

Проф. Л. В. Шаландъ.

Многоуважаемому Михаилу
Александровичу Шаландову
Сей свиря.

Вопросы

избирательного права.

Выпускъ I-ый.

ТАЙНАЯ ПОДАЧА ГОЛОСОВЪ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ

1905.

Handwritten signature in blue ink.

Handwritten signature or initials

Изд. съ разрѣш. Юрич. факультета Императорскаго Юрьевскаго Университета,
отъ 2 Юля 1906 г. за № 72.

Типо Литографія А. Г. Розена (А. Е. Лавда). Театральная площадь, 2.

Faint rectangular stamp or seal, possibly containing text like "ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ" or similar, but illegible due to fading.

Вопросы избирательнаго права.

Тайная подача голосовъ.

Вопросъ о преимуществахъ тайнаго или закрытаго голосованія передъ явной подачей голосовъ составлялъ предметъ спора уже въ античномъ мѣрѣ, и мнѣнія склонялись то въ одну, то въ другую сторону.

Споръ не можетъ считаться оконченнымъ и въ настоящее время—по крайней мѣрѣ въ средѣ теоретиковъ государственной науки. На самомъ дѣлѣ, не смотря на то, что въ области положительнаго законодательства закрытая подача голосовъ сравнительно давно уже одержала полную, почти, побѣду, въ литературѣ—и въ особенности новѣйшей—продолжаютъ раздаваться требованія, подчасъ весьма авторитетныя, объ отмѣнѣ такого порядка вещей во имя высшихъ принциповъ общественности и справедливости. Въ рядахъ своихъ защитниковъ явное голосованіе насчитываетъ такія имена какъ *Дж. Ст. Милль* ¹⁾, *Вайцъ* ²⁾, *Гнейстъ* ³⁾, *Георгъ Мейеръ* ⁴⁾ и др., не говоря уже о цѣломъ рядѣ дѣи

¹⁾ Le gouvernement représentatif, trad. par Dupont White, 2 éd. 1865, p. 233 et suiv.

²⁾ Grundzüge der Politik. 1862, S. 243 ff.

³⁾ Nationale Rechtsidee von den Ständen, 1894, S. 166.

⁴⁾ Das parlamentarische Wahlrecht, 1901. S. 556 ff.

minores ¹⁾ и практическихъ политическихъ дѣятелей ²⁾. Предложенія о переходѣ къ указанной системѣ не переводятся и въ наши дни; такъ, напр., въ маѣ мѣсяцѣ 1904 г. депутатами ф.-Мантейфелемъ и ф.-Мирбахомъ былъ представленъ въ германскій рейхстагъ соответственный законопроектъ.

Все это показываетъ, что вопросъ не можетъ считаться пока еще окончательно исчерпаннымъ, и что выборъ между обоими возможными способами голосованія долженъ быть сдѣланъ лишь по всестороннему и безпристрастному разсмотрѣннн какъ положительныхъ, такъ и отрицательныхъ ихъ сторонъ.

I.

Впервые вопросъ о наилучшей формѣ голосованія получилъ принципиальное освѣщеніе во Франціи во время великой революціи. Выборы генеральныхъ штатовъ произошли по смѣшанной системѣ ²⁾, но законъ 22 дек. 1789 г., выработанный національнымъ собраніемъ, установилъ закрытую подачу голосовъ для всѣхъ выборовъ. При разсмотрѣннн проекта этого закона депутатъ Ramel-Dogaret заявилъ, что, по его мнѣнію, скрупулнн, т. е. тайная баллотировка, немыслима въ деревняхъ, такъ какъ неграмотное населеніе вынуждено бываетъ обращаться къ содѣйствію разныхъ лицъ, злоупотребляющихъ его

¹⁾ См., напр., *Pfiser*, Das Reichstagswahlgesetz, въ Archiv f. öffentliches Recht, VII, 1892, S. 521.

²⁾ Такъ, напр. *Bismarck* въ своихъ Gedanken und Erinnerungen, 1898, II, стр. 58 утверждаетъ, что тайна при подачѣ голосовъ обладаетъ такимъ характеромъ, который противорѣчитъ лучшимъ свойствамъ нѣмецкой крови. Въ свое время за открытое голосованіе стоялъ Виндгорстъ.

³⁾ См. *Duguil et Monnier*, Les constitutions de la France, 1898, p. IV.

довѣриемъ. На это Mougins de Roquefort возразилъ, что деревенскіе жители и въ болѣе важныхъ дѣлахъ не могутъ обходиться безъ помощи и совѣтовъ священниковъ и нотаріусовъ, и что эти лица и будутъ составлять для нихъ списки намѣченныхъ ими кандидатовъ ¹⁾. Это замѣчаніе убѣдило, повидимому, собраніе, которое въ слѣдующемъ году, въ засѣданіи 2 февраля, подвергло обсужденію и утвердило проектъ декрета, касавшагося, между прочимъ, способа подачи голосовъ неграмотными лицами. Согласно ст. 1 этого регулятива, въ избирательныхъ (первичныхъ) собраніяхъ составляется особое бюро изъ трехъ старшихъ грамотныхъ избирателей, которымъ, по приведеніи ихъ къ присягѣ, и поручается заполнять бюллетени неграмотныхъ обывателей.

При обсужденіи дальнѣйшихъ постановленій проекта декрета произошелъ интересный инцидентъ. А именно: ст. 2 проекта гласила, что въ тѣхъ случаяхъ, когда больше половины членовъ данной избирательной коллегіи окажется неграмотной, голосованіе должно быть открытымъ. Противъ этого энергично возражалъ знаменитый Барнавъ, доказывавшій, что подобнаго рода баллотировка чрезмѣрно усилитъ вліяніе „des personnes en crédit“ ²⁾. Собраніе согласилось съ Барнавомъ, и статья была отвергнута.

Для производства выборовъ въ конвентъ изданъ былъ *ad hoc* 11 авг. 1792 г. особый декретъ, отмѣнявшій отчасти соотвѣтствующія постановленія конституціи. Благодаря давленію якобинцевъ, въ Парижѣ состоялось открытое голосованіе, причемъ терроризированное населеніе избрало Робеспьера ³⁾. Засимъ, въ самомъ конвентѣ, при

¹⁾ См. Archives parlementaires, 1-ère série, t. X, p. 254.

²⁾ Arch., t. XI, p. 416.

³⁾ См. Sybel, Geschichte der französischen Revolution, I, S. 542 (цит. у Schäffle, loc. cit., 415).

разсмотрѣніи составленнаго якобинскимъ комитетомъ проекта конституціи, возникли горячія пренія по вопросу о желательной формѣ подачи голосовъ. Проектъ предлагалъ систему подписанныхъ бюллетеней. Противъ этого стали возражать Discos, доказывая, что крупные промышленники, купцы, фермеры и т. д., располагая голосами зависящихъ отъ нихъ рабочихъ и служащихъ, окажутся въ привилегированномъ положеніи ¹⁾.

По предложенію нѣкоторыхъ изъ членовъ собранія, каждому избирателю предоставлено было право сдѣлать выборъ между обоими способами голосованія ²⁾.

Конституція 1793 г., какъ извѣстно, не была приведена въ исполненіе. Въ слѣдующемъ же году, — третьемъ по республиканскому лѣтосчисленію, — выработанъ былъ новый основной законъ, построенный на совершенно новыхъ началахъ, чѣмъ его предшественники. Такъ, прежде всего установленъ былъ принципъ всеобщей подачи голосовъ, а активное избирательное право было поставлено въ зависимость отъ цѣлаго ряда условій — между прочимъ, и отъ грамотности (ст. 16 конституціи 5 фрюктидора). При такомъ положеніи вещей отпадалъ тотъ главный практическій мотивъ, который въ 1791 г. приводился въ пользу гласной баллотировки, и ст. 31 конституціи узаконено было общее правило, что всѣ выборы происходятъ „au scrutin secret“. Съ тѣхъ поръ это правило повторяется во всѣхъ французскихъ конституціяхъ и выборныхъ законахъ, и сколько намъ извѣстно, никогда протеста не вызывало. Напротивъ того, можно указать, начиная съ 1865 г. и кончая 1898 г., цѣлый рядъ

¹⁾ См. Le Moniteur universel, 2-me période, t. 31, p. 185 (de Milan, 1807).

²⁾ Конст. 24 июня 1793 г. ст. 16: les élections se font au scrutin, ou à haute voix, au choix de chaque votant.

предложеній, направленныхъ къ тому, чтобы наилучшимъ образомъ обезпечить тайну выборовъ ¹⁾. Точно также и французская публицистическая литература почти безъ исключенія склоняется въ пользу секретнаго скрутинія.

* *
* *
*

Въ *Англии* принципъ тайнаго голосованія принять былъ лишь въ 1872 г. (т. наз. Ballot Act) послѣ упорной и продолжительной борьбы. До изданія этого акта всѣ выборы, какъ въ парламентъ, такъ и въ мѣстныя учрежденія, производились посредствомъ открытой подачи голосовъ, приче́мъ соблюдался слѣдующій порядокъ. Въ назначенный для выборовъ день, одинъ изъ участниковъ избирательнаго собранія выходилъ на трибуну (т. наз. Hustings) и рекомендовалъ того или другого кандидата; его поддерживалъ другой избиратель. Затѣмъ, другой парой выборщиковъ рекомендовался второй кандидатъ, третьей—третьей и т. д. Каждый кандидатъ обращался къ собранію съ рѣчью, въ которой излагалъ свою политическую программу. Затѣмъ, по предложенію лица, завѣдывавшаго выборами (Returning Officer), собраніе высказывалось за того или другого изъ предложенныхъ кандидатовъ при помощи поднятія рукъ (show of hands) ²⁾. Если результатъ кому либо изъ присутствовавшихъ представлялся неяснымъ, то назначался срокъ для Poll, т. е. для голосованія, которое происходило устнымъ путемъ и длилось иногда до 40 дней. Само собою разумѣется, что

¹⁾ См. ниже.

