



УДК 94(47)

DOI: 10.25688/20-76-9105.2023.51.3.08

**Чемакин Антон Александрович**

кандидат исторических наук

Санкт-Петербургский государственный университет

Санкт-Петербург, Россия

a.chemakin@spbu.ru; ORCID: 0000-0001-6078-4044

**МЕЖДУ ДЕМОКРАТИЗМОМ И СОСЛОВНОСТЬЮ:  
«ПОЛОЖЕНИЕ О ВЫБОРАХ В КУБАНСКУЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ РАДУ (1919–1920 гг.)»**

*Аннотация.* Статья посвящена закону о выборах в Кубанскую законодательную раду — парламент Кубанского края. Согласно «Основным законам Кубанского края», принятым в 1918 г., в крае должно было существовать два представительных органа — Краевая рада, выбиравшая атамана, занимавшаяся пересмотром конституции и вопросами чрезвычайного значения, и Законодательная рада, деятельность которой была связана с текущей законодательной работой. В конце 1918 г. Законодательная рада была избрана Краевой радой, но в дальнейшем она должна была избираться на всеобщих выборах. К осени 1919 г. был подготовлен закон о выборах в Законодательную раду, предполагавший чрезвычайно сложную и запутанную избирательную систему. Так, в нескольких одномандатных и двухмандатных округах должна была применяться мажоритарная система относительного большинства, а в восьми многомандатных и в отдельной горской национальной курии — панаширование, предполагавшее пропорциональную систему, но при этом дававшее возможность включать в свой бюллетень как кандидатов из разных списков, так и вообще любого человека, имеющего право быть избранным. При подведении итогов голосования предполагалось перераспределение голосов между индивидуальными кандидатурами в различных округах. Современники полагали, что разработанный закон являлся самым демократическим в мире, вобравшим в себя преимущества как пропорциональной, так и мажоритарной системы. Но при этом пресса, отмечая множество достоинств закона, также указывала на то, что из-за введенного ценза оседлости иногородние были поставлены в неравное положение по сравнению с казаками, горцами и коренными крестьянами. С некоторыми поправками закон был принят в январе 1920 г., но к этому времени он уже не мог иметь практического значения из-за наметившегося поражения белых в Гражданской войне.

*Ключевые слова:* Кубанский край, Кубанская законодательная рада, выборы, панаширование, пропорциональная система, мажоритарная система, Гражданская война.

**Благодарности:** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФ в рамках научного проекта № 21-78-00015 «Электоральные процессы в условиях Гражданской войны: на примере антибольшевистских государственных образований европейской части России (1918–1920 гг.)».

UDC 94(47)

DOI: 10.25688/20-76-9105.2023.51.3.08

**Chemakin Anton A.**

Candidate of Historical Sciences

Saint Petersburg State University

Saint Petersburg, Russia

a.chemakin@spbu.ru; ORCID: 0000-0001-6078-4044

**BETWEEN DEMOCRATISM AND ESTATE SYSTEM:  
“THE LAW ON ELECTIONS TO THE KUBAN  
LEGISLATIVE RADA (1919–1920)”**

**Abstract.** The article is dedicated to the law on elections to the Kuban Legislative Rada — the parliament of the Kuban Region. According to the “Basic Laws of the Kuban Region” adopted in 1918, there were supposed to be two representative bodies in the region — the Regional Rada, which elected the Ataman, dealt with the revision of the constitution and emergency issues, and the Legislative Rada, whose activities were related to current legislative work. At the end of 1918, the Legislative Rada was elected by the Regional Rada, but in the future it was supposed to be elected by universal suffrage. By the fall of 1919, a law on elections to the Legislative Rada had been prepared, which envisaged an extremely complex and confusing electoral system. So, in several single-member and two-member districts, FPTP system and plurality block voting were supposed to be applied, and in 8 multi-member districts and in a separate national curia of the Caucasian highlanders — panachage, which provided for a proportional system, but at the same time allowed including to the ballot paper candidates from different lists and even any person who had the right to be elected. When tallying the votes, a redistribution of votes between individual candidates in different districts was envisaged. Contemporaries believed that the developed law was the most democratic in the world, incorporating the advantages of both proportional and majoritarian systems. However, the press, while noting the many advantages of the law, also pointed out that because of the introduced residency requirement, “nonresidents” were put in an unequal position compared to Cossacks, Caucasian highlanders and “indigenous” peasants. With some amendments, the law was adopted in January 1920, but by this time it could no longer have practical significance due to the impending defeat of the Whites in the Civil War.

**Keywords:** Kuban Region, Kuban Legislative Rada, elections, panachage, proportional system, majoritarian system, Civil War.

**Acknowledgements:** The reported study was funded by the Russian Science Foundation, project № 21-78-00015 “Electoral processes during the Civil War by the example of anti-Bolshevik quasi-states in European Russia (1918–1920)”.

**Введение.** Основные политические противоречия на Кубани в годы Гражданской войны были связаны с наличием в крае двух крупных сообществ — казаков Кубанского казачьего войска и иногородних. По состоянию на 1914 г. в сельских поселениях Кубани проживало 49 % иногородних, 46,3 % казаков и 4,7 % горцев; в городских поселениях — 97,6 % иногородних, 1,8 % казаков

и 0,6 % горцев; в целом по краю — 52,8 % иногородних, 42,9 % казаков и 4,3 % горцев. Таким образом, иногородние составляли абсолютное большинство жителей Кубани, но при этом они находились в худшем экономическом положении и были серьезно ограничены в гражданских правах. Термин «иногородние» можно понимать двояко. С одной стороны, им обозначали все население Кубани за вычетом казаков и горцев. С другой стороны, этим же термином называли более узкую группу лиц, проживающих на Кубани, но не имеющих в крае собственной (купчей или надельной) земли сельскохозяйственного значения. Эта группа составляла 91 % от всех иногородних в широком значении, а так называемые коренные иногородние, обладающие землей, — 9 % (согласно переписи 1917 г. соотношение было немного другим — 85 % и 15 %)<sup>1</sup>.

