

*В.П. Казаков<sup>1</sup>*  
*V.P. Kazakov*

## **Избирательная реформа в Аргентине. Закон Саенса Пеньи**

### **Election reform in Argentina. Saenz Peña Law**

*Аннотация:* В статье рассматривается избирательная реформа, известная как закон Саенса Пеньи, по той ведущей роли, которую сыграл президент Саенс Пенья в ее разработке и принятии конгрессом. Реформа была призвана демократизировать избирательную систему страны. С этой целью вводился избирательный список на основе военного регистра, который включал всех мужчин с 18 лет. Этим самым преследовалась цель сделать выборы всеобщими и обязательными. Тайное голосование предохраняло от давления на избирателей. Система печатного списка давала представительство меньшинству и имела цель создать двухпартийную систему. Принятие закона Саенса Пеньи привело к увеличению числа участвующих в выборах политическая власть олигархии была подорвана, и оппозиция получила возможность участвовать в политической жизни. Но консерваторам не удалось создать современную политическую партию, в результате чего на следующих выборах победили радикалы.

*Ключевые слова:* Аргентина, закон Саенса Пеньи, всеобщие выборы, обязательное голосование, двухпартийная система, олигархия, консерваторы, радикалы.

*Abstract:* This article examines election reform that became collectively known as Saenz Peña Law because of the influential role placed by

---

<sup>1</sup> Владимир Петрович Казаков – доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Института всеобщей истории РАН. E-mail: [nik3334@yandex.ru](mailto:nik3334@yandex.ru); Vladimir Petrovich Kazakov – doctor of History, leading researcher of Institute of World History RAS. E-mail: [nik3334@yandex.ru](mailto:nik3334@yandex.ru); ORCID: 0000-0002-8703-4793

President Roque Saenz Peña in drawing and getting legislation passed through Congress in an attempt to make election genuinely effective. Saenz Peña Law required new and honest registration of voter-male citizens at age of 18 who were required to register for military service with this listing also serving as ballots which were used to present coercion of voters. To ensure participation of minority group in election provision was included s “incomplete ballot” to encourage development of strong 2 party government. Saenz Peña Law brought the voters to the polls in large numbers, the political power of the oligarchy was curled and way was open to opposition to participate in political process. But conservatives failed to organize modern political party, as a result radicals won the next election.

*Keywords:* Argentina, Saenz Peña Law, general election, compulsory voting, 2-party government, oligarchy, conservations, radicals.

---

DOI: 10.32608/2305-8773-2022-33-1-7-45

Избирательная реформа 1912 г., вошедшая в историю Аргентины по имени ее инициатора президента как закон Саенса Пеньи – всеобщее избирательное право при обязательном и тайном голосовании, стала важным рубежом в политической эволюции страны, положив начало установлению в стране демократического режима власти, переходу к политической демократии.

В историографии существуют различные точки зрения на происхождение реформы и ее цели. Господствовавшее в первой половине XX века в аргентинской историографии традиционалистское или либерально-позитивистское направление во главе с Р. Ливене рассматривала ее как важную веху в прогрессивном развитии страны и связывало ее с борьбой за духовное и моральное величие Аргентины, за установление демократии, наступившей с принятием в 1912 г. закона Саенса Пеньи<sup>2</sup>. Аналогичной точки зрения придерживался и английский историк Ф.А. Киркпатрик, который считал закон Саенса Пеньи мирной революцией, дополнением к Майской революции 1810 г.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Levene R. 1933. P. 525.

<sup>3</sup> Kirkpatrick F.A. 1931. P. 215.

Появившиеся в середине XX в. различные течения «школы ревизии» аргентинской истории вели пересмотр истории страны с антилиберальных, националистических позиций. Так Р. Пуигрос и Д. Кантон рассматривали реформу как тактический ход консерваторов, перед угрозой восстания радикалов, как уступку им правительства, но не реальной власти<sup>4</sup>. Аналогичных взглядов придерживался английский историк Д. Рок, который, как и вся англо-американская историография вел исследование в русле теории модернизации, что, однако, не исключало наличие у историков различных взглядов на те или иные события аргентинской истории. Рок видел цель избирательной реформы в установлении коалиции между элитой и городским средним классом. Однако принятие закона Саенса Пенья не сопровождалось шагами по натурализации иммигрантов. Поэтому закон не был демократическим, так как устранял от участия в политической жизни рабочих, бывших в своем подавляющем большинстве иммигрантами<sup>5</sup>. Историк-радикал Г. Дель Масо приписывал принятие закона борьбе радикальной партии за демократию и непримиримости к олигархическому режиму<sup>6</sup>.

На рубеже XX–XXI вв. избирательная реформа 1912 г. стала рассматриваться историками-либералами как результат внутриэлитной борьбы. Авторы коллективного труда об избирательной реформе, вышедшей в коллекции новый взгляд на историю Аргентины, трактуют ее как конфликт внутри элиты, как результат трансформации режима им самим без всякого давления со стороны оппозиции. Они считают ошибочным взгляд тех историков, которые видели причины принятия закона в давлении радикалов с их угрозой восстания. По их мнению, Саенс Пенья, предлагая избирательную реформу, преследовал цель не «подновить» прежний режим, а сменить его полностью, что и позволило бы создать политические

---

<sup>4</sup> Puiggróss R. El yrigoyenismo. 1965. P. 36–39; Kanton D. 1973. P. 79–91.

<sup>5</sup> Rock D. 1975. P. 26, 38.

<sup>6</sup> Del Mazo G. 1957. P. 131.