²⁾ См. Anson, Law and custom of the Constitution, I, 1886, p. 121; Hatschek, Englisches Staatsrecht, I, 1905, S. 281 (Handb. des öffentl. Rechts VI, II, 4.—1). Для нѣкоторыхъ мѣстныхъ органовъ, впрочемъ, установлена была система подписанныхъ бюллетеней (voting papers).

описанный порядок открывалъ широкое поле для всякаго рода злоупотребленій; подкупъ и устрашеніе избирателей, въ особенности, до реформы 1832 г., были обычнымъ явленіемъ. Владѣльцы малолюдныхъ мѣстечекъ (т. наз. „гнилыхъ“ и „карманныхъ“) прямо требовали отъ жителей, чтобы они подавали голосъ за тѣхъ кандидатовъ, которыхъ указывали имъ они, владѣльцы. Такъ напр., въ 1829 г. въ Ньюваркѣ, герцогъ Ньюкестльскій выселилъ 587 жителей своего мѣстечка за то, что они позволили себѣ вотировать за конкуррента его кандидата ¹⁾; точно также въ области подкуповъ англійскими историками зарегистрированы совершенно чудовищныя явленія. Достаточно указать на то, что въ 1784 г. знаменитому Фоксу выборы въ Вестминстрѣ стоили 18.000 ф. ст. и что въ 1830 г. лордъ Монсонъ вынужденъ былъ уплатить мѣстечку Gatton 180.000 ф. ст. за выборы двухъ депутатовъ ¹⁾.

Реформа 1832 г. лишила большинство мѣстечекъ ихъ привилегій, упорядочила условія избирательнаго права и самую продолжительность баллотировокъ ограничила двумя днями; благодаря этому, владѣльцы boroughs лишены были значительной доли своего вліянія ²⁾, но система скрытаго и явнаго подкупа, несмотря на всевозможныя мѣры, которыя принимались законодателемъ для борьбы съ этимъ зломъ, продолжала процвѣтать. Нѣтъ сомнѣнія, что не малая доля отвѣтственности падала на открытую баллотировку, ставившую несостоятельныхъ избирателей въ полную зависимость отъ богатыхъ землевладѣльцевъ. Поэтому, когда возникло чартистское движеніе,

¹⁾ *Сеньобосъ*, Политическая исторія современной Европы, русск. пер. изд. товар. „Знаніе“, 1, 1903, стр. 23.

²⁾ Билль 1832 г. упразднилъ также давленіе бюрократіи на выборы, которое при прежнемъ режимѣ являлось неизбѣжнымъ, см. *Schäffle*, loc. cit. 394.

поставившее себѣ цѣлью демократизацію народнаго представительства, однимъ изъ пунктовъ новой политической программы явилось какъ разъ требованіе замѣны существующей системы подачи голосовъ закрытой баллотировкой¹⁾. Правда, подобнаго рода требованія раздавались и раньше, такъ напр., *Бентамъ* въ свое время горячо ратовалъ за ballot, но послѣдній всегда находилъ рѣшительныхъ и убѣжденныхъ противниковъ въ лицѣ представителей аристократіи²⁾. Вообще, движеніе могло рассчитывать на успѣхъ только при условіи расширенія выборнаго начала; почву подготовила реформа 1867 г., вслѣдъ за которой послѣдовало въ 1872 г. изданіе упомянутаго нами выше Ballot Act. Согласно этому акту, выборы распадаются на двѣ операціи: указаніе кандидатовъ или Nomination, и Poll или баллотировка. Въ назначенный день должностному лицу, завѣдующему выборами, сообщаются за подписью 10 зарегистрированныхъ выборщиковъ имена кандидатовъ³⁾, причемъ, если въ теченіе часа, считая отъ назначеннаго срока, не будетъ указано больше кандидатовъ, чѣмъ сколько надлежитъ выбрать данной коллегіи, всѣ указанные лица считаются избранными. Въ противномъ случаѣ, т. е. когда число кандидатовъ превышаетъ число мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію, назначается срокъ для poll. Этотъ принципъ примѣненія баллотировки только въ случаѣ конкуренціи кандидатовъ проводится не только относительно выборовъ въ парламентъ, но и при избраніи въ county council и др. мѣстныхъ коллегіальныхъ учрежденія⁴⁾.

¹⁾ *Georg Meyer*, op. cit., 368.

²⁾ См. *Tactique des assemblées législatives*, 2 éd. Par. 1822 t. I, p. 186 et suiv.

³⁾ См. *Schäffle*, loc. cit., 391.

⁴⁾ *Vauthier*, *Le gouvernement local de l'Angleterre* 1895, p. 121, 324 и др.

Самая же подача голосовъ, въ случаѣ Poll, происходитъ при помощи бюллетеней, на которыхъ выборщикъ крестомъ отмѣчаетъ угоднаго ему кандидата (на бюллетенѣ отпечатаны имена всѣхъ заявленныхъ кандидатовъ, что при системѣ Nomination не представляетъ затрудненій).

Оказалъ ли, спрашивается, Ballot Act вліяніе на политическіе нравы въ смыслѣ устраненія подкуповъ и всякаго рода давленій при выборахъ? Что касается терроризаціи населенія со стороны вліятельныхъ лицъ, то нѣтъ сомнѣнія, что она исчезла, но другое дѣло подкупъ. По отзыву компетентныхъ лицъ, онъ просто принялъ нныя формы, въ особенности со времени изданія въ 1883 г. т. наз. Corrupt Practices Act,¹⁾ вызваннаго тѣми злоупотребленіями, которыя имѣли мѣсто въ выборахъ 1880 г., обошедшимся кандидатамъ въ 3 милліона ф. ст.²⁾ Мѣсто прежняго bribery (подкупъ при помощи подарковъ или денегъ) заняло т. наз. treating, т. е. подкупъ при помощи угощеній, пари и другихъ необычайно остроумныхъ средствъ³⁾, въ особенности съ тѣхъ поръ, какъ въ цѣляхъ выборной агитаціи образовались различнаго рода ассоціаціи (caucus), лиги и общества. Слѣдуетъ, впрочемъ, замѣтить, что по англійскимъ понятіямъ грань между дозволенными и недозволенными средствами воздѣйствія на выборщиковъ довольно шаткая, что объясняется взглядомъ на выборы, какъ на своего рода спортъ, гдѣ побѣда — кресло въ парламентѣ или иной коллегіи — должна достаться наиболѣе сильному и ловкому конкуренту.

¹⁾ Подробности у *Hatschek*, op. cit., 281.

²⁾ *Ostrogorski*, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Par., 1903, t. I, p. 437.

³⁾ *Ostrogorski*, loc. cit., I, p. 444 seq.

* * *

Переходимъ къ *германскому* законодательству. До 1848 года въ различныхъ государствахъ существовали и различныя системы. Въ однихъ напр., въ Кургессенѣ, Саксенъ-Альтенбургѣ и др. узаконена была устная подача голосовъ, въ другихъ — напр., въ Вюртембергѣ и Баденѣ, подавались подписанные листки, въ третьихъ, какъ, напр., въ Баваріи и въ Саксоніи, голосовали посредствомъ неподписанныхъ бюллетеней. Иногда голосующимъ предоставлялось самимъ выбирать тотъ или другой способъ; иногда, наконецъ, дѣло было организовано такимъ образомъ, что голосованіе оставалось тайной для выборщиковъ, но не для лицъ, завѣдывавшихъ избирательной операціей. Словомъ, картина представлялась до крайности пестрой. Въ національномъ собраніи 1848 г. вопросъ возбудилъ весьма оживленныя пренія. Комиссія, образованная для выработки проекта конституціи, высказалась за открытую баллотировку, считая ее неизбѣжнымъ послѣдствіемъ принятаго ею принципа прямой подачи голосовъ. Въ общемъ собраніи, однако, большинство высказалось за противоположную систему, на томъ, главнымъ образомъ, основаніи, что при открытой баллотировкѣ рабочіе и служащіе окажутся въ слишкомъ большой зависимости отъ нанимателей и господъ¹⁾. На эту точку зрѣнія и сталъ выборный законъ 1849 г.

Подъ вліяніемъ движенія 1848 г. многія германскія государства, придерживавшіяся до того времени открытой подачи голосовъ, ввели у себя закрытую баллотировку. Послѣ долгихъ колебаній (см. ниже), Пруссія, закономъ 30 мая 1849 г., установила трехклассную систему и

¹⁾ *G. Meyer*, op. cit., 535.

открытое голосованіе для выбора депутатовъ въ нижнюю палату ¹⁾. Примѣру ея, однако, послѣдовали лишь Брауншвейгъ, Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ и Вальдекъ. Что же касается конституціи сѣверо-германскаго союза (1866 г.), то ею категорически выставлено было начало тайнаго голосованія, равно какъ и конституціей 16 апрѣля 1871 г., статья 20 которой гласить, что „der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimen Abstimmung hervor“. Подробности выборовъ регулируются особымъ регламентомъ; нынѣ дѣйствующій изданъ 28 авг. 1903 г.

