1882. С. 31.

²³ Беляев И.Д. Земские Соборы на Руси. М., 1902. С. 49.

²⁴ Szamuely T. La tradition russe. Stockholm, 1974. P. 72.

²⁵ Институт выборов в истории России... С. 165.

²⁶ Памятники русского права. Вып. 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. М., 1959. С. 566.

ке служилых людей своего уезда, воевода отряжал за ними рассыльщиков. Если же список отсутствовал, как, например, случилось с владимирским списком (“и во Владимире... в приказной избе володимирцам, дворянам и детям боярским именованного списка нет...”²⁷), то именная передача информации о выборах лично каждому дворянину была, естественно, затруднена.

В XVIII в. также преобладал публичный способ оповещения. Так, в 1766 г. губернаторам рекомендовалось акты о выборах в екатерининскую комиссию “не токмо опубликовать в первое воскресение в вашем городе, но и разослать во все города и уезды вашей губернии, дабы не только во всякой церкви в городах, но и во всяком погосте, после получения онаго в каждом месте, мог прочтен быть в первое воскресение неотменно, и в два следующие воскресения сряду”²⁸.

На практике объявление о предстоящих выборах дублировалось. Так, петербургский генерал-полицмейстер распорядился обнародовать Манифест сразу в нескольких местах города посредством, во-первых, громкого чтения акта на улицах, в церквях и съезжих полицейских дворах, во-вторых, вывешивания текста на самых видных местах (к каждому экземпляру был приставлен канцелярист, обязанный прочитывать акт тем, кто не умел читать) и, в-третьих, раздачей напечатанных текстов всем желающим жителям столицы.

Но наряду с публичным оглашением во второй половине XVIII в. для извещения избирателей стали практиковать и персонифицированное извещение. Оно предполагало вручение повестки. Однако этот вариант распространялся только на некоторые местные выборы и не рассматривался как обязательный способ оповещения. Его применение отдавалось на усмотрение организаторов выборов.

Ограниченные сроки прибытия избирателей, запаздывание информации о выборах – нередкая ситуация, особенно в XVI–XVII вв. В воеводских отписках того времени неоднократно встречаются оправдания воевод по поводу опоздания с отправлением выборных. Например, выборы на собор 1612 г. было предписано провести “мимо иных всех дел”, и “сроку... не давать нисколько”²⁹. Таким же образом должен был поспешить с организацией голосования воевода, которому грамота пришла с опозданием, т.е. до даты сбора

выборных в Москве почти не оставалось времени.

Краткий промежуток между получением грамоты и датой сбора в столице существенно влиял на состав избирателей и делегатов Собора. Так, грамоты с призывом на Собор 1651 г. большинством территорий были получены в промежутке от конца января до конца первой декады февраля. Но несколько территорий были информированы с опозданием, например Арзамас – 19 февраля, Воронеж – 15 февраля. Воеводы подчеркивали этот факт как оправдание: “А к сроку, Государь, те выборные люди не высланы, потому что твоя Государева грамота прислана ко мне, холопу, после того указного сроку”³⁰; “а потому, Государь, те выборные люди: дети боярския и посадский человек к указному сроку к Москве не высланы, что с Ельца воевода Федор Сомов твою Государеву грамоту прислал ко мне, холопу твоему, февраля в 15-ый день...”³¹. Судя по отпискам, воеводы все-таки провели выборы, хотя и не могли пригласить выборных в предписанный призывной грамотой срок. Так же, судя по челобитной выборных Путивля, Курска, Белгорода, Рыльска, Севска и Оскола, поступили и другие воеводы – в челобитной выборные подчеркнули, что оказались в Москве “без запасны”, поскольку не потратили время на сбор дорожных запасов “бояся твоего Государева страху, спеша к указному сроку...”³².