По Временному положению об управлении Кубанским краем, принятому Краевой радой 5 декабря 1918 г., законодательная власть в крае принадлежала Краевой и Законодательной радам, а исполнительная — войсковому атаману и краевому правительству. Таким образом, в крае существовало два парламента. Краевая рада, созывавшаяся время от времени, выбирала атамана, рассматривала и утверждала законы, вносившие изменения в основные положения об управлении краем, решала вопросы, предлагаемые атаманом или Законодательной радой.

Законодательная рада должна была избираться на три года на основании особого закона. В отличие от Краевой рады она действовала на постоянной основе. К ведению Законодательной рады относились вопросы рассмотрения и утверждения бюджета, введения налогов, призыва на военную службу, утверждения договоров с другими государствами, государственными образованиями и областями, контроля над деятельностью исполнительной власти края<sup>2</sup>.

В силу чрезвычайных обстоятельств и невозможности быстро организовать полноценные выборы состав Законодательной рады на 1918–1919 гг. был сформирован путем избрания ее членов из числа депутатов Краевой рады. Так как Краевая рада занималась сравнительно узким кругом «конституционных» вопросов, повседневная работа и борьба должны были вестись именно в стенах Законодательной рады, следовательно, закон о выборах в нее приобретал чрезвычайно важное значение в политической жизни Кубани периода Гражданской войны.

Тема закона о выборах в Законодательную раду ранее уже поднималась в научной литературе, в частности в исследованиях П. И. Остапенко, Е. В. Щетнева<sup>3</sup> и В. Р. Аверьяновой, Р. М. Дзидзоева<sup>4</sup>. Хотя в данных работах и приводятся достаточно обширные выдержки из законопроекта, но авторы, к сожалению, опирались исключительно на черновой вариант положения и полностью проигнорировали материалы прессы и протоколы комиссии по самоуправлению Законодательной рады. Все изменения, касавшиеся увеличения численности Рады со 100 до 104 депутатов,

<sup>1</sup> Коломенский А. Иногороднее население Кубанского Края (Статистический очерк) // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. 20 декабря (1920. 2 января). № 16–18. С. 21–23, 26.

<sup>2</sup> Основные законы Кубанского края. 1. Об управлении Краем. 2. О земле. Екатеринодар, 1919. С. 3–4.

<sup>3</sup> Остапенко П. И., Щетнев Е. В. Законодательство Кубанского края (Опыт историко-правового исследования). Краснодар, 2000. С. 42–46.

<sup>4</sup> Аверьянова В. Р., Дзидзоев Р. М. Государственность на Кубани в период 1917–1920 гг.: историко-правовое исследование. Краснодар, 2019. С. 4, 89–90.

корректировки ценза оседлости и системы подсчета голосов, никак в приведенных трудах не отражены.

**Ход и результаты исследования.** Для рассмотрения проекта Положения о выборах в Законодательную раду при ведомстве внутренних дел Кубанского краевого правительства была образована особая комиссия. В начале сентября 1919 г. она рассмотрела вопрос о системе голосования и шестью голосами против двух приняла пропорциональную систему (хотя, как будет показано ниже, для ряда округов были сделаны исключения). В основу было решено положить систему, установленную для выборов гласных городских дум Кубанского края, «внеся в нее некоторые подсказываемые практикой коррективы»<sup>5</sup>. Основным автором проекта положения был заведующий отделом законодательных предположений по местному самоуправлению Кубанского краевого правительства и бывший армавирский городской голова А. А. Колычев.

Как отмечали разработчики закона, представляя его на суд законодателей, за основу они взяли положения о выборах во Всероссийское Учредительное собрание, в Крымский краевой сейм и в городские думы Кубанского края<sup>6</sup>. От выборов в Учредительное собрание были взят принцип, согласно которому в одних избирательных округах использовалась одна система, а в остальных — другая. В случае с Учредительным собранием в большинстве округов применялась пропорциональная система, но в некоторых случаях в качестве исключения использовались различные разновидности мажоритарной системы: в одномандатных округах — плюральная (относительного большинства), в двухмандатных — блоковая. Точно так же при выборах в Законодательную раду основной была пропорциональная система, но для городов, избравших одного депутата, должна была применяться плюральная, двух депутатов — блоковая. Из закона о выборах в городские думы Кубанского края в закон о выборах в Законодательную раду переключалась разновидность пропорциональной системы с открытыми списками — панаширование, — позволявшая голосовать за кандидатов из разных списков, смешивая их, а также возможность голосовать за любого человека, не включенного в зарегистрированные списки. Наконец, из закона о выборах в Крымский краевой сейм была позаимствована возможность корректировать результаты, полученные в округах, на общекраевом уровне (правда, в итоговой версии кубанского законопроекта от законопроекта крымского практически ничего не осталось).

Согласно подготовленному Колычевым проекту, Законодательная рада должна была состоять из членов, избранных на основе всеобщего, без различия пола, избирательного права, посредством прямых выборов и тайного голосования с применением начала пропорционального представительства. Для производства выборов образовывалось семь отдельных округов, шесть городских и горская национальная курия, приравненная к округу. Рада должна была избираться на три года и состоять из 80 депутатов, но на первых после утверждения закона выборах планировалось в качестве исключения избрать 100 депутатов. Распределение мест по округам можно увидеть в таблице 1.