Такимъ образомъ, какъ въ Имперіи, такъ и въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ принципъ закрытой баллотировки получилъ прочное признаніе; исключеніе въ данномъ отношеніи составляютъ только Пруссія и нѣкоторыя мелкія государства.

Постепенное вытѣсненіе открытаго голосованія тайнымъ замѣчается и во всѣхъ прочихъ культурныхъ странахъ.

* * *

Не вдаваясь въ подробности, укажемъ на то, что въ *Швейцаріи* выборы въ національный совѣтъ должны, согласно закону 1872 г., быть тайными и письменными; тотъ же принципъ принятъ въ большинствѣ кантоновъ ²⁾; впрочемъ, въ непосредственныхъ демократіяхъ Ури, Унтервальденъ, Гларусъ и Аппенцель до сихъ поръ принято голосованіе при помощи поднятія рукъ ³⁾. Открытое

¹⁾ Этотъ законъ дѣйствуетъ и въ настоящее время.

²⁾ *Orelli*, Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1885, S. 100. (Handb. des öffentl. Rechts).

³⁾ *Ryffel*, Die Schweizerischen Landsgemeinden, 1904, S. 314.

голосованіе сохранялось также въ *Даніи* и *Венгріи*¹⁾. Въ послѣдней главный мотивъ, по которому законодатель не рѣшился остановиться на баллотировкѣ при помощи бюллетеней, заключается въ малой распространенности грамотности. Что же касается Даніи, то здѣсь принята система, близко подходящая къ старой (до 1872 г.) англійской. Въ назначенный день, въ избирательное собраніе являются какъ избиратели, такъ и кандидаты, которые излагаютъ свои программы, затѣмъ происходятъ пренія и тогда только приступаютъ къ подачѣ голосовъ, которая происходитъ при помощи поднятія рукъ. Впрочемъ, каждый кандидатъ вправѣ, буде того пожелаетъ, потребовать поименного голосованія.

Въ *Австріи* съ 1896 г. всѣ классы избирателей посылаютъ въ рейхстагъ своихъ представителей при помощи тайной подачи голосовъ, исключеніе составляютъ только избирательныя собранія выборщиковъ 4 и 5-й курій²⁾ (*Landgemeinden* и т. наз. *allgemeine Wählerklasse*) — здѣсь выборы происходятъ въ соотвѣтствіи съ тѣми правилами, которыя въ данной провинціи регулируютъ избраніе депутатовъ въ мѣстный ландтагъ³⁾. Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что процвѣтавшее въ прежнее время открытое голосованіе, начиная съ 50-ыхъ годовъ прошлаго столѣтія въ большинствѣ областей постепенно смѣняется тайнымъ. Сохранился первый изъ указанныхъ способовъ лишь въ Форарльбергѣ, Штейермаркѣ, Далмаціи, Галиціи и Буковинѣ. Напротивъ того, въ 1870 г. изданъ былъ рядъ законовъ, регламентирующихъ закрытую баллотировку при выборахъ въ ландтаги въ Зальц-

¹⁾ См. *Градовскій*, „Собраніе сочиненій“, т. V, стр. 379. *Goos und Hansen*, *Das Staatsrecht des Königreiches Dänemark*, 57, 58 (*Handb. des öffentl. Rechts*).

²⁾ Въ этихъ двухъ куріяхъ выборы двустепенны.

³⁾ Ст. 29 закона 14 іюня 1896.

бургѣ, Нижней и Верхней Австріи, Тиролѣ, Богеміи и нѣкоторыхъ другихъ областяхъ.

* * *

Въ заключеніе настоящаго параграфа остановимся вкратцѣ на исторіи выработки ст. 42 нашего городского положенія, гласящей, что выборы производятся закрытой подачею голосовъ посредствомъ баллотировки шарами.

Въ дореформенное время именно этотъ порядокъ и практиковался при выборахъ должностныхъ лицъ общественаго управленія.

Сюда относились какъ гласные въ общія и шести-гласныя думы, такъ и городскіе головы. Аналогичная система была принята и при дворянскихъ выборахъ¹⁾.

Описанный порядокъ примѣнялся какъ въ столицахъ, такъ и въ прочихъ городахъ, за исключеніемъ впрочемъ Одессы, гдѣ каждому выборному²⁾ предоставлялось писать на отдѣльномъ листкѣ имена лицъ, которыхъ онъ считалъ своими кандидатами, причемъ на усмотрѣніе выборнаго оставлялось подписать или нѣтъ свой бюллетень³⁾.

¹⁾ „Матеріалы, относящіяся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи“ 1877, т. I, стр. 270 и слѣд.

²⁾ Выборы здѣсь были двустепенны: избиратели выбирали особыхъ выборныхъ, которые баллотировали кандидатовъ на общественныя должности.

³⁾ Любопытно, что при установленіи этого правила исходили изъ того соображенія, что лишь „при тайной подачѣ голосовъ избиратель имѣетъ полную возможность откровенно выразить свои мнѣнія въ пользу избираемаго лица, вислолько не стѣсняясь, будетъ ли это кому пріятно или непріятно, тогда какъ обязанность подать свой голосъ явно поставляетъ его въ болѣе или менѣе зависимое отъ другихъ положеніе; съ другой стороны, въ первомъ случаѣ, какъ и во всякомъ дѣлѣ, совершаемомъ тайно, легко могутъ быть дѣлаемы разныя злоупотребленія, подлоги и подкупы, которые въ второмъ случаѣ, при возможности быть обнаруженными, менѣе могутъ имѣть мѣсто“. Матеріалы, I, 281.

Въ комиссіяхъ, образованныхъ на мѣстахъ для составленія соображеній объ улучшеніи городского общественнаго управленія, сторонниковъ открытаго голосованія не оказалось; разномысліе обнаружилось только по вопросу о томъ, какой изъ двухъ возможныхъ системъ баллотировки — шарами или записками — должно быть отдано предпочтеніе ¹⁾. Въ первомъ же проектѣ положенія о городскомъ общественномъ устройствѣ, выработанномъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, предложена была противоположная система. Согласно 78 ст. проекта „подача голосовъ производится посредствомъ записокъ; каждый избиратель представляетъ лично предсѣдателю собранія записку съ означеніемъ въ оной именъ лицъ, избираемыхъ имъ въ гласные, и съ удостовѣреніемъ этого выбора своею подписью, а въ случаѣ незнанія имъ грамоты, съ удостовѣреніемъ подписью другого лица, которое должно означить притомъ какъ имя своего поручителя, такъ и свое. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ, по безграмотству большинства избирателей, подача голосовъ, посредствомъ записокъ, признана будетъ неудобною, каждый избиратель, вмѣсто написанія именъ избираемыхъ имъ лицъ, объявляетъ ихъ предсѣдателю собранія изустно, причемъ названныя имена въ то же время вносятся въ протоколъ“ ²⁾.

Второе отдѣленіе Собственной Е. И. В. Канцеляріи, на заключеніе котораго былъ посланъ проектъ, высказалось противъ открытаго голосованія, по мотивамъ, на которыхъ намъ придется ниже остановиться. Точно также и министерство финансовъ признало систему подписанныхъ бюллетеней нежелательною: „обязательная подпись,

¹⁾ Матеріалы, I, 148 слѣд.

²⁾ Несомнѣнное подраженіе прусскому голосованію „zu Protokoll“.

говорилось въ отзывѣ министерства, едва ли можетъ придать избирателямъ болѣе самостоятельности и разсудительности въ выборѣ предлагаемыхъ ими кандидатовъ; напротивъ, многіе, пожалуй, увидятъ въ этомъ какую-либо опасную для себя формальность и *станутъ уклоняться*“ ¹⁾. Несмотря на это, внесенный министерствомъ внутреннѣхъ дѣлъ въ государственный совѣтъ проектъ положенія сохранять открытую подачу голосовъ (ст. 97) ²⁾ для избранія гласныхъ. „При безграмотности значительнаго большинства обывателей нашихъ городовъ, говорилось въ объяснительной запискѣ, было необходимо допустить въ избирательныхъ участкахъ изустное означеніе именъ лицъ, избираемыхъ гласными, а при этомъ условіи, которое на практикѣ неминуемо должно получить широкое примѣненіе, было бы едва ли удобнымъ требовать закрытой подачи голосовъ отъ тѣхъ лишь избирателей, сравнительно весьма немногочисленныхъ, которые будутъ представлять избирательные бюллетени“ ³⁾.

Для выборовъ же въ городскія общественныя должности установлена была подача записокъ, — подписанныхъ или анонимныхъ, смотря по желанію (ст. 89) ⁴⁾.

Въ особой комиссіи по пересмотру проекта положенія ст. 79 подверглась частичному исправленію, по принципъ ея оставленъ былъ въ неприкосновенности ⁵⁾. Тѣмъ не менѣе, однако, въ проектѣ 1869 г. значилась слѣдующая статья (ст. 77) ⁶⁾: „подача голосовъ на выборахъ производится или посредствомъ баллотировки шарами, или же посредствомъ записокъ; въ послѣднемъ

¹⁾ Матеріалы, I, 545.

²⁾ Ibid., II, 17.

³⁾ Ibid., II, 128.

⁴⁾ Ibid., II, 18.

⁵⁾ Ibid., II, 284.

⁶⁾ Ibid., II, 348.