Неудачное время выборов – обстоятельство, существенно ограничивавшее избирательный корпус. Так, выборы в комиссию 1767 г. проводились в конце зимы и начале весны, т.е. в период распутицы и бездорожья. Мангазейская воеводская канцелярия доносила Сенату, что по непроходимости дорог и отдаленности многих “иноверцев” даже разослать Манифест всем территориям невозможно³³.

Существовали и частные причины отсутствия населения на выборах – городские пожары, эпидемии и т.п. Так, прибывшие в 1767 г. в Мангазею избиратели указывали на опасности пути и “оспенную болезнь”, угрожавшую тем, кто отважился на проезд.

Нигилистическое отношение населения к выборам как субъективное основание абсентеизма может воплощаться как в разовых отдельных протестах, так и в постоянно отрицательной оценке выборов населением.

Разовые протесты связаны с конкретными обстоятельствами выборов. Например, в 1767 г.

²⁷ Кабанов А.Х. Организация выборов на Земские Соборы в XVII веке // Журнал Министерства народного просвещения. Новая серия. 1910. Сентябрь. Ч. 29. С. 106.

²⁸ Институт выборов в истории России... С. 248.

²⁹ Акты подмосковных ополчений и Земского Собора 1611–1613 г. / Под ред. С.Б. Веселовского. М., 1911. С. 99–100.

³⁰ Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси... С. 93.

³¹ Там же. С. 98–99.

³² Там же. С. 51.

³³ См.: Липинский М.А. Указ. соч. С. 228.

дворянство не приветствовало всесословные выборы: “шляхетство, чтобы предупредить торжество “подлого народа” на выборах, демонстративно блистало своим отсутствием...”³⁴.

Постоянное отрицание выборов касалось прежде всего не самого избирательного процесса, а последствий участия в голосовании.

Во-первых, избиратель, явившийся на выборы, мог неожиданно для себя стать выборным лицом, поскольку практически любой избиратель был одновременно кандидатом. Так, на выборы делегатов в Земский Собор 1648 г. в Карачев приехали только два человека, и именно они были отправлены в столицу под видом делегатов: “приезжали только в город выборных дворян: Роман Брасов да Иев Бошин. И я... тех дворян: Романа Брасова да Иева Бошина... к тебе, Государю, к Москве выслал...”³⁵.

В отличие от современных выборов избрание на выборную должность в рассматриваемый период часто оценивалось не как привилегия, а как обуза. Так, московские купцы, занятые в выборных службах, жаловались, что по причине частого отвлечения от своего торгового промысла они обеднели и задолжали³⁶.

Во-вторых, нежелание участвовать в выборах связано с вероятной ответственностью избирателей. Дело в том, что выборные власти на местах несли ответственность перед казной, а избиратели ручались за добросовестность избранных ими властей. При этом ручательство избирателей часто выливалось в весьма конкретные формы.

В Указе о татевных делах 1555 г. избирателей обязали их собственным имуществом отвечать по недоработкам и упущениям избранного ими целовальника: “А чего вполы исцовых исково того губного целовальника животов его и статков не дойдет..., взяти на тех людех, хто того целовальника в губные целовальники выбрал”³⁷. Производя дознание, кем избран в сторожа беглый крестьянин Григорий Сидоров, грамота 1670 г. велела шуйскому воеводе: “ты б те деньги 130 рублей доправил на Шуянах, которые по нем Гришке ручались..., а будет тех денег Гришкины поручики вскоре не заплатят, и ты б за те деньги описал и продал дворы их и животы...”³⁸.

³⁴ Институт выборов в истории России... С. 317.

³⁵ Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси... С. 104.

³⁶ См.: Чичерин Б. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С. 392.

³⁷ Законодательные акты Русского государства второй половины XVI–первой половины XVII века. Тексты / Под ред. Н.Е. Носова. Л., 1986. С. 37.

³⁸ Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей / Собр. В. Борисовым. М., 1853. С. 202–203.