<sup>5</sup> Кубанская земля. 1919. 7 сентября. № 59. Подробнее про выборы в городские думы см.: Чемакин А. А. Городские выборы на Кубани (весна – осень 1919 года) // Научный диалог. 2021. № 12. С. 109–122.

<sup>6</sup> Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). Ф. Р-1542. Оп. 1. Д. 13. Л. 44 об.; Вольная Кубань. 1919. 22 октября. № 234; 25 октября. № 237.

Таблица 1

**Распределение депутатов по округам на основании средних цифр  
о населении Кубанского края за 1910, 1913, 1915 гг.  
(в редакции комиссии по местному самоуправлению  
Законодательной рады от 22 октября 1919 г.)<sup>7</sup>**

Округа	Население	По расчету на 80 депутатов		По расчету на 100 депутатов	
		Коэффициент	Число депутатов	Коэффициент	Число депутатов
<b>Отдельские округа</b>					
Баталпашинский	204 816	5,54	5	6,87	7
Екатеринодарский	293 696	7,86	8	9,85	10
Лабинский	436 351	11,73	12	14,65	14
Майкопский	361 505	9,71	10	12,14	12
Таманский	450 014	12,09	12	15,11	15
Кавказский	387 920	10,40	10	13,02	13
Ейский	372 597	10,27	10	12,84	13
<b>Итого по отделам</b>	<b>2 516 907</b>	<b>67,60</b>	<b>67</b>	<b>84,52</b>	<b>84</b>
<b>Городские округа</b>					
Екатеринодар и Горячий Ключ	102 678	2,81	3	3,44	3
Ейск	48 695	1,33	1	1,67	2
Майкоп	51 610	1,41	2	1,73	2
Темрюк и Анапа	35 630	0,98	1	1,19	1
Армавир	45 000	1,23	1	1,51	2
Хутора Романовский и Тихорецкий	45 000	1,23	1	1,51	1
<b>Итого по городам</b>	<b>328 577</b>	<b>8,82</b>	<b>9</b>	<b>11,02</b>	<b>11</b>
<b>Горская курия</b>					
<b>По горской курии</b>	<b>132 196</b>	<b>3,55</b>	<b>4</b>	<b>4,43</b>	<b>5</b>
<b>По всему краю</b>	<b>2 977 680</b>		<b>80</b>		<b>100</b>

*Примечание:* В сохранившейся в архиве таблице коэффициенты для городских округов (при расчете на 80 депутатов) отсутствовали, поэтому подсчеты в данной графе, выделенные курсивом, произведены нами. Все остальные данные подготовлены разработчиками закона и приводятся в изначальном виде, хотя в них есть некоторые противоречия (например, количество населения по всем отделам при сложении показателей равняется 2 506 899, а не 2 516 907, по городам — 328 613, а не 328 577).

Совет краевого правительства рассмотрел законопроект 13 октября 1919 г., предварительно заслушав доклад Колычева. Председатель правительства П. И. Курганский и управляющий ведомством внутренних дел К. А. Безкровный указали на то, что представленные сведения о численности населения неверны, в частности население Ейского и Таманского отделов гуще, чем указано разработчиками законопроекта. К ним присоединился член правительства по горским делам К. Г. Натырбов, также утверждавший, что горское население значительно больше по численности, и просивший увеличить представительство горцев до восьми депутатов. Совет правительства не нашел возможным удовлетворить ходатайство Натырбова, решив передать вопрос

<sup>7</sup> Составлено по: ГАКК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 195. Л. 68 об. – 69; Ф. Р-1542. Оп. 1. Д. 13. Л. 45.

на рассмотрение Краевой рады<sup>8</sup>. На заседании Совета правительства 14 октября было решено: в связи с призывом на действительную военную службу казаков до 40 лет и иногородних до 35 лет ограничить срок полномочий членов Законодательной рады годичным сроком. В итоге правительство одобрило законопроект и постановило внести его на рассмотрение в Законодательную раду<sup>9</sup>.

После внесения в Законодательную раду проект был спешно передан в комиссию по местному самоуправлению<sup>10</sup>. 20–22 октября комиссия обсудила его и внесла ряд принципиальных правок. Так, например, был установлен единый ценз оседлости для иногородних, желающих быть избранными в Раду, — два года, при этом горожанам было разрешено баллотироваться от отдельных округов, а селянам — от городских. Была также предпринята попытка вернуться к системе «твердых» списков, как при выборах в Учредительное собрание, но комиссия пятью голосами против четырех поддержала проект Колычева<sup>11</sup>.

Самое принципиальное изменение касалось распределения мандатов. Первоначально Колычевым планировалось, что соединять списки можно будет как на первой стадии выборов, в рамках округа, так и на второй стадии, в рамках всего края. Итоги сначала должны были подводиться на уровне округа, а нераспределенные в округе мандаты и остатки голосов за каждый из списков передаваться в краевую комиссию, которая распределяла бы оставшиеся места между одноименными списками из разных округов (система выборов в Крымский сейм). Но эти положения вступали в противоречие с предполагавшейся возможностью выдвигать одну и ту же кандидатуру в двух округах, вычеркивать нежелательных лиц из списков, голосовать за незарегистрированных кандидатов или кандидатов, баллотировавшихся в иных округах, а также передавать голоса за «индивидуальные кандидатуры» из одного округа в другой (модификация системы выборов в городские думы Кубанского края). Член комиссии Ф. К. Воропинов заметил, что «благодаря вычеркиванию популярного кандидата в том округе, где заявлена его кандидатура, он может не пройти в Раду, несмотря на то что за него могут в порядке индивидуальных кандидатур голосовать в других округах, и, таким образом, он может остаться забаллотированным, несмотря на то что им фактически собрано больше голосов, чем избранными». Комиссия решила, что голоса, поданные за одного кандидата, должны суммироваться краевой комиссией, которая и определит окончательные результаты голосования, и поэтому поручила переработать проект<sup>12</sup>.