случаѣ каждый избиратель представляетъ лично председателю участка записку, и т. д. Избиратель, неумѣющій писать, поручаетъ написаніе именъ избираемыхъ кому либо изъ лицъ, къ которымъ имѣетъ онъ довѣріе¹⁾. Здѣсь, такимъ образомъ, узаконенъ былъ принципъ тайной баллотировки, но каковы были мотивы, заставившіе министерство отказываться отъ проектированныхъ прежде постановленій, изъ „матеріаловъ“ не видно. Какъ бы то ни было, но въ дальнѣйшемъ ходѣ работъ отъ принципа тайнаго голосованія уже не отступали²⁾. Изъ положенія 1870 г. онъ перешелъ и въ нынѣ дѣйствующее.

II.

Обратимся теперь къ теоретической сторонѣ вопроса и посмотримъ, въ чемъ заключаются преимущества и недостатки той и другой системы.

Какъ мы уже указали, практическая побѣда тайной подачи голосовъ далеко еще не окончательно санкціонирована наукой, и противники этой формы голосованія не переводятся и понинѣ. „Съ точки зрѣнія теоріи, писало въ 1864 г. второе отдѣленіе собственной Е. И. В. канцеляріи, открытая подача голосовъ, конечно, одна можетъ быть признана правильною. Избраніе въ должность есть исполненіе общественной обязанности, и справедливо, чтобы оно производилось на глазахъ и подъ контролемъ всего общества. Каждый долженъ бы имѣть довольно твердости и честности, чтобы въ дѣлѣ, всего общества касающемся, высказываться гласно, по совѣсти и убѣ-

¹⁾ Согласно примѣчанію къ этой статьѣ, способъ подачи голосовъ опредѣлялся городскимъ общественнымъ собраніемъ.

²⁾ Ср. *Горенбергъ*, „О городскихъ выборахъ,“ „Вѣстникъ Права,“ апрѣль—май 1902 г., стр. 27 и слѣд.

жденію, хотя бы это и могло иногда разстроить его личные отношенія, или пмѣть для него другія невыгодныя послѣдствія. Но, продолжаетъ второе отдѣленіе, совершенно справедливо въ теоріи, начало это въ примѣненіи къ практикѣ, представляется нечуждымъ многихъ неудобствъ, ибо, къ сожалѣнію, далеко не всѣ избиратели бывають до того проникнуты сознаниемъ о святости долга, чтобы быть готовыми жертвовать для блага общаго своими частными выгодами ¹⁾.“ Мотивъ, приведенный вторымъ отдѣленіемъ въ пользу открытой подачи голосовъ вообще, носить, такимъ образомъ, юридическій характеръ: общественная обязанность должна исполняться подъ контролемъ общества, слѣдовательно, голосованіе каждаго избирателя должно быть всѣмъ извѣстно. Если же отъ этого принципа приходится отступать, то исключительно по практическимъ, утилитарнымъ соображеніямъ. Эта аргументація, довольно часто повторяющаяся въ литературѣ, цѣликомъ, повидимому, заимствована у *Милля*. Для англійскаго мыслителя участіе въ выборахъ есть публичная обязанность (*une charge publique*), по не право въ субъективномъ смыслѣ; отсюда вытекаетъ для каждаго избирателя абсолютная обязанность сообразоваться не съ своимъ частнымъ, личнымъ интересомъ, но съ интересомъ общимъ и голосовать такъ, какъ если бы отъ него зависѣлъ весь результатъ данной выборной операціи ²⁾.

Приведенная конструкция избирательнаго права въ настоящее время получила въ наукѣ полное право гражданства ³⁾. „Право“ участвовать въ выборѣ представи-

¹⁾ Матеріалы, II, 495.

²⁾ *Le gouvern. représentatif*, 234, 237.

³⁾ См., напр., *Iellinck*, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, S. 129, 151, 167 и др.; *Горенбергъ*, *Op. cit.*, „Вѣстникъ Права“, апрѣль 1901, стр. 1 слѣд.; бар. *С. А. Корфъ*, *Избирательное право*, *Ibid.*, янв. 1904, стр. 141 слѣд.

телей есть дѣйствительно публичная обязанность, налагаемая государствомъ на гражданина—но изъ этого нисколько еще не слѣдуетъ, чтобы самые выборы, т. е. волеизъявленіе даннаго лица или данныхъ лицъ должно было быть явнымъ. Присяжный засѣдатель тоже несетъ общественную службу, публичную обязанность, но тайна совѣщательной компаты строго охраняется всѣми закоподательствами; равнымъ образомъ и коронный судъ—органъ государственной власти—постановляетъ свои рѣшенія, не оглашая именъ членовъ коллегіи, высказавшихся въ томъ или другомъ смыслѣ¹⁾.

Контроль, который общество вправе и обязано производить надъ органами государства, можетъ касаться только законности дѣйствій ихъ, но ни въ коемъ случаѣ не долженъ имѣть характеръ инквизиціоннаго разслѣдованія мотивовъ, или руководившихъ. Всего менѣе приличествуетъ такое разслѣдованіе при выборахъ. Здѣсь избиратель долженъ быть совершенно свободнымъ, такъ какъ отвѣтственность за то или другое голосованіе онъ несетъ только передъ своею собственной совѣстью. О контролѣ можетъ быть рѣчь только по отношенію къ тѣмъ лицамъ, которыя выставляютъ себя въ качествѣ кандидатовъ; обществу важно, чтобы они не оказывали воздѣйствія на убѣжденіе избирателей предосудительными, безнравственными средствами. Самое же голосованіе изборщиковъ по существу своему должно быть независимымъ и безотвѣтственнымъ.

Однако, продолжаютъ, открытая баллотировка имѣть весьма существенное воспитательное значеніе для народа. Она приучаетъ гражданъ къ твердости, къ стойкости въ своихъ убѣжденіяхъ, она развиваетъ въ нихъ лучшія ка-

¹⁾ Ср. *Градовскій*, loc. cit., 376.

чества, поощряетъ благородство и т. п. Только при этой системѣ, говорить *Vainz*, можетъ быть достигнута „eine Gewöhnung der Nation an ein wahres öffentliches Leben“, тогда какъ закрытая баллотировка представляетъ почву для всякихъ интригъ и злоупотребленій ¹⁾. Еще болѣе рѣзко выражается *Пфизеръ*: для него тайное голосованіе есть нѣчто безнравственное, eine Unsittlichkeit, прикрывающая собою трусость, лживость и коварство ²⁾.

На это нельзя не возразить, что классическая страна открытаго голосованія—Англія—какъ разъ показываетъ, насколько ничтожно воспитательное значеніе этого способа баллотировки. На примѣрѣ Англіи ясно видно, что противниками ballot являются аристократическіе слои общества, борющіеся противъ демократизаціи избирательнаго права въ цѣляхъ сохраненія за собой власти надъ неимущими классами. Благодаря системѣ явной подачи голосовъ крупныя англійскія землевладѣльцы безусловно держали въ рукахъ своихъ арендаторовъ, и кампаніи противъ ballot, подъ какимъ бы флагомъ онѣ ни велись, были въ сущности борьбой противъ эмансипаціи экономически слабыхъ элементовъ отъ аристократическихъ и плутократическихъ классовъ. А чтобы убѣдиться, насколько прежняя англійская система способствовала правильности и спокойствію выборныхъ операцій, достаточно просмотрѣть юмористическую „History of parliamentary elections“ (Lond. 1892) Юсифа *Грего*. Всевозможныя каррикатуры, изображающія кулачную расправу и различныя сцены нисилія надъ вотирующими, показываютъ, что если и развивалась храбрость среди обывателей, то далеко не въ томъ направленіи, которое можетъ считаться желательнымъ сторонниками явнаго голосованія.

¹⁾ Politik, 243, 244.

²⁾ Archiv f. öffentl. Recht, VII. S. 521, 523.

Но сдѣлаемъ, тѣмъ не менѣе, уступку этимъ послѣднимъ. Согласимся съ тѣмъ, что тайная баллотировка не способствуетъ развитію гражданскаго мужества—что же изъ этого слѣдуетъ? Развѣ цѣль выборовъ заключается въ томъ, чтобы произвести экзаменъ обывателю и удостовѣриться въ степени его твердости въ политическихъ убѣжденіяхъ? По совершенно справедливому замѣчанію *Мокл'*я голосованіе должно въ результатѣ выяснитъ истинное намѣреніе избирателя, ¹⁾ и только; не все ли равно поэтому, боязливъ ли послѣдній или нѣтъ—мнѣніе робкаго человѣка можетъ имѣть такую же цѣну какъ и мнѣніе человѣка храбраго; все дѣло въ томъ, чтобы поставить его въ такія условія, при которыхъ онъ могъ бы свободно и искренно высказаться. И въ этомъ какъ разъ заключается центръ тяжести всего вопроса: только та выборная система хороша, которая посылаетъ въ парламентъ тѣхъ именно представителей, которые дѣйствительно угодны и желательны народу. Между тѣмъ, продолжительный историческій опытъ показалъ, что при открытой баллотировкѣ на сцену выступаютъ такіе факторы, которые самымъ пагубнымъ образомъ влияют на искренность, на правдивость голосованія—это личныя отношенія съ одной стороны и экономическая зависимость бѣдныхъ классовъ отъ богатыхъ—съ другой. Къ этому нерѣдко присоединяется зависимость отъ органовъ управленія и іерархическая подчиненность однихъ лицъ отъ другихъ.

На самомъ дѣлѣ, знакомство, дружба, чувство благодарности, нежеланіе огорчить, обидѣть и т. д.—вотъ цѣлый рядъ такихъ психологическихъ моментовъ, которые, въ извѣстныхъ случаяхъ, могутъ повліять даже на

¹⁾ Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, II, S. 300.