При избрании тюремных сторожей и целовальников жители обещали: “А будет он, Яков, будучи у тюрьмы в сторожах... какое ни есть дурно учинит, и на нас на всех Ирбитцких крестьянех в том пеня великого Государя... и наши выборные людей головы в его Яковлеву голову место”; “а будучи ему, Саве, в старостах... учнет каким воровством воровать или пить и бражничать... пеню что великие Государя укажут, и наши выборных людей головы в его Савину голову место”³⁹.

Особенно рьяно преследовалось нарушение финансовых интересов государства. Избиратели несли ответственность и за предосудительные действия своих избранников, и за невыполнение ими обязанностей перед казной: “а будет чево доходов голова и целовальники... не доберут, и мы тот недобор велим доправити вдвое на голове и на целовальниках и на тех на всех людех, которые тово голову и целовальников... выберут”⁴⁰. Это не пустая угроза: согласно документам в 1673 г. за недобор “конской площадки целовальников... заплатили все Шуяня за целовальников за Максима Алексеева с товарищи пятьдесят четыре рубли”⁴¹.

Поручительство за избранника отражалось в избирательном приговоре, где поименно указывались все избиратели, чтобы знать, с кого взыскивать недоборы. Именно это обстоятельство стало предметом особого внимания в Указе 1738 г. В данном акте правительство акцентировало внимание на недопустимости практики определения на должность “верных сборщиков” без избирательных приговоров мирских людей. Объяснение довольно простое: если сборщики убегают с казенными деньгами, то, сетует законодатель, “взыскивать уж не на ком”⁴². А вот если выбор оформлялся должным образом, то все недоборы повелевалось “имать на выборных людех, кто их бурмистров выбирал”⁴³. Соответственно те, кто проявил сознательность и участвовал в выборах, могли полатиться собственным имуществом. Это очень существенно влияло на количественные показатели избирательного корпуса.

³⁹ Акты, относящиеся до юридического быта древней России. Т. 1. Выборы, выписи, грамоты данные, доклады, допросы, досмотры, доезды, духовные дела, дельные записки, записи, изветы. Т. 1. СПб., 1857. С. 6–7.

⁴⁰ Древняя грамоты и другие письменные памятники, касающиеся Воронежской губернии и частью Азова. Кн. 2. Воронеж, 1852. С. 45.

⁴¹ Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей / Собр. В. Борисовым. С. 223.

⁴² ПСЗ. Т. 10. № 7546. С. 418.

⁴³ ПСЗ. Т. 3. 7197 (1689). СПб., 1830. № 1697. С. 642.

Столичные власти обычно не особенно настаивали на явке всех лиц, соответствовавших требованиям, предъявляемым к избирателям. Это было проблемой, находящейся в компетенции в основном организаторов выборов на местах – воевод, старост, канцелярий, магистратов и т.п. – в зависимости от исторического этапа выборности в России. Правда, в конце XVIII–начале XIX в. законодатель взял под свой контроль некоторые аспекты решения проблемы.

Каким образом власти, ответственные за выборы, решали проблему абсентеизма избирателей своей территории?

Учет избирателей, составление специализированных избирательных списков – средства, призванные гарантировать, что все лица, соответствующие избирательным цензам, будут включены в списки, а не удовлетворявшие требованиям не станут “балластом”, который мешает видеть реальное положение дел. Пример составления избирательных списков – выборы в екатерининскую комиссию. В 1767 г. в распоряжении властей было несколько списков избирателей: во-первых, это неспециализированные списки потенциальных избирателей; во-вторых, списки намеревавшихся участвовать в голосовании (обряды выборов 1766 г. предполагали опросы потенциальных избирателей с целью выяснить, кто собирается прибыть на голосование); в-третьих, это списки реально присутствовавших избирателей. Такая практика положила начало специализированным спискам, которые составлялись именно для выборов, сообщались избирателям заблаговременно и подлежали обжалованию. Так, в Положениях о губернских и уездных земских учреждениях и в Городовых положениях упоминаются списки лиц, имеющих право голоса на выборах. Эти списки должны, по указанию законодателя, содержаться в исправности, пересматриваться и объявляться во всеобщее сведение перед выборами.