партии на прочной основе и внести демократические правила игры в ряды самой элиты. Саенс Пенья и его сторонники были убежденными демократами<sup>7</sup>. Ссылаясь на историка Роя Ору, они утверждали, что избирательная реформа не вызвала противодействия со стороны земельных собственников, которые в целом ее приняли и ей способствовали, поскольку не зависели от той или иной господствующей политической группы, и считали, что установление демократического режима не представляет для них угрозы<sup>8</sup>. Отвергается как абсурдное утверждение А. Фрондиси, который до того, как стал президентом Аргентины в 1958 г. занимал антиимпериалистическую позицию, что помимо внутренних факторов, приведших к принятию закона Саенса Пеньи, существовали и внешние. Британская политика сыграла главную роль в принятии решения о реформе, поскольку Великобритания в преддверии мировой войны нуждалась в существовании в Аргентине стабильного правительства для получения продовольствия и сырья<sup>9</sup>.

Ставший президентом страны в 1910 г. Р. Саенс Пенья хорошо понимал, что демократизация аргентинской политической системы является главной национальной проблемой, которую необходимо решить

Силы, поддерживавшие избрание Саенса Пеньи и объединенные с этой целью в национальный союз, носили гетерогенный характер. С одной стороны, это были провинциальные олигархии, вынужденные, чтобы не потерять власть, поддерживать кандидата – защитника избирательной реформы. С другой стороны, искренние сторонники реформы были разобщены, действовали разрозненно. Некоторые из них понимали, что реформа несет с собой новую форму борьбы за власть и требует создания политической партии, отличной от традиционных.

---

<sup>7</sup> Lopez Mario Justo (h) Ed. 2005. P. 568–574.

<sup>8</sup> Hora Roy. 2002. P. 225–226.

<sup>9</sup> Frondizi A. 1956. P. 81-82.

О необходимости создания такой партии писал Саенсу Пеньи видный деятель правящего режима Е.С. Себальос. По его мнению, это должна быть правительственная партия, которая объединила бы всех, понимающих необходимость политической реформы. Вместе с тем она носила бы консервативный характер, «поддерживала бы нынешнее положение как основу и гарантию общественного порядка, отставив в сторону личные интересы». Себальос указывал и на главного врага, с которым нужно бороться. Это бывший президент Рока и его сторонники. «Впечатляющая деградация аргентинской политики, – писал он Саенсу Пеньи, – это результат 30 лет правления Роки; все принижено до солдатского костра на границе». Себальос не питал иллюзий в легкости проведения необходимых. «Будет стоять много сил и жертв, – заключал он письмо, – чтобы сделать достойной аргентинскую политику»<sup>10</sup>.

Саенс Пенья полностью разделял эти взгляды. Еще до выборов он говорил о необходимости создания новой партии, призывая привлечь всех, кого Рока удалил из политики, а также университетскую молодежь. Это должна быть партия, организованная на демократических принципах: выборность, а не назначение кандидатов всех уровней. Планам сторонников реформ благоприятствовал кризис традиционных партий, которые находились в процессе распада.

Менее всего требованиям современной партии отвечал национальный союз, который оставался традиционной персоналистской группировкой, под вывеской которого собрались различные провинциальные кланы. Этому соответствовала и его организационная структура: руководители всех уровней не избирались, а назначались сверху вниз. Это было верхушечное образование представителей господствующего класса, объединенных родственными и дружескими связями. Если ее социальная основа была однородной, то идейно-политическая ориентация носила гетерогенный характер. Всех членов союза объединяла

---

<sup>10</sup> Fondo Rique Saenz Peña. Legajo 2458.

лишь поддержка кандидатуры Саенса Пеньи и неприязнь к Роке, который подвергался открытой критике. Так один из местных руководителей национального союза в Буэнос-Айресе говорил, что генерал Рока после завершения национальной организации был «самым выдающимся врагом аргентинской демократии». Но такая идейно-политическая определенность наблюдалась лишь в федеральной столице. По мере удаления от центра картина становилась все более мозаичной. В провинциях национальный союз пользовался поддержкой местных властных группировок, которые и составляли его ядро, однако не в силу личных симпатий, а под давлением президента Фигероа Алькорты.

Характерно, что в предвыборной кампании его члены почти не говорили об избирательной реформе. Не обсуждалась ни проблема существования «правительств-избирателей», ни то, как покончить с этим.

Исключением являлся сам кандидат в президенты. Еще до создания национального союза Саенс Пенья, выступая на митинге своих сторонников, изложил предвыборную программу. Главным в ней была политическая реформа, начать которую предполагалось с кардинального изменения избирательной системы: введения обязательного и тайного голосования. Последнее он рассматривал не только как основополагающий принцип, но и как школу гражданственности. По его мнению, недостаточно гарантировать свободные выборы, необходимо создать и самого избирателя, «вытащив его из темного угла эгоизма на живительный свет народного осуждения»<sup>11</sup>. Для исправления недостатков он не видел иного пути как замену открытого голосования тайным. Власть должна быть открыта для представительства всех существующих в обществе мнений и тенденций.

Саенс Пенья подверг критике существующие партии, которые, по его словам, объединяли людей, а не программы. Одни из них находились в процессе распада, другие искали новое место в меняющемся обществе. Но все они должны были

---

<sup>11</sup> Saenz Peña. 1957. P. 52.

стать современными партиями: иметь принципы и программы. Закljučая эту часть своего выступления, он сказал: «Позвольте мне думать, что я стану поводом для создания органичных и доктринальных партий, которых требует аргентинское величие. Дайте мне надежду, что они покончат с персонализмом и дадут нам идеи»<sup>12</sup>.

Наряду с политическими Саенс Пенья затронул и социально-экономические проблемы. Как и многие его современники, он верил в великое будущее Аргентины – «Соединенных Штатов Юга Америки». Вместе с тем он видел препятствия, стоящие на этом пути. Прежде всего, это недостаток населения. «Необходимо отметить, что нам не хватает населения. Мы победили индейцев, но не пустыню»<sup>13</sup>. Главным средством увеличения населения продолжала оставаться иммиграция. Саенс Пенья бы противником «искусственной» иммиграции. Он полагал, что государственные субсидии иммигрантам не могут решить проблемы. Нужна спонтанная иммиграция, для которой достаточно политических гарантий, стабильности валюты и быстрого судопроизводства, что наряду с натурализацией иммигрантов увеличит приток в страну нового населения. Но при этом возникала опасность иного рода: количество иммигрантов может превысить аргентинское население. Решение этой проблемы Саенс Пенья видел не в законодательном ограничении прав иммигрантов, а в их «аргентинизации». Главную роль в этом он отводил школьному образованию. «Если мы дадим им воспитание и образование в детстве, мы не будем иметь иностранцев в зрелом возрасте»<sup>14</sup>.