человѣка съ твердымъ характеромъ и вполне опредѣлившимся политическимъ міровоззрѣніемъ (много ли такихъ, въ особенности въ малокультурныхъ странахъ?). Толпа рѣдко состоитъ изъ героевъ, и не особенно густы ряды тѣхъ, которые въ интересѣ общему готовы пожертвовать своими личными симпатіями и отношеніями; лица съ среднимъ характеромъ повсюду составляютъ большинство— и вводить ихъ въ искушеніе, вызывать на внутреннюю борьбу, которая лишь въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ окончиться торжествомъ общественнаго импульса, представляется по меньшей мѣрѣ излишнимъ.

Еще большее значеніе имѣетъ другой моментъ— экономическая зависимость. Рабочіе классы при открытой подачѣ голосовъ волей неволей становятся послушнымъ орудіемъ въ рукахъ работодателей. Голосовать противъ кандидата владѣльца предпріятія, крупнаго заказчика, хозяина, у котораго служишь, землевладѣльца, землю котораго арендуешь—значитъ поставить себя въ явно враждебныя къ нему отношенія, рисковать, лишиться мѣста, заработка, насущнаго хлѣба. На это, конечно мало кто способенъ, да при существующемъ социальномъ строеѣ этого и требовать нельзя. Наконецъ—и это особенно опасно въ странахъ съ развитымъ бюрократическимъ режимомъ—къ указаннымъ двумъ моментамъ присоединяется и третій: это—давленіе органовъ администраціи на обывателя въ смыслѣ понужденія его подавать голосъ въ пользу угоднаго правительству кандидата. Само собою разумѣется, что тѣмъ опредѣленнѣе компетенція должностныхъ лицъ, тѣмъ слабѣе опасность подобнаго рода давленій. Но, по большей части, предоставленная органомъ управленія дискреціонная власть даетъ широкое поле для всевозможныхъ воздѣйствій на населеніе въ желатель-

номъ для нихъ смыслѣ 1). Сознаніе вреднаго вліянія на исходъ выборовъ зависимости, существующей между отдѣльными лицами или категоріями лицъ, находитъ себѣ яркое выраженіе въ лишеніи избирательнаго права военныхъ и нѣкоторыхъ чиновниковъ. Законодательства многихъ странъ, исходя изъ того соображенія, что іерархическая подчиненность исключаетъ свободу голосованія, устраняетъ упомянутыхъ лицъ отъ выборовъ на то время, пока они находятся на службѣ. Такъ, во Франціи, согласно закону 30 ноября 1875 г., не могутъ принимать участіе въ выборахъ военные (какъ нижніе чины, такъ и офицеры) и. т. наз. assimilés 2), когда они находятся въ своихъ частяхъ, на своемъ посту или при исполненіи своихъ обязанностей. Въ Германіи аналогичное правило введено закономъ 31 мая 1869 г., для выборовъ въ рейхстагъ и 2 мая 1874 г. для выборовъ въ мѣстные ландтаги. Активного избирательнаго права военные лишены также въ Венгріи, Нидерландахъ, отчасти также въ Австріи и Италіи и нѣкоторыхъ другихъ странахъ, причемъ запрещеніе нерѣдко распространяется на должностныхъ лицъ, коимъ поручено охраненіе порядка. Такъ, напр., въ Венгріи закономъ отнесены сюда чины полиціи, таможенной и податной стражи, въ Испаніи чины полиціи и. т. д.

* * *

Такимъ образомъ, основнымъ, кардинальнымъ требованіемъ благоустроенныхъ выборовъ является свободная, независимая подача голосовъ. Но этого при системѣ открытой баллотировки въ настоящее время быть не можетъ. На практикѣ эта система всегда служила средствомъ

1) Любопытныя данныя сообщены были депутатомъ Ауеромъ въ засѣданіи германскаго рейхстага 29 янв. 1902 г.

2) Сюда относятся различныя нестроевые чины.

устрашенія и принужденія массъ—иногда со стороны крайнихъ революціонныхъ партій—вспомнимъ якобинцевъ—чаще всего со стороны консервативно-буржуазныхъ слоевъ населенія. Въ Римѣ за нее стояли оптиматы; въ Англии она составляла самый надежный оплотъ земельной аристократіи, а въ Пруссіи она нерѣдко служила послушнымъ оружіемъ въ рукахъ правительства и правящихъ классовъ. Любопытны обстоятельства, предшествовавшія изданію закона (прусскаго) 1849 г. Когда вспыхнула революція въ Берлинѣ, было созвано учредительное собраніе на основаніи изданнаго ad hoc избирательнаго закона 8 апр. 1848 г.; этотъ регулятивъ устанавливалъ всеобщую двух-степенную подачу голосовъ и тайное голосованіе. Большинство въ собраніи оказалось на сторонѣ прогрессивной партіи, которая выработала проектъ либеральной конституціи—король распустилъ парламентъ и самъ издалъ конституцію, подлежащую пересмотру въ законодательномъ порядкѣ. Для пересмотра созваны были палаты—послѣднія передѣляли проектъ и 27 апр. 1849 г. были распущены.

30 мая изданъ былъ нынѣ дѣйствующій законъ, вводящій трехклассную систему и явную подачу голосовъ. Преслѣдуемая цѣль была достигнута разомъ: созданный на основаніи новаго закона парламентъ, при общемъ количествѣ членовъ 350, заключалъ въ себѣ 200 чиновниковъ¹⁾.

То, что произошло въ 1849 г., несомнѣнно могло бы случиться и въ наши дни, по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ государствъ. Напрасно защитники открытаго голосованія, какъ, напр., *Г. Мейеръ*, стараются доказать, что въ настоящее время, при существующихъ рабо-

¹⁾ *Néard, L'évolution du suffrage universel en Prusse et dans l'empire allemand, в Revue du droit public, t. XXI (1904), p. 743.*

чихъ организаціяхъ, вліяніе работодателей не могло бы оказаться чрезмѣрнымъ ¹⁾. *Классовая* борьба, борьба между трудомъ и капиталомъ находится въ полномъ разгарѣ, и тамъ, гдѣ силы приблизительно равны, во время выборовъ она грозила бы чрезвычайнымъ обостреніемъ. Въ лучшемъ случаѣ, открытая подача голосовъ влечетъ за собой воздержаніе, и часто весьма значительное, отъ участія въ избирательной операціи: предпочитаютъ вовсе не голосовать, чѣмъ вопиовать противъ своихъ убѣжденій. Этимъ и объясняется, въ значительной степени, тотъ постепенно возрастающій абсентеизмъ избирателей, который замѣчается въ Пруссіи.

Слѣдующая таблица наглядно это подтверждаетъ ²⁾:

Года.	% голосующихъ.			
	I-й кл.	II-й кл.	III-й кл.	Сумма.
1858 . . .	77	61	39,5	43,3
1866 . . .	81	47,8	50,5	53,1
1876 . . .	60,2	45,8	18,5	22,4
1882 . . .	67	49,4	30,9	33,8
1885 . . .	65,5	48,9	23,1	26,2
1888 . . .	58,7	38,7	22,1	25,1
1893 . . .	58,7	38,7	11,5	14,5
1898 . . .	45	15	4,2	5,5

Такимъ образомъ, участіе въ выборахъ третьяго класса—класса неимущаго и самаго многочисленнаго—выражается, начиная съ 70-хъ годовъ, въ совершенно ничтожномъ процентномъ отношеніи ко всей совокупности имѣющихъ право голоса жителей. Въ 1898 г. она падаетъ до 4,2%, чего не знаетъ ни одна страна съ

¹⁾ Op. cit., 560: bei der organisirten Arbeiterschaft würde daher, auch wenn öffentliche Abstimmung bestände, die Beeinflussung wahrscheinlich keine übermäßig grosse Rolle spielen. Вліяніе будетъ, но оно не окажется чрезмѣрнымъ. Не лучше ли просто устранить это вліяніе?

²⁾ Nézard, loc. cit., p. 768.

закрытой подачей голосовъ 1). Сколько нибудь высокія и постоянныя цифры даетъ только первый классъ, состоящій исключительно изъ богатыхъ людей. Конечно, въ такомъ положеніи вещей виновать не одинъ только способъ голосованія, но и вся принятая въ Пруссіи система; тѣмъ не менѣе, нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что значительная доля ответственности падаетъ именно на открытую баллотировку 2).

1) Обыкновенно, при системѣ прямыхъ выборовъ, $\frac{0}{10}$ избирателей, фактически подающихъ голоса, колеблется между 60 и 80.

2) Любопытной иллюстраціей къ сказанному можетъ послужить слѣдующій документъ, относящійся къ послѣднимъ городскимъ выборамъ въ Ригѣ. По поводу исхода этихъ выборовъ нѣкоторыми латышскими и русскими избирателями была подана лифляндскому губернатору жалоба, въ которой, между прочимъ, приводилось слѣдующее:

„Ст. 45 городскихъ законовъ указываетъ, что выборы должны происходить закрытой баллотировкой шарами. Однако форма ящиковъ для выборовъ была такова, что закрытое голосованіе не было возможно. Ящики снабжены двумя наружными отверстиями для опусканія шаровъ въ бѣлую или черную половину. Хотя эти отверстия и прикрыты маленькой занавѣской, однако за этой послѣдней ясно было видно, въ какую сторону кладется шаръ. Также и по одному только движенію руки было видно, въ какую половину ящика она направлялась. При этомъ было слышно, въ какой сторонѣ падаетъ шаръ. Вопреки указаніямъ губернскаго правленія шары были изготовлены не изъ резины, а изъ какого-то твердаго вещества.