“Избрание” без голосования (автоматическое замещение поста) – такой вариант решения проблемы, при котором голосование фактически не проводилось. Представителем от территории при таком развитии событий автоматически признавался тот, кто прибыл на выборы. Именно так поступил карачаевский воевода на выборах 1648 г. Явка двух избирателей вместо 12 ожидаемых первоначально повлекла за собой отложение голосования. Но, поскольку “езд” пушкаря и стрельцов за отсутствующими дворянами-избирателями оказался безрезультатным, воевода принял другое решение – отправить на Собор приехавших избирателей. Этот метод был настолько распространенным, что стал частью избирательного законодательства. Так, Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. указало, что если на съезде число избирателей оказалось ме-

нее числа подлежащих избранию гласных, то выборы не производятся, а все наличные избиратели признаются гласными⁴⁴. Это распоряжение было подтверждено и более поздним Положением 1890 г.: “Если в день, назначенный для открытия Избирательного собрания, к трем часам пополуночи в собрание не явится указанного в ст. 42 числа избирателей, то все прибывшие в оное лица признаются гласными, о чем составляется протокол...”⁴⁵.

Персонифицированное оповещение избирателей в некоторых случаях могло помочь сбору избирателей.

Обычно для извещения избирателей достаточно было публичного оглашения акта о выборах, даты и места сбора. Однако факты, содержащиеся в документах, указывают, что властям территории часто приходилось принимать особые меры, чтобы обеспечить явку жителей на голосование. В посадских выборах XVIII в. “правильный” характер выборов определялся тем фактом, проводились ли они “с ведома общины” или нет. Избирательные сходы, о которых не была информирована какая-либо часть городской общины, как правило, не одобрялись магистратом и могли быть кассированы по данному основанию. Так, в 1774 г. доношение арзамасской провинциальной канцелярии о том, что в городе “о выборе не многие и сведомы”⁴⁶, дало повод магистрату произвести тщательную проверку состоявшихся выборов. В связи с этим публичный порядок извещения населения о грядущем избрании уступил место персонифицированному. В частности, сбор горожан на посадский сход осуществлялся, судя по документам, при помощи повесток, а нерадивые избиратели приводились специальными служащими. В казенных поселениях в соответствии с Указом 1797 г. жители собирались “по сделанной от волостного головы или выборного чрез десятских повестке”⁴⁷.

Назначение нового срока выборов (отложение голосования) – один из распространенных методов решения проблемы, особенно в XVI–XVIII вв. В этом случае голосование откладывалось, и продлевался срок сбора жителей. Так, воевода мог послать своих людей за отсутствующими или ожидал указаний из столицы. Сравнив список дворян и детей боярских с количеством явившихся на выборы, карачаевский воевода Шеховский многих недосчитался. Добросовестный воевода “в другой ряд” послал за отсутствующими пушкарями со

⁴⁴ См.: Институт выборов в истории России... С. 355.

⁴⁵ Там же. С. 362.

⁴⁶ Кизеветтер А.А. Посадские избирательные сходы XVIII столетия // Русское богатство. 1901. № 13. С. 65.

⁴⁷ ПСЗ. Т. 24. С 6 ноября 1796 по 1798. СПб., 1830. № 18 082. С. 675.

стрельцами. При этом “сознательных” избирателей обычно по домам не отпускали – с трудом созванные воеводой Огаревым 20 и 27 августа рязанцы-избиратели “жили для Государева дела в Переславле для wyboru дворян и детей боярских сентября по 2 ден...”⁴⁸.

Аналогичная практика сложилась и в городских выборах XVIII в. Хотя определенного законом минимума явки и не было, но самые важные дела, такие как выборы, требовали присутствия более или менее значительного количества горожан. Поэтому иногда стадия сбора избирателей могла затянуться на неделю и более. Кроме того, необходимым считалось присутствие горожан средней и большей статьи. Если собранный сход не соответствовал приведенным требованиям, выборы откладывались. В Городовом положении 1870 г. повторный сбор был узаконен: если число избирателей будет менее числа подлежащих избранию гласных, то спустя неделю может быть назначено повторное избирательное собрание, которое правомочно при любом количестве избирателей.