Теоретически можно было найти решение этой проблемы, но система выборов получалась причудливой и запутанной, а времени на исправление замечаний комиссии было очень мало, так что в итоге Колычев решил отказаться от подсчета остатков голосов на уровне края, возможности соединять списки на второй стадии выборов и выставлять одну и ту же кандидатуру в двух округах, серьезно упростив систему подведения итогов и фактически отказавшись от элементов, позаимствованных им из крымского закона.

<sup>8</sup> Протоколы заседаний Кубанского краевого правительства: 1917–1920: сб. документов в 4 т. Т. 3: Июль 1919 – ноябрь 1919 / под ред. А. А. Зайцева. Краснодар, 2008. С. 283.

<sup>9</sup> Там же. С. 298.

<sup>10</sup> Вольная Кубань. 1919. 20 октября. № 233; Кубанская земля. 1919. 20 октября. С. 4.

<sup>11</sup> ГАКК. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 195. Л. 68 об. – 74 об.

<sup>12</sup> Там же. Л. 71 об. – 72.



23 октября 1919 г. на пленарном заседании Законодательной рады началось рассмотрение исправленного законопроекта. Докладчик комиссии по местному самоуправлению Воропинов представил проект и призвал «казачью часть Рады, в видах борьбы с реакцией, забыть обиды прошлого и объединиться со всеми остальными силами края...». Он сообщил, что в будущем Рада будет состоять из 80 человек (один депутат на 37 000 душ населения), но на ближайший год предполагается ее увеличить до 100 депутатов ввиду выяснившейся сложности работы и постоянной посылки Радой различных делегаций из состава своих членов.

Наиболее серьезные прения вызвал вопрос о количестве депутатов и распределении мест между отделами. И. В. Горбушин возражал против увеличения Рады до 100 депутатов, так как оно ляжет тяжелым бременем на краевой бюджет (по его подсчетам, 5–6, а то и 10 млн руб.), делегирование же депутатов на различные конференции, отрывающие их от прямых обязанностей, по его мнению, являлось неконституционным. Горбушин также обратил внимание на неправильное распределение мандатов между округами, от которого в наибольшей степени пострадал Лабинский отдел. В вопросе о распределении мандатов с Горбушиным согласился П. М. Каплин, признав, что недостающий лабинский депутат в целях сохранения за горцами четырех мест «перекочевал» в национальную курию. Представитель горцев М. Гатагогу попросил вернуть «незаконно приобретенного» лабинского депутата в свой округ, но при этом настаивал на выделении национальной курии восьми мест, иначе некоторые горские племена, населяющие Кубань, не получают своего представительства. Лидер иногородних Ю. А. Коробьин категорически возражал против притязаний горцев, считая, что удовлетворение их требований нарушит принцип пропорциональности. Представитель горцев С. Шахим-Гирей, доказывавший, что на Кубани проживает не 132 000, а более 200 000 горцев, заметил, что неудовлетворение их просьбы будет большой несправедливостью. Резюмируя сказанное, докладчик комиссии Воропинов предложил поддержать горцев, увеличив их представительство, ведь «мы, казаки, от этого ничего не потеряем». В результате Рада постановила «заблудившегося» депутата Лабинского отдела вернуть «по месту жительства», а представительство горцев увеличить до восьми человек: таким образом, в составе Законодательной рады должно было быть 104 депутата<sup>13</sup>.

Принятый Радой вариант текста положения о выборах, по всей видимости, не сохранился. В фонде Законодательной рады в Государственном архиве Краснодарского края содержится несколько черновых вариантов, причем в некоторых из них присутствуют правки, отражающие работу над законопроектом<sup>14</sup>. Опираясь на эти черновые варианты, а также на протоколы заседаний комиссии по самоуправлению, попытаемся передать основные положения закона.

Право участия в выборах получили русские подданные обоего пола, достигшие 21 года и принадлежащие к составу станичных, волостных, хуторских, волостных, сельских и аульных обществ Кубанского края, а также: вне городов те, которые ко времени первого опубликования избирательного списка проживают в крае не менее пяти лет, в городах — имеющие право участвовать в выборах гласных городских дум (т. е. проживающие в городе как минимум два года). Для получения пассивного

<sup>13</sup> Кубанская земля. 1919. 25 октября. № 98; Утро Юга. 1919. 25 октября. № 238–266; Кубанская воля. 1919. 25 октября. № 24; Вольная Кубань. 1919. 25 октября. № 237; 26 октября. № 238. С. 2; ГАКК. Ф. Р-1542. Оп. 1. Д. 13. Л. 44.

<sup>14</sup> ГАКК. Ф. Р-1542. Оп. 1. Д. 13. Л. 1–57 об.; Д. 113. Л. 1–4.

избирательного права необходимо было достичь ко дню выборов 25-летнего возраста, принадлежать к составу станичных, волостных, хуторских, сельских и аульных обществ либо проживать в крае не менее двух лет.

В выборах не участвовали состоящие на действительной службе воинские чины, находящиеся в момент выборов в своей части (те, кто был в отпуске, голосовать могли); чины административного суда, прокурорского надзора, пограничной и городской стражи — в районе своей службы; лица монашествующие; признанные в установленном законом порядке безумными или сумасшедшими; состоящие под опекой глухонемые. Права голоса также лишались лица, присужденные вступившими в законную силу приговорами к различным наказаниям.