Не обошел кандидат в президенты и аграрный вопрос. Он не являлся сторонником аграрной реформы и предлагал более умеренный путь: облегчить доступ к общественной земле непосредственным производителям, а также в сокращении

---

<sup>12</sup> Saenz Peña. 1957. P. 59.

<sup>13</sup> Saenz Peña. 1957. P. 49.

<sup>14</sup> Saenz Peña. 1957. P. 48.

латифундий путем прогрессивного налогообложения, «как необходимого средства раздела земли»<sup>15</sup>.

Саенс Пенья решительно выступал против, по его словам, «провиденциального государства», за активное участие частных компаний в экономическом развитии страны. В то же время он был противником монополий, прежде всего торговых: «Они являются ненужными посредниками между частными производителями и нуждающимися потребителями. Они денационализируют нашу промышленность, лишая нас управления собственной торговлей и вместе с ней законных выгод, умеренных и нормальных, которые должны аккумулировать аргентинское богатство. Я не желаю видеть мою страну в петле этих спекулянтов»<sup>16</sup>.

Говоря о ведущей роли частного капитала, Саенс Пенья имел в виду не только иностранный, но и аргентинский капитал: «Я считаю необходимым поддержать аргентинский капитал в общественных работах или в полезных для страны частных предприятиях. Мы всем обязаны иностранному капиталу и не перестаем благодарить его, – пояснил он, – но настало время стимулировать нашу собственную энергию». Его беспокоило, что «труд и усилия аргентинских рук» не могут конкурировать с иностранными»<sup>17</sup>. Свою экономическую политику он обещал проводить на основе учета и примирения спорных интересов. Государство должно защищать существующую промышленность, но лишь «до ее расцвета и способности приносить прибыль»<sup>18</sup>.

В представлении Саенса Пеньи в Аргентине не существовало почвы для классовых конфликтов, а значит и для социализма, который не может пустить корней и развиваться в стране. «Наша страна не знает угнетения со стороны капитала, но да, знает щедрость зарплаты». Но наряду с высокой зарплатой, он признавал и дороговизну жизни для трудящихся,

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid. P. 55

<sup>17</sup> Saenz Peña. 1957. P. 55.

<sup>18</sup> Ibid. P. 54.

которую предлагал удешевить путем налоговой реформы: перенести налоговую нагрузку на состоятельные слои. В связи с этим он вновь заявил себя противником трестов и монополии, «которые удорожают предметы общего потребления»<sup>19</sup>.

При вступлении в должность президента Саенс Пенья признал, что его избрание было результатом «несовершенного режима», однако большинство избирателей проголосовало за него. В инаугурационной речи он подтвердил и уточнил свою правительственную программу. Как и прежде, избирательная реформа включала обязательное и тайное голосование; гарантии свободных выборов; меры по стимулированию активности избирателей; составление нового избирательного регистра; представительство меньшинства. В отношении последнего президент признал, что часть общественного мнения выступает против этого.

Социальная реформа должна была начаться с налоговой: прогрессивный налог на наследство и латифундии. Кроме того, предусматривалось принятие закона о несчастных случаях на производстве, а также строительство дешевого жилья для рабочих.

Меры в финансовой области должны были сбалансировать бюджет, что предполагало ограничение выдачи субсидий и пенсий. Для развития начального образования предполагалось увеличить число начальных школ в три раза.

Дальнейшее развитие страны Саенс Пенья связывал со складыванием современной партийной системы, а себя видел в роли арбитра, стоящего над партиями и «наблюдающего за их здоровой борьбой»<sup>20</sup>.

Избрание Саенса Пеньи президентом и объявленная им программа реформ вызвали оживленные комментарии в печати. «Ла Насьон» в статье «У нас нет партий с программами» писала: «Мы не слишком ошибемся в отношении перспектив нового правительства. Для доктора Р. Саенс Пеньи они заключаются в неизменной дилемме: действительные или

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid. P. 69–74.

фиктивные институты. В соответствии с тем, что он выберет, и будет оцениваться его политика».

В статье «Правительство и партии» та же газета выражала скептицизм по поводу президентского заявления о создании больших народных партий: «Все президенты говорили об этом, а дела шли своим чередом». Этот скептицизм автор статьи обосновывал тем, что против президента выступает его же собственная партия. Она создавалась для выборов и ее программа не программа идеалов, а текущих дел. После победы ее кандидата «не может быть и речи о единстве в дальнейшем». Такого же мнения придерживалась «Эль Орден». В статье «Президент Саенс Пенья и политические партии» она обращала внимание, что его собственная партия может стать сильной оппозицией в проведении задуманных реформ. В целом газета выступала в поддержку президента, так как он, по ее словам, «выражал общественное мнение страны».

«Ла Архентина» в статье «Неотложные реформы» отмечала, что общественное мнение желает избирательной реформы и правительство должно понять, что без принятия нового избирательного закона она не разбудит ни общественную жизнь, ни реорганизацию партий, ни предвыборную борьбу, которую гарантирует свободное голосование и которая обеспечит парламентское представительство различных течений общественного мнения. «Ла Трибуна» в статье «Национальный союз и Саенс Пенья» указывала, что у президента нет собственной партии, а у национального союза нет народной поддержки»<sup>21</sup>.

Более основательно, с перспективой на будущее, анализировалась президентская программа в ведущих журналах «Ревиста де деречо, история и летрас» и «Ревиста архентина де сьенсыя политикас». В первом из них в статье А. Ганседо «Конституционные вопросы» установление политической демократии связывалось с конституционной реформой: конституция 1853 г. уже не отвечала новым условиям. «Теперь мы в состоянии, – заключал Ганседо, – выйти из монархической

---

<sup>21</sup> Fondo R. Saenz Peña. Legajo 590.