Продление стадии голосования – сходный с предыдущим, но не идентичный метод обеспечения явки. В этом случае дата голосования не переназначается, она остается прежней, но сама стадия голосования “растягивается” на несколько дней. Особенно это свойственно местным выборам. Стадия голосования в местных выборах, как правило, не имела определенных временных рамок. Так, съезд клинских дворян состоялся 25 января 1729 г. и выбрал земского комиссара. Однако сбор “избирателей” продолжался “до первых чисел марта”, причем опоздавшие рассматривались как полноправные избиратели и подписывали выбор⁴⁹. “Открытый” избирательный приговор, который разрешалось подписать тем, кто не участвовал в голосовании непосредственно, частично разрешал проблему путем накопления имен избирателей под документом о выборах.

Назначение удобного времени сбора – вспомогательный метод. Особенностью некоторых местных выборов в XVIII в. было введение более или менее постоянного времени – месяца, когда рекомендовалось производить выборы. В частности, выборы земских комиссаров должны были проводиться ежегодно “в окончании года”, хотя на практике это требование не всегда соблюдалось (так, выборы клинского земского комиссара вопреки предписаниям состоялись не в декабре 1728 г., а в конце января следующего, 1729 г.)⁵⁰. Декабрь же рекомендовался как удобный месяц

для избрания ответственных за таможенные сборы, а для выборов бургомистров “с товарищи” законодатель предусмотрел срок “в начале года в генваре месяце”⁵¹.

Конкретное время схода могло как назначаться властью, ответственной за выборы, так и быть результатом ее соглашения с “миром”. Иногда “за общим недосугом” сход назначался даже не днем, а ночью⁵².

Вероятность неявки в некоторых случаях даже предполагалась законодателем, и правовыми актами предусматривались мероприятия, призванные улучшить положение дел. Один из вариантов – **голосование отсутствовавших**. Например, Обряды выборов 1766 г. уполномочили на письменное голосование дворян и горожан, заблаговременно сообщивших о невозможности личного присутствия (по причине службы, болезни, статуса избирателя сразу в нескольких уездах или городах и т.п.): “Помещики... на положенный срок в означенном губернаторами месте явиться должны, а кто сам за какими-либо препятствиями или болезни ради быть не может, тот отзовется письменно”⁵³. Этот способ давал возможность значительно увеличить число голосовавших избирателей: на выборах депутата в Казани “наличных” избирателей было 76, а с приславшими отзывы – 112, в Заволочье на выборы приехали 32 дворянина, а еще 72 прислали отзывы⁵⁴.

Иногда количество отзывов во много раз превосходило число голосовавших: мосальским воеводой было получено 34 отзыва, а на голосование прибыло всего три человека; в Каширском уезде при 38 голосовавших письменные голоса подали 323 дворянина⁵⁵.

В данной ситуации проблема заключалась не в явном отсутствии избирателей – письменный голос вполне можно расценить как явку на голосование. Трудное положение властей перечисленных территорий порождалось скрытым абсентизмом, поскольку отзывы в подавляющем числе случаев ограничивались одобрением любого решения наличных голосовавших, а не указанием на предпочитаемого кандидата.

Повышение престижа выборной службы – один из способов преодолеть субъективное нежелание избирателей участвовать в голосовании из-за последствий участия и повысить интерес к выборной службе. Так, Положение 1766 г. объявило,

⁵¹ ПСЗ. Т. 8. С 6 ноября 1796 по 1798. СПб., 1830. № 5794. С. 508.

⁵² См.: *Кизеветтер А.А.* Посадская община в России XVIII ст. М., 1903. С. 638.

⁵³ Институт выборов в истории России... С. 235.