Кандидатский список должен был быть заявлен не позднее чем за 30 дней до дня выборов и подписан не менее чем 30 лицами, имеющими право голоса по данному участку и не выставляемыми кандидатами по данному списку, причем каждый избиратель мог подписать только один список. В списке указывались фамилия, имя, отчество, номер по избирательному списку либо место жительства кандидатов. К списку должны быть приложены заявления всех кандидатов о согласии баллотироваться. Организация, предложившая список, могла снабдить его своим названием. Обязательным требованием было включение в список количества кандидатов, превышающего в полтора раза количество избираемых в округе депутатов (так, если в округе избиралось 10 депутатов, то кандидатов должно быть 15, а если семь депутатов, то 11). Одно и то же лицо могло быть выставлено кандидатом только в одном округе и только в одном списке. Зарегистрированные списки получали номера в порядке их поступления и публиковались. Группы избирателей по округам, избирающим более двух депутатов, не позднее чем за семь дней до дня выборов могли подать заявление о соединении списков, но один и тот же список не мог входить в состав более чем одного соединения. В члены Законодательной рады могли быть избраны не только лица, значащиеся в кандидатских списках, но и прочие, пользующиеся избирательным правом. Самовыдвижения как такового не предполагалось, но голосовать можно было вообще за любого человека, соответствующего требованиям закона, даже если он не заявлял о своем выдвижении в данном округе.

Даты голосования назначались краевым правительством, выборы длились в течение двух дней, причем первый из них должен был быть воскресным или праздничным. В первый день участки работали в городах с 9 до 19 час., в прочих населенных пунктах — с 8 до 18 час., во второй день в городах — с 9 до 17 час., в других местах — с 8 до 17 час.

Голосование происходило посредством подачи избирательных записок (бюллетеней), которые могли быть написаны от руки, изготовлены типографическим либо литографическим способом, посредством пишущей машины или иным путем. Записки, в которых указывались фамилии, имена и отчества кандидатов и их номера или адреса, могли подаваться как в конверте, так и без, но в таком случае они должны были быть сложены исписанной стороной внутрь. Избиратель мог подать целиком список, полученный от его представителей, мог вычеркнуть из него нежелательных кандидатов и вписать желательных, мог, наконец, самостоятельно составить записку, включив в нее кандидатов из разных списков. В округе, избиравшем 10 депутатов, избиратель имел право включить в свою записку от одной до 15 фамилий (если же в ней было, например, 18 фамилий, то три последние просто не принимались в расчет). Не принимались в расчет также фамилии кандидатов, уже упоминавшихся в данной



записке или не имевших права быть избранными. Соответственно, каждый бюллетень содержал в себе столько баллов, сколько лиц в нем значилось. Баллы за кандидатов, состоящих в заявленных списках, автоматически причислялись к соответствующим спискам. Те кандидаты, которые не значились в заявленных списках, относились к особому списку индивидуальных кандидатур (таковой не составлялся в округах, избирающих одного или двух депутатов).

К горской курии относились карачаевцы, ногойцы, черкесы (бжедухи, шапсуги, темиргоевцы, махочевцы, кабардинцы, бесленеевцы, абазинцы, абадзехи). Они не могли избираться по другим округам и голосовать за лиц, не принадлежащих к своей курии. Горская курия распространялась не только на территории аульных юртов, но отчасти имела и экстерриториальный характер: в каждом населенном пункте вне горских поселений в одном из участков должен был выставляться отдельный избирательный ящик для горцев. Выборы в аулах должны были длиться в течение четырех дней с 8 час. утра до 15 час. дня, причем первые два дня предназначались для подачи голосов мужчинами, а последние два — женщинами.

По завершении голосования начиналось подведение результатов. В округах, избирающих одного и двух депутатов, избранными считались кандидаты, получившие наибольшее число голосов, хотя бы и не достигающее половины от всех проголосовавших. Таким образом, в двух одномандатных и трех двухмандатных округах применялась мажоритарная система относительного большинства (в первом случае — плюральная, во втором — блоковая), а партийные списки никакой роли при подсчете голосов не играли.

Комиссии округов, избирающих более двух депутатов, подводили предварительные итоги и передавали выборные листы (протоколы), в которых приводилось количество голосов за каждый из заявленных списков и за каждого отдельного кандидата, в краевую комиссию. Краевая комиссия, получив выборные листы, производила перераспределение голосов между округами, избирающими не менее двух депутатов. Если за кандидата, заявленного в списке, поданы были голоса избирателями других округов как за индивидуальную кандидатуру, то эти голоса передавались в тот округ, где кандидат шел по списку, и присоединялись к голосам и за него лично, и за его список. Если в разных округах были поданы голоса за кандидата, не значащегося ни в одном списке, то они присоединялись к списку индивидуальных кандидатур в том округе, в котором данный кандидат получил наибольшее число голосов.

Проведя перераспределение индивидуальных голосов между округами, краевая комиссия приступала к распределению мандатов. Общее число голосов (баллов), поданных за всех кандидатов всех списков, в том числе и списка индивидуальных кандидатур, делилось на число, в полтора раза превышающее число подлежащих избранию в округе депутатов Рады. Полученное от этого деления число называлось избирательным частным. Посредством деления количества голосов (баллов), поданных за каждый список, на избирательное частное определялось число членов Рады, избранных по каждому списку, в том числе и по списку индивидуальных кандидатур. Если не все места были распределены таким образом, частные с дробями располагались в порядке относительной величины дробей, и недостающие мандаты распределялись между списками с наибольшими дробями. Таким образом, при выборах в Раду использовалась квота Хэйра. Если в округе имелись списки, объявившие о соединении, то при распределении мандатов голоса за эти списки складывались, а затем число

членов Рады, причитающееся соединению, распределялось между его составными частями по тому же правилу. В последнюю очередь происходило распределение мандатов внутри списков. Депутатами становились кандидаты, за которых было подано наибольшее количество голосов (баллов), а при равенстве голосов — стоящие выше в списке.