конституции Альберди»<sup>22</sup>. В следующем номере тот же автор в статье «Новая президентская политика», развивая свою мысль о недемократичности аргентинской конституции, отмечал ее главные недостатки: единый список; косвенные, через систему выборщиков, выборы президента, вице-президента и сенаторов. «Выборы на основе простого большинства, – писал Ганседо, – исключают большинство, которое не имеет представительства». Чтобы режим был демократическим, указывал автор, необходимы прямые выборы на всех уровнях на основе пропорционального представительства партий. «Республиканское правительство без обсуждений, дискуссий это не представительство. Такое правительство называется тиранией одной партии или диктатурой». «Демократия известна у нас лишь по названию». В стране, по мнению Ганседо, сохраняется режим «уникато»<sup>23</sup>.

Причины этого кроются в огромных, зависящих лишь от личных устремлений, полномочий исполнительной власти; в отсутствии партий и системы пропорционального представительства. Поэтому, делал вывод Ганседо, все реформы, включая избирательную, проведенные на основе действующей конституции, будут безвредными для режима, так как избирательная машина в провинциях остается в руках губернаторов, без всякого понятия о политической морали и наделенных конституцией бесконтрольной властью. Что надо делать, – заключал Ганседо, так это реформировать конституцию: урезать власть президента, установив границы его полномочий; четко разграничить полномочия трех властей, сделав невозможной пересадку с поста губернатора в сенаторы и т.д.<sup>24</sup>

Аналогичного мнения о царивших в провинциях порядках придерживался главный редактор журнала Е.С. Себальос. В статье «Дни выборов» он признавал, что в провинциях господствуют местные олигархии и оппозиции остается лишь подстраиваться под существующий порядок и возлагать

---

<sup>22</sup> Revista de derecho, historia y letras. Año XIII. T. XXXVIII. P. 81.

<sup>23</sup> Ibid. T. XXXIX. P. 210.

<sup>24</sup> Revista de derecho, historia y letras. Año XIII. T. XXXIX. P. 221.

надежды на центральное правительство, сохраняя надежды на лучшие времена. Но в отличие от Ганседо, Себальос признает неизбежным такой порядок: страна должна управляться на этой несовершенной основе, так как нет другого пути. Он видел выход не в реформе конституции, а в создании современных партий. На этот путь должен стать реорганизационный национальный союз. Полагаясь лишь на собственные силы, а не на правительственную поддержку, он победит или проиграет. Но президент, – продолжал Себальос, – не сможет осуществить эту эволюцию без другой, оппозиционной партии с программой и принципами, которая выполняла бы роль сдержек и противовесов в отношении правящей. Лишь с установлением свободной игры политических партий, которые открыто боролись бы на выборах, не боясь проиграть, в страну придет, по мнению автора, настоящая демократия<sup>25</sup>.

«Ревиста архентина де сьенсыяс политикас» также полагала, что главная национальная проблема состоит в создании демократии, поскольку в Аргентине существует не демократия, а олигархия. В журнале также проводилась мысль о необходимости реформы конституции, за переход к парламентской системе. Этого требовала происшедшая экономическая, социальная и политическая эволюция страны. То, что было оправдано в 1853 г., не может быть оправдано в 1912 г. Новая конституция должна была «выйти из честного и сознательного голосования с предварительным публичным обсуждением идеи ее вдохновивших»<sup>26</sup>.

Между тем Саенс Пенья приступил к осуществлению обещанной реформы. 17 декабря 1910 г. в палату депутатов поступили два законопроекта: о составлении нового избирательного списка и о новом военном регистре. Оба законопроекта были неразрывно связаны: отныне основой избирательного списка становился список военнообязанных. Поскольку в Аргентине существовала всеобщая воинская повинность, он включал всех мужчин с 18 лет. Выданное

---

<sup>25</sup> Ibid. Año XII. T. XXXV. P. 603, 615.

<sup>26</sup> Ibid. Año XIII. P. 83.

каждому из них приписное свидетельство служило бы одновременно удостоверением личности и предъявлялось на выборах. Этим самым преследовалась цель сделать выборы действительно всеобщими (женщины избирательными правами не пользовались) и покончить с мошенничеством при подсчете голосов. Правительство рассматривало эти законы как основу для принятия нового закона о выборах.

Законопроект о военном регистре быстро и фактически без обсуждения был одобрен обеими палатами конгресса и превратился в закон. Отныне военный регистр становился основой нового избирательного списка. Его печатание поручалось военному министерству с последующей передачей министерству внутренних дел для рассылки федеральным судьям в соответствующие избирательные округа<sup>27</sup>.

Сразу же вслед за этим открылись дебаты по второму законопроекту. Выступивший от комиссии по конституционным вопросам М. Авельянеда в целом поддержал законопроект, отметив, что предлагаемая система установит обязательную запись в избирательные списки<sup>28</sup>. Защищая законопроект, министр внутренних дел И. Гомес отверг утверждение, что аргентинский народ не готов пользоваться избирательными правами. Напротив, утверждал министр, уровень экономического, социального и культурного развития вполне достаточен для установления демократии в стране. Она лишь не организована, – заметил он, – так как отсутствует закон о выборах<sup>29</sup>.

В поддержку законопроекта активно выступили депутаты А. Мухика и Л. Айягарай. Мухика указал, что закон будет иметь большое значение для дальнейшего развития республиканских институтов, политической стабильности и престижа правительства как внутри, так и вне страны. Депутата беспокоило отставание политического развития страны от достигнутого ею экономического прогресса. По его мнению,

---

<sup>27</sup> Ley N 8129 – Cámara de diputados. 1912. T. V. P. 3–6.

<sup>28</sup> Diario Cámara de diputados. 1911. T. 1. P. 303.

<sup>29</sup> Diario Cámara de diputados. 1911. T. 1. P. 343.