Имѣя въ виду вышеизложенное, можно сказать, что изъ всѣхъ избирателей ни одинъ не могъ подать своего голоса закрыто. Многія изъ лицъ, назначенныя городскимъ головою въ качествѣ помощниковъ при голосованіи и подачѣ голосовъ, постоянно записывали каждаго избирателя, чтобы можно было знать, каковы въ любой моментъ надежды той или другой партіи. Открытое голосованіе оказало большое влияніе на исходъ выборовъ. Приблизительно $\frac{1}{4}$ избирателей не взяли входныхъ билетовъ, а изъ тѣхъ, которые билеты взяли, 154 вовсе не явились на голосованіе. Это объясняется нежеланіемъ избирателей или подавать голосъ противъ убѣжденія, или подачей своего голоса заслужить мсть людей сильныхъ.

Также изъ тѣхъ избирателей, которые на выборы явились, многія сотни вслѣдствіе такого открытаго голосованія подали свои голоса иначе, нежели это случилось бы при закрытомъ

Возвращаясь къ той защитѣ явнаго голосованія, которая и по сіе время находитъ себѣ мѣсто въ литературѣ, мы не можемъ не отмѣтить, что, съ внѣшней стороны, она носитъ характеръ аргументаціи, рассчитанной скорѣе на чувство, чѣмъ на разумъ. Рисуется эстетическая картина избирателя, мужественно и стойко внемлющаго голосу совѣсти и открыто заявляющаго свое мнѣніе, каковы бы ни могли быть для него отъ этого послѣдствія. *Amicus mihi Plato, sed magis amica veritas* — таковъ долженъ быть девизъ всякаго, желающаго принять участіе въ политической жизни своей родины. Сама по себѣ стойкость политическихъ убѣжденій, разумѣется, прекрасная вещь — но въ pendant къ ней должна существовать и полная свобода — фактическая, а не на бумагѣ только — тѣхъ же убѣжденій. Требовать отъ массъ, чтобы онѣ добровольно принимали мученической вѣнецъ едва ли возможно и цѣлесообразно; и всякій, кого станутъ упрекать, что онъ изъ чувства личной безопасности спрятался за ширмы тайнаго голосованія, вправѣ отвѣтить: „прежде, чѣмъ испытывать меня въ мужествѣ, дайте мнѣ возможность бороться равнымъ оружіемъ съ тѣми, отъ кого я завишу, уничтожьте классовыя различія, поставьте меня въ равныя условія съ сильными и богатыми, сдѣлайте такъ, чтобы они на мое голосованіе не могли отвѣтить мнѣ лишеніемъ заработка и пропитанія. Тогда и я не буду страшиться никакого контроля и смѣло и открыто буду произносить имя того, кому готовъ довѣрить защиту своихъ интересовъ“.

голосованія. Приобрѣсти ящики съ однимъ наружнымъ отверстиемъ, которые вполне гарантируютъ тайную подачу голоса, было легко; однако такіе ящики не были взяты“.

См. латышскую газету „*Rigas Awise*“ отъ 26 марта 1905 г. Само собою разумѣется, что фактической стороны дѣла мы подъ свою отвѣтственность не беремъ.

Вышняя эстетичность открытой баллотировки не въ силахъ скрасить ея внутренніе пороки и изъяны. Слишкомъ часто, въ особенности въ новѣйшей германской литературѣ, за громкой фразой о „безправственности“ этой системы слышится нѣчто другое, а именно страхъ передъ успѣхами социаль-демократіи. Грозный призракъ надвигающейся социальной реформы заставляетъ консервативные классы хвататься за старое, заржавѣвшее оружіе. И не случайнымъ, конечно, является тотъ фактъ, что вслѣдъ за выборами 1903 г. въ германскій рейхстагъ, давшими социалистамъ 81 мѣсто противъ 58 въ 1898 г., 24 въ 1890 и 2 въ 1871 г., внесены были вышеупомянутыя предложенія фонъ-Мирбаха и фонъ-Мантейфеля объ измѣненіи дѣйствующей избирательной системы вообще и, въ частности, о введеніи открытой подачи голосовъ.

III.

Въ закрытой подачѣ голосовъ, такимъ образомъ слѣдуетъ видѣть одинъ изъ коренныхъ устоевъ современнаго избирательнаго права. Но недостаточно провозгласить принципъ, — нужно дѣйствительно обезпечить тайну голосованія. Для этой цѣли современными законодательствами выдвигается цѣлый рядъ мѣръ, надъ коими болѣе или менѣе остроумно издѣваются противники баллотировки ¹⁾, но которыя, тѣмъ не менѣе, представляются, съ практической стороны, крайне существенными.

Въ заключеніе настоящаго очерка мы остановимся на этихъ мѣрахъ и постараемся дать имъ критическую оцѣнку.

Однимъ изъ наиболѣе простыхъ способовъ тайной

¹⁾ См., напр., *G. Meyer*, *op. cit.*, 563.

подачи голосовъ является баллотировка шарами. При этой системѣ, само собой разумѣется, предполагается предварительное заявленіе кандидатуръ. Практикуется она, сколько намъ извѣстно, только въ *Греціи* и *Сербіи*, при выборахъ въ парламентъ, и у насъ, для городскихъ и земскихъ выборовъ.

Согласно ст. 66 греческой конституціи 16 ноября 1864 г. палата (*Βουλή*) состоитъ изъ депутатовъ, избираемыхъ тайной подачей голосовъ при помощи шаровъ, согласно закону, имѣющему быть изданнымъ національнымъ собраніемъ. Такой законъ былъ изданъ въ 1877 г. и, въ общихъ чертахъ, является дѣйствующимъ и по сіе время. Подробности баллотировки заключаются въ слѣдующемъ. Въ отведенномъ для выборовъ помѣщеніи ставится столько избирательныхъ ящиковъ, сколько имѣется кандидатовъ. Въ день, назначенный для выборовъ, избиратели подходятъ къ каждому ящику по очереди и опускаютъ шарикъ, который тутъ же вручается лицами, за вѣдующими операціей. Последняя должна продолжаться одинъ день, отъ восхода до заката солнца ¹⁾.

Въ *Сербіи* баллотировка шарами установлена была конституціей 1888 г., причемъ подробности регулировались избирательнымъ закономъ 1891 г. ²⁾. Въ 1901 г., какъ извѣстно, была издана новая конституція. Въ ней установленъ былъ только принципъ тайной подачи голосовъ (ст. 66), опредѣленіе же самаго способа баллотировки было предоставлено законодателю ³⁾. Соответственный законъ изданъ былъ 12 декабря того же 1901 г.

¹⁾ См. *Demombynes*, Les constitutions européennes, 2 éd., 1, p. 815.

²⁾ См. *Barlovac*, Das Serbische Parlament, 1895, S. 31.

³⁾ См. *Pèritch*, Etude sur la nouvelle constitution du royaume de Serbie, въ Bulletin de la Société de législation comparée, № 4—5, 1903, p. 283.

новая конституція 1903 г., возстановляющая, въ основныхъ чертахъ, конституцію 1888 г., вернулась въ отношеніи выборовъ къ старой системѣ, и въ ст. 78 предписываетъ производить таковыя при помощи шаровъ и закрытыхъ избирательныхъ ящиковъ ¹⁾).

Описанная система представляетъ нѣкоторыя удобства въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ большинство населенія неграмотно. Но, въ общемъ, ея недостатки таковы, что рекомендовать введеніе ея нѣтъ никакой возможности. Прежде всего, она открываетъ широкую дверь для всякихъ злоупотребленій ²⁾). Весьма часто лицамъ, завѣдующимъ выборами, нетрудно услѣдить, куда кладутъ шаръ—направо или налево. По большей части, избирательный законъ не даетъ ближайшихъ указаній относительно формы ящиковъ или урнъ, ихъ устройства и т. д., а если даже и предположить, что все эти подробности могутъ быть точно регламентированы законодательнымъ путемъ, то все-таки обойти предписанія закона далеко не затруднительно. Соблюденіе или не соблюденіе тайны выборовъ при баллотировкѣ шарами въ значительной степени зависитъ отъ добросовѣстности лицъ, руководящихъ выборной операціей—и въ этомъ заключается одна изъ слабыхъ сторонъ этой системы. Но есть у нея и еще болѣе существенные недостатки. Такъ, она непримѣнима при коллективныхъ выборахъ (т. наз. *scrutin de liste*), т. е. въ тѣхъ случаяхъ, когда подають голосъ за тотъ или другой списокъ кандидатовъ. Правда, каждый ящикъ можетъ представлять собой извѣстный списокъ, такъ что избиратель, опуская свой шаръ, тѣмъ самымъ голосуетъ за или противъ списка—но здѣсь имѣется то неудобство

¹⁾ *Péritch*, loc. cit., № 8—9, p. 441.

²⁾ См. вышеприведенную жалобу нѣкоторыхъ рижскихъ избирателей по поводу послѣднихъ выборовъ.

что списокъ долженъ быть принятъ или отвергнутъ цѣликомъ, между тѣмъ какъ избиратель можетъ желать подать свой голосъ, скажемъ, за первыхъ двухъ кандидатовъ списка. А, но остальнымъ предпочитаетъ лишь, занесенныхъ въ списокъ Б или В. Словомъ, при баллотировкѣ шарами списочный скрутинѣй представляется почти невозможнымъ.