Журнал «Местное самоуправление на Северном Кавказе» писал, что «это наиболее совершенный в мире избирательный закон», а разработчикам его удалось «достигнуть того, что до сих пор в теории избирательного права считалось почти недостижимым идеалом, т. е. согласования пропорционального представительства со свободой голосования отдельного избирателя», и уничтожить недостатки обеих систем, с которыми не могли справиться практика и теория избирательного права Западной Европы и Америки. Автор статьи даже задавался вопросом: не суждено ли кубанскому закону «сделаться таким же прообразом новых избирательных систем, каким послужила конституция одного из 13 первоначальных американских штатов Виргинии для американских конституций»? По его мнению, парламент, избранный по этой системе, становился близким народу и вместе с тем давал полное представительство меньшинству, а голосование по партийному списку соединялось с полной свободой голосования отдельного избирателя. Кроме того, в отличие от закона о выборах в городские думы, удалось решить проблему «обезглавливания» («декапитации») списков, которую автор журнала объяснил на следующем примере: «Какого-нибудь рядового никому не известного члена партии, выставленного в списке только для счета, не будут вычеркивать потому, что его почти никто не знает, и потому, что его по той же причине не будут критиковать враги партии. Зато крупного партийного деятеля будут ожесточенно критиковать, “его знает вся страна”, у него масса не только доброжелателей, но и врагов не только в среде сочувствующих, но и в своей партии, и его будут вычеркивать более, чем кого бы то ни было другого. В результате во Франции Клемансо по списку радикалов может собрать меньше голосов, чем какой-нибудь никому не известный Гонэ. Первого будут вычеркивать, как Клемансо, второго никто не будет знать и оставят в списке, полагаясь на рекомендацию партии». Теперь благодаря кубанскому закону эта проблема решалась, так как за такого известного человека будут голосовать и в своем, и в других округах: «Если Клемансо в его округе многие вычеркнут из списка радикалов, а Гонэ никто не вычеркнет, то зато Гонэ никто и не припишет к другому списку. Клемансо же будут приписывать тысячи, и за него будут тысячами голосовать в других округах. Результат определится тем, кого у него больше — врагов или друзей, т. е. единственным допустимым мерилom с точки зрения демократии — волей народа». Таким образом, даже если такой популярный политик с большим антирейтингом не проходил в Раду после предварительного подведения итогов голосования окружной комиссией, он имел все шансы на получение мандата после того, как краевая комиссия приплюсовывала голоса, поданные за него в других округах.

Несмотря на все похвалы, у журнала нашлось место и для критики: «Две души — демократизм и сословность — живут в груди кубанской государственности, и это наличие двух взаимно противоположных, исключаящих друг друга идей, положенных в основание государственного строительства Кубани, фатально отражается на каждом мероприятии кубанского правительства, на каждом законодательном акте его парламента», и «даже наиболее демократичные, наиболее смелые реформы, где Кубань

вносит в государственное право свое новое слово, пытаясь создать наиболее совершенные, наиболее демократические законы, все же несут на себе печать этой раздвоенности и разлагающее реакционное начало сословности». Несмотря на то что казаки составляли менее половины жителей края, благодаря введению дифференцированного ценза оседлости они имели все шансы на получение большинства в Раде: «Для казаков и коренных, приписанных к краю, жителей не существует никакого ценза оседлости. Казак, горец или крестьянин-общинник может совершенно не жить в крае. Достаточно того, что он приписан к станице, аулу или волости, и, если он даже родился вне края, все равно он может явиться на выборы и будет голосовать. Житель города, не казак, пользуется избирательным правом в том случае, если он прожил в данном городе два года. Гражданин не казак и не коренной житель, проживающий в станице, пользуется избирательным правом в том случае, если он проживет в крае пять лет. Создается две мерки: одна для иногородних, другая для казаков и горцев и крестьян-общинников. Для иногородних жителей городов, где они не могут конкурировать с казаками (казаков в городах нет), мерка полегче; для жителей станиц и сел, где возможна избирательная борьба между гражданами первого и второго сорта, мерка потяжелее». Несмотря на это, автор «Местного самоуправления» считал законопроект шагом вперед, так как принцип совместного голосования по пропорциональной системе казаков и иногородних, пришедший на смену полного лишения избирательных прав иногородних, живущих в станицах, являлся тяжелым ударом по сословности. По его мнению, благодаря этому закону в новом составе Законодательной рады будет около 33 % иногородних вместо 10 % в текущем<sup>15</sup>.

Казаки и горцы, в отличие от левых журналистов из «Местного самоуправления», считали пятилетний ценз оседлости для иногородних необходимым и принципиально не влияющим на состав Рады. Заместитель председателя Законодательной рады С. Шахим-Гирей заметил в интервью прессе по данному поводу: «Это ограничение является вполне справедливым и вызывается событиями последних лет. Нельзя предоставить право вершить судьбы Кубани тем, кто вчера сюда приехал и завтра может уехать. Мы надеемся, что иногороднее население поймет необходимость этой меры, тем более что и при ее наличии избранное по такому закону большинство Рады будет состоять, должно быть, из иногородних»<sup>16</sup>.