такое положение могло грозить в будущем большими потрясениями и хорошо, что президент и правительство стремятся решить эту фундаментальную проблему. «Это позволило бы, – заключил Мухика, – превратить в действительность наши либеральные институты»<sup>30</sup>.

Айягарай полагал, что одной из главных причин, препятствующих нормальному ходу избирательного процесса, являлась сложная процедура записи в избирательный регистр и сложности при судебном разбирательстве в случае его нарушения, что облегчало подлоги на выборах и приводило к массовому абсентеизму. Предлагаемая система позволяла ликвидировать эти недостатки и значительно расширить круг избирателей. Айягарай не страшило, что участие военных в избирательном процессе приведет к милитаризации политической жизни. Залогом его уверенности была сама армия. «Она уже не является принадлежностью какого-либо каудильо или генерала, ни президента, ни партии или фракции. Сегодня это армия нации и для нации»<sup>31</sup>.

Законопроект не встретил оппозиции и был одобрен палатой депутатов. Поскольку правительство настаивало на его быстрейшем одобрении, он сразу же поступил в сенат, где также не встретил противодействий и был принят.

Новый закон возлагал ответственность за составление избирательных списков на федеральных судей, которые обязаны были назначать в каждый избирательный участок комиссаров из числа налогоплательщиков, но не государственных служащих. Документом избирателя становилось приписное свидетельство. Служба гражданского регистра обязана была сообщать федеральным судьям об изменении местожительства, а также смерти избирателей<sup>32</sup>.

Тем самым санкционировалась подготовка избирательного регистра свободного от подлога и фальсификации, создавалась

---

<sup>30</sup> Ibid. P. 309.

<sup>31</sup> Ibid. P. 312.

<sup>32</sup> Ley N8130. – Diario Cámara de diputados. 1911. T.V. P. 6–9.

реальная возможность для всеобщего участия граждан в выборах.

В этом русле оценивались принятые законы прессой. «Эль Пуэбло» в статье «Реформы избирательного списка» «положительно оценивала проведенную реформу, которая раньше или позже позволит устранить царившие на выборах злоупотребления». «Ла Маньяна» в статье «Военный список» отмечала, что он станет или должен стать отправной точкой нового подхода к выборам, который покончит, по возможности с возведенными в систему мошенничеством и ложью в этом главном средстве избирательной политики»<sup>33</sup>.

Серьезной проблемой оставалась позиция провинциальных властей в отношении избирательной реформы. Их представители, прежде всего в сенате (сенаторы, как правило, являлись креатурой губернаторов соответствующей провинции), формально ее поддержали. Но оставался открытым вопрос о возможности свободных выборов в провинциях в условиях господства там местных олигархий. Неясно было также отношение правительства к этому вопросу: воспользуется ли оно своим правом на интервенцию или сохранит в провинциях существующее положение.

В письме своему другу губернатору Кордовы Ф.Р. Гарсону Саенс Пенья постарался ответить на эти вопросы. Позиция президента отличалась двойственностью. С одной стороны, он выступал за автономию провинциальных властей, отказываясь от вмешательства в местную политическую борьбу, выступая в поддержку той или иной группировки. Но в то же время он заявил, что не будет поддерживать нарушителей закона: «Они будут вынуждены сделать это на свой страх и риск, без всякой поддержки со стороны национального правительства, которое предоставит их своей судьбе»<sup>34</sup>.

Иными словами, президент отказывался воспользоваться конституционным правом на интервенцию в провинции с

---

<sup>33</sup> Fondo R. Saenz Peña. Legajo 591.

<sup>34</sup> Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberania popular. 1946. T. I. P. 9.

целью обеспечения свободного голосования. Это делало демократизацию местных органов власти долгим и крайне противоречивым процессом. Вместе с тем такая позиция Саенса Пеньи как нельзя лучше раскрывала истинный смысл реформы, которая означала лишь либерализацию режима, но никак не его тотальный демонтаж.

После принятия законов о военном регистре и избирательном списке, правительство 11 августа 1911 г. внесло в конгресс законопроект о национальных выборах. В сопроводительном послании, подписанном президентом Саенсом Пеньей и министром внутренних дел И. Гомесом, указывалось, что его целью является «гарантировать выборы и создать избирателей». Главными средствами для достижения этой цели должны были стать обязательное голосование и избирательная система неполного списка. По словам авторов законопроекта, в нем не содержалось ничего принципиально нового. Проблема выборов обсуждалась уже много лет и «здесь невозможны какие-либо открытия». Единственно, что можно и нужно сделать, это применить накопленные знания для решения данной проблемы. По мнению правительства, «законопроект гарантирует свободу и чистоту выборов, устраняя влияние местных интересов, не всегда вдохновляемых хорошими целями, что столько раз искажало наилучшие намерения обеспечить личную свободу избирателя, сознательную подачу им голоса и правильности подсчета голосов, в чем и проявляется народная воля»<sup>35</sup>.

Введение обязательного голосования обосновывалось необходимостью устранить угрозу дестабилизации положения в стране, что могло произойти, если часть потенциальных избирателей будет исключена из избирательного процесса. При этом выделялись два вида дестабилизации: политическая и социальная. В первом случае, по мнению властей, ставились под угрозу политические институты страны; во втором – основы общественного строя.

---

<sup>35</sup> Diario Cámara de diputados. 1911. T. III. P. 112.

Авторы законопроекта рассматривали его как единое неразделимое целое, все части которого объединены одной целью: гарантировать свободу и чистоту выборов. Обязательное голосование призвано было покончить с абсентеизмом и устранить угрозу революции, под которой имелось в виду восстание радикалов. Тайное голосование рассматривалось как наиболее эффективное средство покончить с куплей-продажей голосов избирателей. Но оба эти средства – обязательное голосование и тайная подача голосов – необходимы для борьбы с главным злом: подлогами, насилием на выборах и их организацией исполнительной властью. В результате реформы, когда в выборах будут участвовать сотни тысяч граждан, угроза манипуляции их волей будет в значительной степени устранена.

