

РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ НАЦИОНАЛЬНОГО УЧРЕДИТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ В ПРОГРАММЕ БЕЛОГО ДВИЖЕНИЯ В 1919 ГОДУ

В отечественной историографии до настоящего времени недостаточно исследованы вопросы, связанные с формированием и эволюцией политико-правовой модели российского Белого движения. Исключение составляют недавно опубликованные работы В.А. Кожевникова и К.Н. Никитина¹. Тем не менее, необходимо дальнейшее изучение ряда аспектов политической истории Белого движения, особенно проблемы организации представительной власти после «свержения большевизма» и окончания Гражданской войны в России. В этом отношении наиболее показательным представляется опыт политических программ, разработанных в Белой Сибири во время деятельности Российского правительства в 1919 году.

Постановлением Совета министров Российского правительства от 29 апреля 1919 года была учреждена Подготовительная комиссия по разработке вопросов о Всероссийском представительном собрании учредительного характера и областных представительных учреждениях. Ей предписывалось рассмотреть материалы по созыву Национального Учредительного собрания, подготовить законопроект об избирательном праве, разработать актуальную в то время модель совещательного органа при Правительстве. Ей предстояло также утвердить модель Всесибирского Учредительного собрания, созыв которого декларировался еще до омского «переворота» 18 ноября 1918 года.

Председатель Комиссии А.С. Белевский (Белорусов) не был профессиональным юристом. Он был журналистом, сотрудником московских «Русских ведомостей», а в 1918–1919 годах главным редактором газеты «Отечественные ведомости» в Екатеринбурге. Будучи членом Всероссийского национального центра, он информировал своих товарищей по организации о положении в Сибири. Его заместителем, председателем подкомиссии по областным представительным учреждениям был известный сибирский ученый, историк и географ Н.Н. Козьмин. В состав Комиссии входили лучшие из находившихся в Сибири представителей российских юристов: ординарный профессор С.П. Мокринский, специалист по государственному праву; ординарный профессор Томского университета В.А. Рязановский, считавшийся крупным специалистом по гражданскому и государственному праву; экстраординарный профессор Пермского университета И.А. Антропов, возглавлявший юридическое совещание при Уфимской директории; присяжный поверенный, член юридического совещания М.С. Венецианов, участвовавший в проведении выборов в Учредительное собрание 1917 года, известный своими публикациями по проблемам избирательного права; капитан 1-го ранга, профессор М.В. Казимиров, возглавлявший законодательное управление при Морском министерстве; присяжный поверенный П.А. Кроненберг, занимавший должность управляющего делами Временного областного правительства Урала в 1918 году².

Работа Комиссии началась 18 мая 1919 года и продолжалась до конца года. Несмотря на малочисленность (10 членов, не считая председателя), Комиссия по выборам достигла заметных результатов. По свидетельству Вологодского, назначенного после отставки с поста премьера на должность председателя Комиссии, «Комиссия довольно много и обстоятельно поработала, накопила достаточно интересного материала... вся основная работа произведена, и остается сделать еще немного, может быть, чисто теоретической работы, чтобы считать работу Комиссии исполненной...»³.

Наиболее важным итогом работы Комиссии считался проект о выборах в Национальное Учредительное собрание. Этот документ предусматривал сохранение принципа всеобщего, равного и тайного голосования. Однако принцип прямого голосования в данной «четырёххвостке» сохранялся лишь для городов с численностью жителей более 200 тысяч человек – они приравнивались к отдельным округам. Сам избирательный округ определялся по численности населения в 250–300 тысяч человек. В административном делении округ мог совпадать с уездом⁴. В сельских округах выборы считались двухступенными (в волостях или волостных земствах избирались выборщики, которые в свою очередь выбирали большинством голосов одного депутата). С точки зрения интересов населения, данная система была более приемлемой: она позволяла контролировать кандидатов и не допускать фальсификации выборов⁵.

Отменялся утвержденный для Всероссийского Учредительного собрания 1917 года принцип распределения депутатов пропорционально числу поданных голосов. Решение отказаться от этой «совершенной с точки зрения государственного права» системы было принято из-за слабости политического сознания подавляющего большинства населения России, невозможности вести «понятную» пропагандистскую работу, поскольку выборщики (особенно на селе) вынуждены были бы выбирать не «своих», известных кандидатов, а малознакомых партийных представителей. Наконец, преобладание при пропорциональной системе партийных интересов над государственными, тенденция дробления партий, стремящихся занять место в парламенте, никак не устраивали сторонников Белого движения⁶.

Пропорциональную систему, согласно проекту Комиссии, должна была заменить мажоритарная, построенная по принципу: один депутат от одного избирательного округа, получивший большинство голосов. Обширные пространства российского государства и сохранившиеся традиции выборов на сельских сходах делали подобный принцип предпочтительнее. При этом кандидат был ближе к интересам своих избирателей и мог не состоять в политической партии.