Далѣе, при разсматриваемой системѣ можетъ оказаться, что никто изъ кандидатовъ не получить большинства (абсолютнаго) голосовъ или даже что всѣ кандидаты будутъ забаллотированы. Съ другой стороны, баллотировка шарами нерѣдко приводитъ къ тому, что истинное желаніе избирателей извращается, и результаты ея оказываются случайными. Какъ совершенно вѣрно замѣчалъ въ 1862 г. начальникъ Владимірской губерніи, отвѣчая на запросъ министерства внутреннихъ дѣлъ о наилучшей организаціи выборовъ въ городскія общественныя учрежденія, „при баллотированіи шарами большинство часто бываетъ слѣдствіемъ случайныхъ комбинацій. Иногда кладутъ шаръ направо не для того, чтобы баллотированный былъ избранъ, а только для того, чтобы онъ не подвергнулся забаллотированію, всегда оскорбляющему самолюбіе и порождающему личныя неудовольствія. Оттого, по большей части, избиратель кладетъ бѣлые шары не исключительно одному лицу, которое онъ желаетъ избрать, а всѣмъ, кого не желаетъ подвергать неудовольствію забаллотировки; слѣдовательно, истинное мнѣніе избирателей здѣсь по необходимости маскируется и часто большинство избирательныхъ шаровъ, противъ всякаго ожиданія, оказывается на сторонѣ такого лица, котораго сами избиратели никакъ не разсчитывали избрать“¹⁾.

¹⁾ Матеріалы, I, 149.

Эти соображенія, повидимому, и побудили министерство внутреннихъ дѣлъ примкнуть въ первыхъ двухъ проектахъ положенія о городскомъ общественномъ управленіи къ системѣ записокъ (см. выше). Но въ проектѣ 1869 г. ст. 77 гласила, что подача голосовъ на выборахъ производится или посредствомъ баллотировки шарами, или же посредствомъ записокъ и т. д., причѣмъ установленіе того или другого способа было предоставлено городскимъ общественнымъ собраніямъ. Какія соображенія побудили министерство установить такую альтернативу—изъ Матеріаловъ не видно. Второе отдѣленіе собственной Е. И. В. канцеляріи, на заключеніе которой былъ посланъ проектъ, въ отзывѣ 26 октября 1869 г. высказалось противъ упомянутой альтернативы на томъ основаніи, что баллотировка шарами, составляя способъ подачи голосовъ вполнѣ удовлетворительный при разрѣшеніи вопросовъ простымъ утвержденіемъ или отрицаніемъ, представляется крайне недостаточною при примѣненіи къ выборамъ, потому что не даетъ возможности положительно называть избираемыхъ лицъ, а принуждаетъ избирателей ограничиваться одобреніемъ или неодобреніемъ предлагаемыхъ кандидатовъ, вслѣдствіе чего результатъ выборовъ зависитъ всего болѣе отъ случайностей ¹⁾). Канцелярія полагала поэтому организовать одну только баллотировку записками. Однако комиссія, образованная для пересмотра всѣхъ уже составленныхъ проектовъ, признала необходимымъ оставить упомянутую выше альтернативу, исходя изъ того соображенія, что за недостаткомъ грамотныхъ избирателей, могутъ выйти и затрудненія ²⁾). Но затѣмъ, въ составъ комиссіи приглашены были, въ качествѣ экспертовъ, городскіе головы и гласные

¹⁾ Матеріалы, II, 484.

²⁾ Матеріалы, III, 62.

думъ нѣкоторыхъ городовъ имперіи; всѣ эти эксперты единогласно признали, что допущеніе подачи голосовъ записками, при безграмотности большинства избирателей, вызвало бы на практикѣ всевозможныя злоупотребленія. Комиссія согласилась съ этимъ взглядомъ и постановила остановиться исключительно на баллотировкѣ шарами ¹⁾. Такимъ образомъ, всѣ тѣ общія и принципиальныя соображенія, которыя высказывались раньше какъ вторымъ отдѣленіемъ, такъ и различными комиссіями, пошли на смарку и, практичности ради, установленъ былъ явно неудовлетворительный способъ голосованія.

* *
*

Переходимъ къ разсмотрѣнію системы бюллетеней или записокъ, практикующей на западѣ, какъ при парламентскихъ, такъ и при муниципальных выборахъ. Самый простой способъ заключается въ томъ, что каждый избиратель пишетъ на листкѣ, выдаваемомъ ему лицомъ или бюро, завѣдующимъ выборами, имя своего или своихъ кандидатовъ и затѣмъ вручаетъ его бюро или опускаетъ въ урну. Такъ, французскій законъ 19 апрѣля 1831 г. постановлялъ (ст. 48—50), что каждый избиратель вызывается поочереды предсѣдателемъ бюро, который вручаетъ ему записку, на которой онъ самъ пишетъ или поручаетъ какому нибудь другому избирателю написать имя намѣченнаго имъ кандидата; затѣмъ онъ, сложивъ свой бюллетень, вручаетъ его предсѣдателю, который опускаетъ его въ особый ящикъ, причемъ секретарь бюро отмѣчаетъ на избирательномъ списокѣ, что данное лицо подало голосъ. Самая же процедура написанія имени кандидата должна была происходить за отдѣльнымъ столомъ (не за-

¹⁾ Ibid., 229.

нятомъ бюро). Характерной особенностью этой системы было то, что листки выдавались и изготовлялись самимъ бюро. Этотъ же порядокъ соблюдается и понынѣ въ *Италии* (зак. 28 марта 1895 г., ст. 54, 64, 65, 66), въ *Австріи*, какъ для выборовъ въ нѣкоторые изъ мѣстныхъ ландтаговъ, такъ и для выборовъ въ рейхсратъ (за исключеніемъ, однако, первой группы избирателей)¹⁾ и въ нѣкоторыхъ *германскихъ* государствахъ — причемъ здѣсь, въ цѣляхъ контроля, каждый бюллетень снабжается номеромъ.

По мѣрѣ того, какъ всеобщее избирательное право стало все болѣе и болѣе распространяться, заготовка бюллетеней сдѣлалась затруднительной для органовъ, завѣдующихъ выборной операцией, и потому была передана самимъ избирателямъ²⁾. Типичными являются постановленія французскаго закона 15 марта 1849 г. Согласно ст. 47—48 этого регулятива, каждый избиратель, будучи вызваннымъ предсѣдателемъ бюро, вручаетъ ему свой бюллетень; послѣдній, при этомъ, долженъ быть изготовленъ внѣ собранія (*en dehors de l'assemblée*) и бумага его должна быть бѣлая, безъ внѣшнихъ знаковъ или примѣтъ. Современное избирательное право *Франціи* проводить тѣ же принципы. По общему правилу, голосованіе тайное (зак. 30 ноября 1875 г., ст. 5; органический декретъ 2 февраля 1852 г., ст. 3 и министерскій циркуляръ 17 февраля того же года), бюллетень, также, какъ и по закону 1849 г., долженъ быть заполненъ избирателемъ до входа въ помещеніе, гдѣ происходятъ выборы, долженъ быть сложенъ пополамъ и т. д. Точно также, согласно германскому избирательному за-

¹⁾ См. *Kulisch*, Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht, 1900, S. 186.

²⁾ См. *G. Meyer*, *op. cit.*, 548.

кону 31 мая 1869 г. и регламенту о примѣненіи этого послѣдняго отъ 28 мая 1870 г., избиратели подходят по очереди къ столу предсѣдателя бюро, называютъ свою фамилію и передаютъ ему свой бюллетень, сложенный такъ, чтобы нельзя было прочесть фамилію кандидата. Бюллетень обязательно долженъ быть изъ бѣлой бумаги, безъ всякихъ особыхъ знаковъ (см. ниже).

На первый взглядъ, казалось бы, эта система должна обезпечивать абсолютную тайну голосованія. На самомъ дѣлѣ, однако, это не такъ. Во Франціи, чуть ли не каждый годъ вносятся въ палату предложенія объ изданіи закона, гарантирующаго болѣе дѣйствительнымъ образомъ это основное начало современнаго избирательнаго права¹⁾. Точно также и въ Германіи неоднократно поднимался вопросъ объ измѣненіи закона 1869 г., пока, наконецъ, 28 апрѣля 1903 г., не былъ изданъ новый регламентъ, видоизмѣняющій правила 1870 г. по многимъ существеннымъ пунктамъ.

Дѣло въ томъ, что вышеописанный способъ баллотировки, какъ выяснила практика, даетъ поводъ къ различнаго рода злоупотребленіямъ. Бумага можетъ оказаться различныхъ оттѣнковъ, различной толщины, величины, формата; прозрачность ея можетъ позволить прочесть имя кандидата; доставленная заранѣе избирателю лицомъ, завѣдующимъ выборами, она можетъ быть снабжена какимъ либо малозамѣтнымъ знакомъ, позволяющимъ этому лицу отыскать, при окончательномъ подсчетѣ, тотъ или другой бюллетень и т. д.²⁾ Для предупрежденія всѣхъ этихъ

¹⁾ Перечень этихъ предложеній см. у *Bonnet*, *Etude sur le secret du vote et les moyens de l'assurer*, 1901. Ср. *Revue de droit public*, 1904, t. 21, p. 126.