Свет на истинные цели реформы проливала предложенная правительством избирательная система. Ведь результаты выборов складываются на основе голосования и действующей избирательной системы. От того, какой она будет, зависят окончательные итоги выборов. Каждая избирательная система преследует различные цели. Система полного списка – недопущение оппозиции в конгресс. Пропорциональная система – представительство в ней партий.

Предложенная система не отвечала ни одной из этих целей. Официально ее оправдывали необходимостью представительства меньшинства, более полного отражения общественного мнения, исходя из принципа справедливости. Однако ее главным предназначением было обеспечить постепенный, эволюционный переход к правильным, т.е. настоящим выборам. При отказе федерального правительства демонтировать олигархические режимы в провинциях не исключалась возможность того, что предусмотренные законом механизмы борьбы с манипуляцией выборами не срабатывают и местные власти навяжут своих кандидатов. Но система неполного списка позволяла воспрепятствовать полной победе губернаторов – избирателей. Она оставляла часть представительства для других, а не только официальных кандидатов, тех, кто и был жертвой выборных махинаций.

В ходе обсуждения законопроекта Гомес разъяснил, что система неполного списка призвана противодействовать существующей «избирательной машине». Отныне она не сможет сделать всех депутатов. В худшем случае, в конгрессе все равно окажется несколько десятков депутатов, которые его «революционизируют». Министр исходил из того, что нельзя со дня на день сделать выборы правильными, но полагал, что присутствие в конгрессе депутатов «меньшинства» придаст новые силы реформе и станет фактором того, что она в конце концов станет реальностью.

Таким образом, сама реформа мыслилась правительством как сложный и длительный процесс. Именно поэтому оно не хотело допустить никаких существенных изменений в законопроекте. Тайное и обязательное голосование, неполный список, избирательный список на основе военного регистра, прямое вмешательство федеральной юстиции в выборы, – все эти средства дополняли друг друга и нельзя было отказаться ни от одного из них без того, чтобы вся проектируемая конструкция рухнула. В этом случае, как подчеркивал Гомес, правительство не смогло бы осуществить свою программу<sup>36</sup>.

Сам законопроект содержал 102 статьи, объединенные в 8 глав.

В первой главе, посвященной правам и обязанностям избирателей, устанавливался круг граждан, которые имели право голоса. Избирательные права имели граждане, урожденные аргентинцы и натурализованные, достигшие 18 лет. Их были лишены священнослужители, солдаты, капралы, сержанты вооруженных сил, полицейские, а также все те, кто зависел от помощи благотворительных организаций. Закон защищал всех лиц, находившихся в услужении у других в случае, если им воспрепятствуют голосовать. Устанавливалось индивидуальное голосование и, соответственно, запрещалось голосовать группами. Что касается обязательного голосования, то оно не распространялось на лиц старше 70 лет. Предусмотренные законом наказания за неучастие в выборах не

---

<sup>36</sup> Ibid. Т. II. P. 320; Т. III. P. 150–151.

распространялись на неграмотных и тех, кто проживал далее 10 км от избирательного участка.

Вторая глава определяла порядок выдвижения кандидатов. Они могли выдвигаться как индивидуально, так и списком. При этом не требовались подписные листы в их поддержку.

Третья глава устанавливала даты проведения выборов. Выборы депутатов национального конгресса проводились в первое воскресенье апреля всех четных лет. В федеральной столице выборы выборщиков сенаторов должны были проходить в последнее воскресенье марта года, соответствующего выборам. Выборы выборщиков президента и вице-президента проводились во второе воскресенье соответствующего года.

В четвертой главе определялись правила проведения выборов. Для проведения выборов каждый избирательный округ, а округами по конституции являлись провинции и федеральная столица, делился на избирательные участки, которые образовывались на основе существующих полицейских участков. Во главе каждого участка находилась избирательная комиссия, председатель которой назначался исполнительной властью из числа избирателей-налогоплательщиков, умеющих читать и писать. Председателю комиссии посылался находившийся у федерального судьи список избирателей. Сами выборы проходили в одном из общественных зданий с 10 час. утра до 18 час. вечера и носили строго индивидуальный характер. Подача голосов осуществлялась в специальном помещении, в которое председатель по одному впускал избирателей. По окончании выборов председатель опечатывал урну и вместе с членами комиссии подписывал акт, в котором указывались те, кто не голосовал. После этого все документы и урна отправлялись по почте в избирательный округ.

Статья 44 специально разъясняла порядок голосования при неполном списке. Она устанавливала, что при выборах депутатов, когда речь идет о выборах больше, чем двух, «каждый избиратель может голосовать лишь за 2/3 представленных кандидатов». Это правило не распространялось

на выборы сенаторов и президента. При выборе выборщиков сенаторов от федеральной столицы, а также президента и вице-президента, необходимо было голосовать за все их количество.

Пятая глава касалась счетных комиссий и порядка их работы.

Они создавались в каждой провинции и в федеральной столице и состояли из 5 человек, назначаемых президентом республики из числа наиболее заслуженных и уважаемых граждан. Подсчет голосов должен был проходить на следующий день после выборов и вестись строго индивидуально. По окончании подсчета бюллетени сжигались.

Шестая глава устанавливала, что выборы действительны, если они таковыми признаются на 2/3 избирательных участков.

Седьмая глава посвящалась запретам и наказаниям. В день выборов запрещался сбор войск, а полиция находилась в распоряжении председателя счетной комиссии. Запрещалось использование лозунгов, знамен и другой символики. За нарушение полагалось от 1 месяца ареста до 2 лет тюремного заключения. Купля-продажа голосов наказывалась тюремным заключением от 4 до 6 месяцев. Такое же наказание предусматривалось за давление на избирателей. Похищение человека с целью воспрепятствовать его участию в выборах каралось 8 месяцами тюрьмы. За нарушение деятельности почты полагалось 2 года. Избирательный подлог со стороны госслужащих преследовался тюремным сроком от 1 до 18 месяцев.