Впрочем, пятилетний ценз оседлости и так стал большим достижением для иногородних. «О том, чтобы добиться последовательного демократического закона, и речи быть не могло. Казачество должно было сохранить за собою абсолютное большинство в законодательной и исполнительной власти в Крае. Мы это отлично понимали и добивались только одного: чтобы представительство от иногороднего населения приближалось к 50 % общего представительства», — вспоминал лидер фракции иногородних в Законодательной раде Ю. А. Коробьин. Собрание иногородних депутатов Краевой рады во время второй ее сессии вынесло постановление о желательности пятилетнего ценза, понимая, что на большее рассчитывать не приходится. Казаки сначала предлагали 15-летний ценз, затем 10-летний и 7-летний. В конце концов правительство и Рада пошли на уступки и согласились на 5-летний ценз для отделов и 2-летний для городов<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *Смирнов П.* Избирательный закон в Краевую Раду // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. 5 декабря (1920. 2 января). № 16–18. С. 18–21.

<sup>16</sup> Утро Юга. 1919. 25 октября. № 238 (266).

<sup>17</sup> *Коробьин Ю.* Представители иногородних в Раде // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. 20 декабря (1920. 2 января). № 16–18. С. 14.

Законопроект был передан в Краевую раду, но дальнейшую работу над ним прервало так называемое кубанское действо — конфликт между командованием Вооруженных сил Юга России (ВСЮР) и «самостийнической» частью казачества, завершившийся временным разгромом сепаратистов. Внесенные в ноябре 1919 г. изменения упразднили Законодательную раду, передав ее функции Краевой раде и сохранив за последней все принадлежащие ей функции за исключением избрания войскового атамана, для которого должна была созываться отдельная Атаманская рада. На законопроекте, впрочем, это особо не отразилось, за исключением того, что он теперь должен был определять правила выборов в новую Краевую (а не Законодательную) раду<sup>18</sup>.

На фоне поражений ВСЮР в ноябре – декабре 1919 г. кубанцы начали выходить из-под денкинского контроля, в Раде снова усилилось влияние сепаратистов<sup>19</sup>. На заседании 2 января 1920 г. Кубанская чрезвычайная краевая рада отказалась от навязанных ей за два месяца до этого изменений и восстановила Временное положение об управлении Кубанским краем от 5 декабря 1918 г. и Законодательную раду, а полномочия ее нынешнего состава были продлены вплоть до избрания Рады следующего созыва на основе нового избирательного закона<sup>20</sup>.

Детальное обсуждение законопроекта началось на заседании 7 января 1920 г. Депутат Возжев от имени Кавказского отдела выразил сомнения в необходимости принятия закона в настоящий момент: «Никто не сомневается в том, что избират[ельный] закон сейчас не может иметь практического значения. Сейчас избирать некому. Все на фронте. Избирательный закон — это политический шаг для успокоения известной части населения. Осуществлен тот закон будет только по окончании гражданской войны. Но если одну часть населения этот закон успокоит, то мы опасаемся, как бы он не расхолодил другую часть населения. Сейчас мобилизация прошла блестяще, но как на мобилизованных казаков подействует этот закон? Если Рада сейчас примет этот закон, то скажут, что она сделала это под давлением чрезвычайных обстоятельств». По мнению Кавказского отдела, закон необходимо было снять с рассмотрения и отложить до следующей сессии. Депутат Д. Е. Скобцов не согласился с мотивировкой Возжева, но признал, что закон такой громадной важности нельзя проводить в спешном порядке. Им яростно возражали депутаты Ю. А. Коробьин и Ф. Т. Аспидов, отмечавшие, что откладывание принятия закона произведет тяжелое впечатление на иногороднее население, мобилизуемое на фронт. В итоге предложение Кавказского отдела было отвергнуто<sup>21</sup>. При постатейном чтении большая часть статей была принята без изменений или с незначительными изменениями, принципиальных правок было всего лишь несколько. Так, депутат Горбушин обратил внимание на неравномерность избирательного стажа: иногородним, проживающим в отделах, для включения в списки избирателей надо прожить в крае пять лет, а для выдвижения своей кандидатуры — всего два года. Кроме того, по его мнению, благодаря этому недоразумению в Раду могут попасть «перелетные птички» из денкинского

<sup>18</sup> ГАКК. Ф. Р-1542. Оп. 1. Д. 13. Л. 56.

<sup>19</sup> Утро Юга. 1920. 3 января. № 2.

<sup>20</sup> Протоколы заседаний Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады с 30-го декабря 1919 г. по 7-е января 1920 г. №№ 73–80. С. 8, 11–12.

<sup>21</sup> Утро Юга. 1920. 9 января. № 6; Протоколы заседаний Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады с 30-го декабря 1919 г. по 7-е января 1920 г. № 73–80. С. 14.

Особого совещания. Несмотря на возражения, что ни один кандидат из Особого совещания в Раду не пройдет, ценз для пассивного избирательного права в отношении иногородних был увеличен до пяти лет. Таким образом, в финальной версии закона для казаков, горцев и коренных иногородних не было никаких цензов оседлости, для отдельных иногородних — пять лет для активного избирательного права и пять лет для пассивного, для городских иногородних — два года для активного и пять лет для пассивного.

Кроме того, было уточнено, что осетины, живущие на Кубани, голосуют вместе с остальным населением края, а не по горской курии. Также депутаты исключили статью о том, что избиратели горской курии не могут быть избираемы в члены Рады по остальным округам и не могут голосовать за лиц, к этой курии не принадлежащих. По всей видимости, это значило, что горец теперь сам мог выбирать, по какому из округов ему голосовать или выставлять свою кандидатуру — по одному из общих или по горскому. Обсудив все статьи, депутаты приняли законопроект в целом. После окончательного редактирования в президиуме Краевой рады и утверждения закона войсковой атаман и краевое правительство по согласованию с Законодательной радой должны были определить время производства выборов<sup>22</sup> (впрочем, еще в декабре комиссия по самоуправлению, рассматривавшая проект, пришла к заключению, что выборы возможны не ранее апреля 1920 г.<sup>23</sup>).