²⁾ Въ засѣданіи германскаго рейхстага 1 мая 1902 г. депутатомъ Иессеномъ былъ приведенъ цѣлый рядъ случаевъ, когда должностными лицами общественнаго управленія разсылались

злоупотребленій западно-европейскими законодательствами выработаны двѣ мѣры: устройство особыхъ изоляціонныхъ помѣщеній или будокъ и обязательное вложеніе избирателемъ своего бюллетеня въ особый конвертъ, выдаваемый ему лицомъ, производящимъ выборную операцію. Для ближайшаго ознакомленія съ этими двумя способами, остановимся на новѣйшемъ законодательствѣ Англіи, Бельгіи и Германіи, подробно регламентирующемъ какъ пользование изоляціонными помѣщеніями, такъ и употребленіе конвертовъ.

* *
*

Въ *Англіи*, какъ мы уже имѣли случай упомянуть, избирательная операція состоитъ изъ двухъ моментовъ: nomination и poll. Въ день, назначенный для nomination, Returning Officer'у подаются письменныя заявленія о кандидатурахъ, причемъ, если число предложенныхъ лицъ не превышаетъ числа подлежащихъ избранію депутатовъ, кандидаты eo ipso считаются избранными. Въ противномъ случаѣ переходятъ къ poll, которое происходитъ слѣдующимъ образомъ. Президентъ бюро (Presiding Officer) вручаетъ каждому избирателю бюллетень, который онъ отрываетъ отъ особой талонной книжки. На бюллетенѣ напечатаны имена всѣхъ предложенныхъ кандидатовъ. Избиратель удаляется въ особо отведенную для того изоляціонную камеру ¹⁾, отмѣчаетъ крестикомъ или инымъ

избирателямъ бюллетени съ заранѣе условленными знаками, причемъ имъ предписывалось, подъ угрозой, заносить имя правительственнаго кандидата, см. Verhandlungen des Reichstages 10 Legislaturperiode, II Session, B. 6, S. 5198. Ср. рѣчи депутатовъ Грѣбера, Барра и др., *ibid.*

¹⁾ Система официальныхъ бюллетеней, въ связи съ изоляціонными камерами впервые введена была въ Австралійскихъ колоніяхъ и носитъ названіе „Australian Ballot“; практикуется она и въ Америкѣ, см. *Ostrogorski, La démocratie et les partis politiques*, II, p. 323 et suiv.

знакомъ на запискѣ угоднаго ему кандидата, складываетъ ее пополамъ и, вернувшись въ комнату, гдѣ засѣдаетъ бюро, опускаетъ ее самъ въ урну, показавъ предварительно *Presiding Officer*'у штемпель, которымъ снабжена обратная сторона каждаго бюллетеня. Затѣмъ, происходитъ подсчетъ голосовъ, повѣрка голосованія, пріемъ заявленій и возраженій по поводу сомнительныхъ случаевъ и т. д. ¹⁾.

Въ *Бельгіи* различнаго рода мѣры охраны тайнаго голосованія стали вводиться, начиная съ конца 70-хъ годовъ. Дѣйствующее выборное право основано на законѣ 28 іюня 1894 г., въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ измѣненномъ закономъ 11 іюня 1896 г. Постановленія этихъ актовъ, касающіяся способа подачи голосовъ сводятся къ слѣдующему.

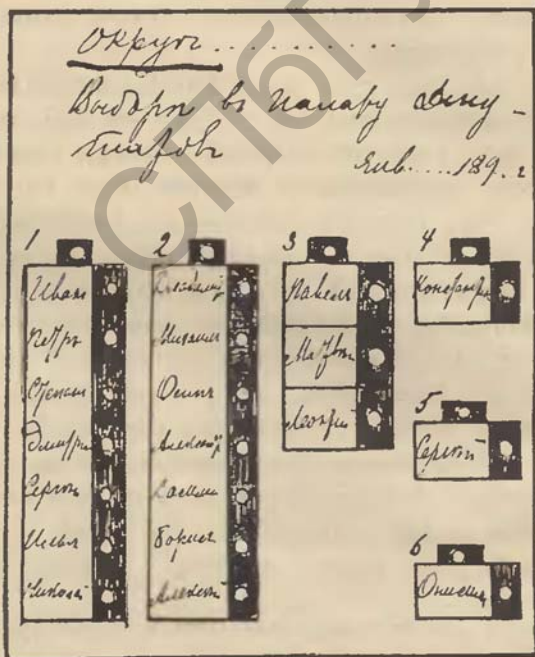
Точно такъ же, какъ и въ Англій, кандидаты представляются избирателями за 10 дней до дня, назначеннаго для избирательной операціи. Каждая кандидатура должна быть поддержана по крайней мѣрѣ 100 избирателями въ тѣхъ округахъ, которые посылаютъ въ палату 4 депутатовъ и 50-ю въ другихъ. Если число предложенныхъ кандидатовъ не превышаетъ числа лицъ, подлежащихъ избранію, представленные кандидаты считаются выбранными. Въ назначенный день, каждый избиратель получаетъ отъ бюро одинъ, два или три бюллетеня, смотря по числу располагаемыхъ имъ голосовъ ²⁾. Бюллетени эти, изготовленные изъ одной и той же бумаги и того же самаго образца, заключаютъ въ себѣ отпечатанными имена всѣхъ кандидатовъ въ видѣ столбцовъ, снабженныхъ на верху арабской цифрой. Каждый

¹⁾ *Hatschek*, op. cit. I, 283; *Градовскій*, назв. соч., 377; *G. Meyer*, op. cit., 550.

²⁾ Въ Бельгіи принята система плюрального голосованія.

столбец обнимает собою кандидатов той же партіи, причѣмъ надъ каждымъ столбцомъ и рядомъ съ каждымъ именемъ отпечатана черная клѣточка съ бѣлой точкой посрединѣ ⁴⁾). Избиратель удаляется затѣмъ въ изоляціонную будку и здѣсь карандашѣмъ зачеркиваетъ бѣлую точку либо надъ столбцомъ, либо передъ тѣми или другими именами кандидатовъ (стоящихъ отдѣльно): въ первомъ случаѣ это значитъ, что онъ вотируетъ за весь партійный списокъ, во второмъ, что онъ подаетъ голосъ за отдѣльныхъ лицъ. Сложенныя пополамъ записки оцу-

⁴⁾ Для наглядности приводимъ образецъ бельгійскаго бюллетеня.



скаются самимъ избирателемъ въ урну, причеиъ, буде того пожелають кандидаты, за правильностью операци слѣдятъ два свидѣтеля (*témoins*), избранные изъ среды выборщиковъ.

Недѣйствительными считаются бюллетени, въ коихъ число затушеванныхъ точекъ больше числа подлежащихъ избранію депутатовъ, равно какъ и тѣ, гдѣ одновременно затушеваны и списочныя, и именныя клѣточки или, наконецъ, гдѣ всѣ клѣточки оставлены незатушеванными.

Совершенно аналогичный порядокъ принять въ *Нидерландахъ* (зак. 1896 г.); большое сходство представляетъ законодательство *Люксембурга* (зак. 1892 г.), разница только та, что передъ именемъ кандидата избиратель ставитъ крестъ (какъ въ Англии).

Третья система, заключающаяся въ употребленіи особыхъ конвертовъ, практикуется, главнымъ образомъ, въ *Германиі*. Введена она была въ великомъ герцогствѣ *Баденскомъ* закономъ 10 іюля 1896 г., въ *Вюртембергѣ* 28 января 1899 г. и регламентомъ отъ 28 апрѣля 1903 г. распространена на выборы въ рейхстагъ. Согласно этому послѣднему регулятиву, избиратель получаетъ отъ бюро, завѣдующаго выборами, конвертъ определенной величины (12—15 сантиметровъ), непрозрачный и снабженный официальнымъ штемпелемъ. Затѣиъ онъ удаляется въ изоляціонное помещеніе, буде таковое имѣется, или подсаживается къ особому столу, поставленному или устроенному такъ, чтобы не было видно, что за нимъ происходитъ, и влагаетъ въ конвертъ свой бюллетень. Бюллетени заготавливаются самими партіями, и законъ только требуетъ, чтобы они были сдѣланы изъ бѣлой писчей бумаги средней толщины и чтобы размѣръ ихъ равнялся 9—12 сантим.

Недѣйствительными считаются тѣ бюллетени, которые:

- 1) не вложены въ штемпелеванный конвертъ или не ходятся въ конвертъ, помѣченномъ какимъ нибудь знакомъ;
- 2) сдѣланы изъ цвѣтной бумаги;
- 3) снабжены какимъ нибудь знакомъ;
- 4) не содержатъ имени кандидата или гдѣ имя написано такъ, что его нельзя прочесть;
- 5) изъ которыхъ не ясно, кого именно избиратель имѣлъ въ виду;
- 6) которые относятся къ лицу, не могущему быть избраннымъ и
- 7) въ которыхъ содержится какая нибудь помѣтка относительно помѣченнаго кандидата.

Послѣдней новинкой, наконецъ, въ разсматриваемой области являются особыя избирательныя машины (voting machines). Родина ихъ, само собою разумѣется, Америка. Подробно опредѣляютъ устройство и функционированіе ихъ недавно изданные законы въ Соединенныхъ Штатахъ (14 февраля 1899 г. для выборовъ въ конгрессъ), въ провинціи Онтарио (1900 г.)¹⁾ и пр. Съ теченіемъ времени эти приборы, вѣроятно, совершенно вытѣснятъ нынѣшніе способы голосованія.

¹⁾ См. *Annuaire de législation étrangère*, t. 30, 1901, 753.