⁵⁴ См.: Сборник Русского исторического общества. Т. 4. СПб., 1869. С. 25, 28.

⁵⁵ См.: *Липинский М.А.* Указ. соч. С. 249–250.

⁴⁸ Институт выборов в истории России... С. 168.

⁴⁹ *Готье Ю.В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 1. М., 1909. С. 83.

⁵⁰ См.: там же.

что лица, избранные в комиссию, получают знаки отличия, которые дворяне вправе по окончании работы комиссии включить в свой герб. Жизнь, здоровье и имущество депутата охранялись двойной санкцией, а его именование освобождалось от конфискации (исключая конфискацию за долги). Манифест 1831 г. “О порядке Дворянских Собраний, выборов и службы по оным” провозгласил, что дворяне, находящиеся на выборной службе, считаются государственными служащими и, соответственно, могут претендовать на права государственных служащих и знаки отличия.

Принуждение – было возможно, поскольку участие в выборах в данный период, с точки зрения правительства, являлось скорее повинностью, чем привилегией. Правда, при выборах Земских Соборов нерадивые избиратели не так часто наказывались. Один из редчайших случаев связан с выборами в Туле в 1653 г., когда после трех призывных грамот столичные власти потеряли терпение и предписали воеводе посадить под стражу трех дворян “за слушание”⁵⁶. Но в грамотах о местных выборах указание санкций за “слушание” жителей – явление нередкое. Так, шуйская грамота 1649 г. разрешает губному старосте “на ослушниках палача и на него выборы... доправить”⁵⁷.

В городских выборах XVIII в. администрация и сама община располагали значительным арсеналом средств принуждения к участию в голосовании. В случае неявки староста мог воспользоваться правом привода уклонявшихся от выборов членов общины: “всем членам схода предписывалось посещать его собрания, по крайней мере так было положено. Тех, кто не показывался, порой тащили насильно”⁵⁸. Иногда сам посадский сход налагал весьма суровые наказания за постоянную

неявку. Так, серпуховский сход отобрал у купца Сокольниково ранее переданные ему луга “за нехождением его по повестке на советы”⁵⁹.

Установление низких нормативов явки – вынужденная мера, при которой голосование проводилось ограниченным контингентом явившихся избирателей. Об этом воевода обычно делал оговорку в отписке. Так, неоднократные попытки воеводы Огарева собрать избирателей-“рязанцев” оказались не слишком успешными, поэтому, проведя голосование, он “отписал”, что участвовали в нем “немногие люди”⁶⁰. Галицкий воевода Щетинин в отписке отметил, что жители “съехались в Галич немногие”⁶¹. Выборы в магистраты приходилось откладывать из-за низкой активности горожан.

Выход из этого положения был предложен практикой. В конце XVIII–начале XIX в. в некоторых городах был введен поименный “список обязательно присутствующих”, а также минимальный уровень явки, достижение которого обеспечивалось с помощью полиции. Так, в Тобольске минимум присутствующих на сходе был определен “в 40 купцов, 45 мещан и 15 цеховых”⁶².

Подводя итоги, следует отметить многообразие методов работы организаторов выборов с избирательным корпусом, начиная от письменного извещения каждого избирателя и заканчивая принудительным приводом на голосование. Но, несмотря на то что организация выборов была возложена на органы, обладавшие реальной административной властью, результат этой работы нельзя считать удовлетворительным.

⁵⁹ *Кизеветтер А.А.* Посадская община в России XVIII ст. С. 639.

⁶⁰ *Институт выборов в истории России...* С. 170.

⁶¹ *Памятники русского права. Вып. 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в.* С. 566.

⁶² *Рабцевич В.В.* Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984. С. 136.

⁵⁶ *Черепнин Л.В.* Земские Соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М., 1978. С. 329.

⁵⁷ Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей. С. 118.

⁵⁸ *Hosking G.* Russia, People and Empire 1552-1917. London, 1997. P. 253.