Активным избирательным правом наделялись «все граждане» по достижении 25 лет, за исключением участников «большевистского бунта» и военнослужащих («армия – вне политики»). Однако последние надеялись «пассивным» избирательным правом и таким образом в будущем Национальном Учредительном собрании вполне могли оказаться командующие белых фронтов и популярные генералы. Армия призывалась обеспечить нормальную работу этого Собрания, для чего предполагалось создание специальной Национальной гвардии из лучших воинских частей белых армий⁷.

Несмотря на достаточно большой объем проделанной работы, Комиссия по выборам в Национальное Учредительное собрание так и не осуществила на практике свои проекты. Основной причиной, по мнению омских политиков, следовало считать невозможность проведения всероссийских выборов в условиях войны, хозяйственной разрухи и, самое главное, недостаточности территории России, «освобожденной от большевизма». В одной из многочисленных телеграмм в Париж (еще 20 марта 1919 г.) управляющий делами Министерства иностранных дел Сукин отмечал: «...правительство еще не достигло укрепления самых основных устоев, которые позволили бы будущей России осуществить на деле здоровый демократический строй... Выборы внесут новую борьбу в тылу, могут разложить армию, взволновав всю страну, снова возвратит ее анархии на неопределенное время... если бы ход военных действий привел к занятию Волги и создал реальную угрозу Москве, то могло бы оказаться своевременным приступить к выборам...»⁸.

Что же касается проекта выборов Всесибирского Учредительного собрания, то в этом направлении Комиссией был разработан избирательный закон, в целом повторявший принципы проекта выборов в Национальное Учредительное собрание (всеобщие, рав-

ные, прямые для крупных городов, для села двухступенные), при этом во вводимом цензе оседлости (требовалось не менее 5 лет проживания на территории Сибири) явно проявлялись тенденции сохранения «областных» традиций, автономизации Сибири.

Довольно развернутый проект создания Сибирского автономного областного управления предложил Н.Н. Козьмин, в котором, в частности, определил форму сочетания областных и общегосударственных интересов, а также принцип «разделения властей». Исполнительную власть в этом проекте представлял генерал-губернатор, утверждаемый указом Верховного правителя. Ему подчинялись Исполнительный совет и Областной контроль, а также назначаемые им губернаторы, создававшие свой аппарат (губернские советы и канцелярии). Законодательную власть должен был осуществлять двухпалатный парламент: выборная по новому избирательному закону Сибирская областная дума и Сибирский областной совет, куда входили депутаты, избираемые на губернских земских Собраниях и городских Думах крупных сибирских городов. По аналогии с полномочиями российского парламента начала XX века «...никакой областной закон не может воспринять силу без одобрения областной Думы и областного Совета...». Высшую судебную власть осуществляло Сибирское присутствие Сената (Сибирский высший суд).

Земско-городское самоуправление призвано было сыграть значительную роль в восстановлении политической системы «освобожденной от большевизма» России. Об этом говорил, в частности, в своем выступлении бывший городской голова Благовещенска и председатель Временного правительства Амурской области эсер А.Н. Алексеевский. Особо выделив невозможность объединения в административно-территориальном отношении Сибири и Дальнего Востока («Дальний Восток есть часть России, а не Сибири и являет собой особое историческое, культурное и экономическое целое»), он в традициях сибирских «областников» отметил важность перехода к федеративному устройству России по принципу США и Канады: «...это произойдет безболезненным путем, посредством облечения губернских и областных земств функциями государственной власти, с тем, чтобы местную законодательную власть являло собой губернское земское собрание, а исполнительную – губернская земская управа с председателем во главе...»⁹.

Проекты восстановления областной автономии, как будет показано далее, имели схожие черты во всех «белых» регионах. Окончательное утверждение структуры власти, предполагавшейся в Сибири, возлагалось на Всесибирское представительное собрание. Его работе предшествовало создание специального Совещания представителей общественных и национальных организаций, положение о котором было утверждено на заседании Совета министров 22 августа 1919 года. Данное Совещание должно было стать еще одной представительной структурой в политической системе Белого движения на Востоке России. Совещание формировалось по принципу представительства от земств (11 делегатов), от городов (11 депутатов), от казачества (по одному от Сибирского, Семиреченского, Забайкальского, Енисейского и Иркутского, Амурского и Уссурийского), от «национальных организаций» (по одному от якутов, бурят, минусинских и алтайских татар и двое от киргизов), а также от Томского и Иркутского университетов. Выборные члены Совещания выдвигались на губернских земских Собраниях, городских Думах Тобольска, Томска, Барнаула, Красноярска, Иркутска, Якутска, Читы, Благовещенска, Владивостока, Омска и Семипалатинска (по одному от каждого), на собраниях казачьих, национальных организаций, университетов. Совещание должно было приступить к работе в январе-феврале 1920 года¹⁰.