Екатеринодарская газета «Утро Юга» назвала закон долгожданным, несмотря на пятилетний ценз оседлости для иногородних, и отметила, что «пять лет, год или месяц — оговорка непринципиальная: важно то, что сдвинут с места тяжелый камень казачьей обособленности, камень сословного эгоизма», и, наконец, «свыше 50 % населения превращаются в полноправных граждан»<sup>24</sup>. Принятие закона о выборах активно использовалось в пропаганде кубанских властей, пытавшихся подвигнуть население, в том числе иногороднее, на активное сопротивление наступающим большевикам. «Краевая рада приняла закон о выборах в Законодательную раду, согласно которому власть законодательная и исполнительная будет принадлежать не только казакам, но и иногородним и горцам, так как выборы в Законодательную раду будут проводиться на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования», — сообщала Рада в обращении к народу Кубани, тут же бросая лозунг: «Все к оружию! Все на фронт, на защиту своих очагов!»<sup>25</sup>

Но время было уже упущено, и принятие закона о выборах так и осталось чисто символическим жестом. Несколько месяцев спустя территория Кубани была занята Красной армией, а кубанские войска и органы власти частично эвакуировались в пока еще контролируемый белыми Крым, частично отступили на территорию Грузии.

**Заключение.** Сложно сказать, как этот «наиболее совершенный в мире избирательный закон» показал бы себя на практике. Даже если отбросить такие моменты, как сословный подход к цензу оседлости и предоставление непропорционально большого

<sup>22</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-446. Оп. 2. Д. 27. Л. 52 об; Казачьи думы. 1920. 9 января. № 6; Протоколы заседаний Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады с 30-го декабря 1919 г. по 7-е января 1920 г. № 73–80. С. 14–15.

<sup>23</sup> Кавказский край. 1919. 19 декабря. № 216.

<sup>24</sup> Утро Юга. 1920. 11 января. № 7.

<sup>25</sup> ГАРФ. Ф. 10073. Оп. 2. Д. 1001. Л. 1.



количества мест горцам, оставался вопрос, найдутся ли образованные кадры на местах для точного выполнения закона и поймут ли избиратели все его хитросплетения. Кроме того, партийной системы в крае за пределами городов фактически не существовало, вследствие чего результаты выборов могли быть самыми неожиданными. Если иногородние, жившие в сельской местности, скорее всего, отдали бы свои голоса эсерам, не очень понятно, за кого проголосовало бы казачество. С одной стороны, в условиях противостояния с иногородними оно должно было постараться сплотиться и выставить единый казачий список, как на выборах во Всероссийское Учредительное собрание (тогда в него входили еще и горцы). Но, с другой стороны, противоречия между двумя враждующими группировками внутри казачества — «линейцами» и «черноморцами», сторонниками ориентации на Россию или на Украину, — были слишком велики. К тому же в Раде за время ее существования так и не сложилось фракций, созданных на идейной основе, вместо них продолжали существовать группы по отделам, включавшие депутатов разной политической окраски и отстаивавшие в первую очередь свои местные интересы. Сложно сказать, что получилось бы в итоге: конкурировали бы несколько казачьих списков, условно говоря «пророссийский» и «самостийнический»? Или выдвигался бы единый казачий список, включавший в себя всех — и правых, и левых, и «единонеделимцев», и федералистов, и сепаратистов? Или, если договориться о едином списке не удалось бы, а местные интересы взяли верх, множество списков даже не от отделов, а от станиц? При таких вводных условиях затруднительно сказать, каков был бы новый состав Кубанской законодательной рады и в какой мере его можно было бы считать «заслуженной» избирательной системы. Победа большевиков в Гражданской войне поставила крест на всех этих предположениях, и закон, которому пророчили большое будущее, так и не получил возможности пройти испытание практикой.

### Литература

1. Аверьянова В. Р., Дзидзоев Р. М. Государственность на Кубани в период 1917–1920 гг.: историко-правовое исследование. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2019. 162 с.
2. Остапенко П. И., Щетнев Е. В. Законодательство Кубанского края (Опыт историко-правового исследования). Краснодар, 2000. 135 с.
3. Чемакин А. А. Городские выборы на Кубани (весна – осень 1919 года) // Научный диалог. 2021. № 12. С. 109–122. DOI: 10.24224/2227-1295-2021-12-497-515

### References

1. Aver'ianova V. R., Dzidzoev R. M. Gosudarstvennost' na Kubani v period 1917–1920 gg.: istoriko-pravovoe issledovanie [Statehood in the Kuban during the period of 1917–1920: historical and legal research]. Krasnodar: Kubanskii gos. un-t, 2019. 162 p. (In Russ.).
2. Ostapenko P. I., Shchetnev E. V. Zakonodatel'stvo Kubanskogo kraia (Opyt istoriko-pravovogo issledovaniia) [Legislation of the Kuban Region (Experience of historical and legal research)]. Krasnodar, 2000. 135 p. (In Russ.).
3. Chemakin A. A. Gorodskie vybory na Kubani (vesna – osen' 1919 goda) [City elections in Kuban (spring – autumn 1919)] // Nauchnyi dialog. 2021. № 12. P. 109–122. DOI: 10.24224/2227-1295-2021-12-497-515 (In Russ.).