Статья 84 предусматривала наказания для тех, кто не выполнил свой гражданский долг и не пришел голосовать. Их имена публиковались в газетах для всеобщего обозрения. Не голосовавшие госслужащие лишались права продвижения по службе и увеличения зарплаты вплоть до следующих выборов. Кроме того, налагался штраф в размере 25% от суммы налога, который платился государству или провинции. Если нарушитель получал государственную зарплату, у него вычитался 1% от нее.

Восьмая глава содержала дополнительные распоряжения<sup>37</sup>.

Законопроект сразу же поступил в комиссию по конституционным делам, большинство которой скептически относилось к предложенной реформе, хотя и не осмелилось открыто выступить против. Единственным последовательным ее сторонником был председатель комиссии Х. Фонроуг. В конце октября комиссия подготовила заключение, в котором рекомендовалось одобрить законопроект в целом, хотя и с рядом изменений.

Заключение комиссии подписали все ее члены при двух несогласных: Н.А. Кальво и Х. Фонроуг. Первый был против обязательного голосования, второй – не согласен с отменой статьи 44, вводившей систему неполного списка. Исключив эту статью, комиссия не предложила ничего взамен.

Исправленный комиссией проект сохранил структуру правительственного. Важнейшие изменения касались организации и контроля за выборами. Назначение председателей избирательных комиссий переходило от исполнительной к судебной власти. Большинство членов счетных комиссий должны были состоять не из «уважаемых» граждан, а чинов федеральной юстиции. Таким образом организация и контроль за выборами вручался судебной, а не исполнительной власти.

Обсуждение законопроекта вызвало жаркие дебаты в обеих палатах конгресса. В ходе их законодатели разделились на две «партии»: за и против реформы. Они не были ярко выражены и структурированы. Оппозицию объединяло лишь неприятие правительственного законопроекта. У нее отсутствовала ясно сформулированная альтернатива. Не было у нее и лидеров. Напротив, у реформаторов, помимо Гомеса, принявшего активное участие в дебатах, докладчики от комиссии – Фонроуг в палате депутатов, П. Олачеа и Алькорта в сенате – были лидерами реформаторов. Они задавали тон и направление дискуссии, прилагая все усилия к одобрению законопроекта. В палате депутатов они имели твердое большинство. Их активно

---

<sup>37</sup> Cámara de diputados. 1911. Т. III. P. 102–113.

поддерживали влиятельные депутаты Х.М. Ольмеда, Р. Каркано, М.А. Монтес де Ока. Им противостояли М.А. Авельянеда, Х.А. Рока (младший), П. Лакаса, Х.А. Коста. Но никто из них, за исключением Роки – сына экс-президента, не обладали престижем и способностью повести за собой оппозицию. Да и Рока вел себя осмотрительно, заняв крайне осторожную позицию.

В сенате позиции реформаторов были слабее. Но здесь они приобрели сильного союзника в лице бывшего министра внутренних дел, автора избирательной реформы 1902 г., Х.В. Гонсалеса, который своим авторитетом и выступлениями в поддержку реформы сделал невозможной успешную оппозицию в сенате.

Тем не менее, и в сенате, и в палате депутатов оппозиция действовала очень активно. Ее представители снова и снова брали слово, повторяя и развивая аргументацию против основных положений избирательной реформы. Их частые выступления создавали впечатление, что большинство конгресса не поддерживало президентскую инициативу. Однако, когда дело доходило до голосования, большинство следовало за президентом.

В палате депутатов обсуждение законопроекта началось с выступления Фонроуга. Он отметил, что главной целью реформы являются свободные выборы, которые призвано обеспечить тайное голосование. Для этого необходимо устранить, насколько возможно, вмешательство местных властей, «которое могло нарушить порядок их проведения и ограничить свободу избирателей». С этой целью организация и проведение выборов передавались судебной власти.

Другой важной составной частью закона должно было стать обязательное голосование. Оно трактовалось как право и как обязанность. «Недостаточно, – разъяснял Фонроуг, – дать гражданину избирательное право... необходимо, чтобы закон заставил его идти на выборы выполнить свой долг, установив наказание<sup>38</sup>. После этого он перешел к вопросу об

---

<sup>38</sup> Cámara de diputados. 1911. Т. III. P. 116.

избирательной системе, по которой не удалось достигнуть согласия. Ряд членов комиссии выступил против неполного списка, ратуя или за сохранение существующей системы или за возврат к избирательным округам. Признав, что раньше он был сторонником этих последних, Фонроуг подчеркнул, что главной целью неполного списка является представительство меньшинства; цель, которая не была достигнута реформой 1902 г., которая также не способствовала развитию политических партий. Страна нуждалась в оппозиции, но она не возникла, так как все депутаты представляли власть. Система неполного списка призвана покончить с таким положением вещей, усилив одновременно процесс формирования партий.

С Фонроугом не были согласны члены комиссии М.А. Авельянеда и Х.С. Варела. Оба депутата подвергли критике предложенную избирательную систему.

Авельянеда в принципе не отрицал необходимости представительства меньшинства, но утверждал невозможность его существования в Аргентине, поскольку половину населения страны составляли неграмотные и пеоны, вынужденные в силу своего печального положения рассуждать и высказываться, как рассуждают и высказываются их начальники и хозяева»<sup>39</sup>.

Предложенная система, по его мнению, была антиконституционна, антидемократична и представляла угрозу федерализму. Она отнимала у избирателей право голосовать за всех кандидатов, как того требовала конституция, противоречила справедливости, лишая победившую партию возможности провести в конгресс всех своих кандидатов. Она не соответствовала и принципу равенства, своевольно отдавая предпочтение одному меньшинству в ущерб другим. Она не могла способствовать и развитию партийной системы, так как в стране отсутствовали «антагонистические партии». Созданные искусственным образом, они лишь мешали бы деятельности провинциальных властей. По словам Авельянеды, каждое время имеет свои задачи. Сейчас нужно развивать производительные силы, а политическая реформа придет позднее, «когда мы

---

<sup>39</sup> Ibid. P. 124.