Отдельно следует отметить предложения Чрезвычайного съезда казачьих войск Востока России, созванного в августе 1919 года и направленного на развитие решений казачьей конференции, проходившей в сентябре 1918 года в Уфе и Челябинске. Почетным председателем съезда был избран атаман А.И. Дутов, председателем – атаман Сибирско-

го казачьего войска генерал-лейтенант П.П. Иванов-Ринов, его заместителем – товарищ военного министра по делам казачьих войск генерал-майор Б.И. Хорошхин. Основными результатами работы съезда стали проекты реорганизации Главного управления по делам казачьих войск Российского правительства и создания постоянно действующего законосовещательного органа из представителей казачьих войск Востока, а также учреждение самостоятельной должности министра по делам казачьих войск. Было окончательно утверждено «Положение о походном атамане», выборной должности, объединившей под своим руководством все строевые казачьи части на фронте, что, безусловно, способствовало дальнейшей консолидации военно-политической власти в масштабе казачьих войск Востока России.

Но с учетом общероссийских политических тенденций примечательна декларация съезда к Верховному правителю. В ней говорилось о «необходимости юридического и фактического сосредоточения суверенной власти – впредь до созыва Учредительного собрания – в руках Верховного правителя, перед которым должны быть ответственны все должностные лица и учреждения, не исключая и Совет министров». Верховный правитель получал право единоличного решения о назначении и отставке министров. «Чрезмерно распухшие» ведомственные штаты, «созданные во всероссийском масштабе старой бюрократией», предлагалось заменить «более гибким, эластичным правительственным аппаратом, который своевременно мог бы удовлетворять текущим нуждам фронта». Но главное, «для установления единства власти с обществом» следовало «созвать законосовещательный орган с правом контроля за деятельностью агентов власти путем запросов по поводу закономерности их действий...»¹¹.

Показательна и позиция членов законосовещательного Государственного экономического совещания, созданного для оказания консультативной поддержки финансово-экономической деятельности Российского правительства. Депутаты Совещания стремились к организации максимально возможного представительства в организации власти «белой» Сибири. С этой целью в конце августа 1919 года был подготовлен проект реорганизации власти. Помимо общих декларативных принципов о том, что «борьба с большевизмом должна быть доведена до его поражения», о «строгом проведении в жизнь начал законности и правопорядка», проект предусматривал «создание солидарного Совета министров на определенной демократической программе» и «срочное преобразование Государственного экономического совещания в Государственное совещание... с тем, чтобы все законопроекты, принятые Советом министров, представлялись в Государственное совещание как в высшую законосовещательную инстанцию и отсюда поступали на утверждение Верховной власти...»¹². Верховный правитель России адмирал А.В. Колчак, хотя и не сочувствовал идее ограничения единоличной власти неким «парламентом», тем не менее, принял делегацию Совещания, пообещав учесть их пожелания.

Позиции казачьей конференции и Государственного экономического совещания оказали влияние на введение Государственного земского совещания, призванного стать представительным звеном во взаимоотношениях власти и общества в «белой» Сибири. Однако реализация данного проекта не состоялась из-за поражения Восточного фронта Белого движения осенью 1919 года. Проекты же Национального Учредительного собрания и Всесибирского Учредительного собрания не дошли до стадии утверждения, что не говорит, однако, об отсутствии демократических принципов управления в Белом движении, его сугубо авторитарном характере.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Кожевников, В.А. Проекты сибирской автономии в период правления адмирала А.В. Колчака (1918–1919 гг.) // Белая армия, Белое дело. – Екатеринбург, 2002. – № 10; Его же:

Государственное устройство России в планах антибольшевистской оппозиции. – Воронеж, 2003;
Никитин, А.Н. Государственность «белой» России: становление, эволюция, крушение. – М., 2004.

² См.: Правительственный вестник. – Омск, 1919. – 25 сент. – № 243.

³ A Chronicle of the Civil War in Siberia... Vol. 1. – С. 340.

⁴ См.: Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Ф. 4707. – Оп.1. – Д. 3. – Л. 44–44 об.

⁵ См.: ГАРФ. – Ф. 5913. – Оп.1. – Д. 236. – Л. 9 об.–10.

⁶ См.: Правительственный вестник. – Омск, 1919. – 6 авг. – № 203.

⁷ См.: ГАРФ. – Ф. 4707. – Оп.1. – Д. 3. – Л. 7–7 об.; 52 об.–53.

⁸ Из архива организаторов Гражданской войны и интервенции в Советской России // Исторический архив. – 1961. – № 6. – С. 76–77.

⁹ См.: ГАРФ. – Ф. 4707. – Оп.1. – Д. 3. – Л. 19–28; – Д. 2. – Л. 65–66, 80.

¹⁰ См. там же. – Д. 3. – Л. 13.

¹¹ Единая Россия. – Омск. – № 6. – С. 10–12.

¹² Гинс, Г.К. Сибирь, союзники и Колчак. 1918–1920 гг. – Харбин, 1921. – С. 252–253.