будем иметь избирательный корпус, заслуживающий этого названия ... когда мы реформируем конституцию и тогда подумаем дать представительство всем мнениям»<sup>40</sup>.

О неконституционности системы неполного списка говорил и Варела. Для ее введения необходимо было изменить статью 37 конституции, которая не предусматривала представительство меньшинства. По его мнению, она была хороша в странах, в которых сложилась двухпартийная система. Но она была неприемлема там, где, как в Аргентине, партии носили временный характер, где не пришло еще время для формирования «партий с принципами и идеалами». В этих условиях наилучшим входом из положения было вернуться к системе избирательных округов. Она децентрализует власть, кладет конец ее сосредоточению в одних руках. Исходя из этих соображений, Варела вместе с Кальво намерены были внести соответствующий законопроект взамен предложенного правительством<sup>41</sup>.

С большой речью в защиту реформы выступил министр внутренних дел. Гомес решительно отвел обвинение внеконституционности предложенной системы, напомнив, что в конституции вопрос организации и проведения выборов вообще не рассматривался. Он регулировался специальным законодательством. Но вся проблема заключалась в том, что существовавшая система не действовала. Среди прочего министр сказал: «Существует ли аргентинская демократия? Абсолютно нет. И в чем заключается главное предписание конституции? Чтобы демократия существовала и была организована соответствующим образом, исходя из того, что наша система основывается на представительной демократии»<sup>42</sup>. Сменявшие друг друга правительства не служили обществу. Они рассматривали власть как свою добычу. В свою очередь и оппозиция шла на выборы с теми же

---

<sup>40</sup> Cámara de diputados. 1911. Т. III. P. 132.

<sup>41</sup> Ibid. P. 134–136.

<sup>42</sup> Ibid. P. 149.

целями, а не как сила, стремившаяся осуществить на практике свои идеи и программы.

Гомес указал на четыре зла, делавшие выборы недемократичными: абсентеизм граждан; подлоги на выборах; купля-продажа голосов, что вело к утрате избирателями гражданского сознания. И, наконец, четвертое зло: народ не избирал, депутатов делала существовавшая в провинциях избирательная машина. С первыми тремя планировалось покончить, введя обязательное и тайное голосование. С четвертым злом – «избирательной машиной» – правительство, как, говорилось выше, не собиралось бороться, намереваясь лишь разбавить депутатский корпус представителями оппозиции.

Но в достижении главных целей реформы Гомес был непреклонен. Предложенная система должна была обеспечить представительство меньшинства, что, по его мнению, не подлежало даже обсуждению. Одновременно она призвана была стать основой для формирования политических партий, без чего демократия была немыслима. Планировалось создание системы двух партий: правящей и оппозиционной.

Отвечая на утверждения оппозиции об отсутствии условий в стране для формирования современных партий, Гомес сказал, что причина их отсутствия не в неспособности народа их создать, а в отсутствии надлежащей основы для их образования. До сих пор партии пытались создать в «прихожих правителей», между тем как они должны формироваться на выборах. И если этого не происходило до сих пор, то только по одной причине: «не было свободных выборов».

Гомес не отрицал необходимости дальнейших усилий по экономическому развитию страны. Но, отвечая Авельянеде, заявил: «Правительство полагает, что наряду с другими задачами сегодняшнего дня, существует задача возрождения наших электоральных обычаев. Поэтому мы и приступили к этой работе»<sup>43</sup>.

Министр, объяснив почему пришло время изменить существующую систему, воздал должное всему хорошему, что

---

<sup>43</sup> Ibid. P. 152.

она принесла. Прежде всего, она, по словам Гомеса, способствовала формированию консервативного класса, позволяя отбирать в депутаты наиболее достойных кандидатов. Именно в конгрессе и в провинциальных легислатурах сложился этот класс, который сыграл выдающуюся роль в борьбе с анархией, беспорядками, революцией. «Но если мы хотим, – продолжал Гомес, – чтобы консервативный класс всегда был представлен здесь и если мы хотим, чтобы этот конгресс стал непоколебимой основой для формирования этого класса, мы не должны отказываться от системы, которая позволяет делать этот отбор»<sup>44</sup>.

Гомес, подчеркивая преемственность новой системы с прежней, говорил: «Неполный список происходит из действия полного списка». Как там, так и здесь избранным считался кандидат, получивший большинство голосов. Различие состояло в том, что при новой системе каждый гражданин не мог голосовать за все количество выдвинутых кандидатов и при подсчете голосов те, кто занял место, позволявшее быть избранным, принадлежали не к одному списку, а к двум<sup>45</sup>.

Гомес не скрывал своих партийных симпатий. Для него образцом служила британская политическая система, а в ней – консервативная партия. Он желал, чтобы такая же партия возникла в Аргентине. По этому поводу он сказал: «Об английской конституции говорят, что она написана джентльменами для джентльменов. Я всегда был ее последователем и полагаю, что, когда события вызывают действия, совместимые с достоинством джентльмена, все действия, которые уважают честь людей, приведут к тому, что эти люди объединятся на благо страны. И таким образом организуется большинство на основе самого благородного, твердого и древнего, что есть в аргентинском характере»<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ibid. P. 149.

<sup>45</sup> Ibid. P. 144.

<sup>46</sup> Ibid. P. 152.

В поддержку правительственного законопроекта активно выступили депутаты Р.Х. Каркано, Л. Айагарай, Х. Лопес Маньяна, М. Пенья, Т.Е. Анчорена, Х.М. Ольмеда.

Все они были согласны в том, что избирательная реформа назрела, что необходимо гарантировать свободное волеизъявление граждан, без которого невозможна демократия и что существующая система полного списка не может быть основой для представительного правления.

Кроме этого, реформа преследовала вполне конкретную политическую цель: ликвидировать угрозу восстания радикалов, интегрировать их в политическую систему и тем самым стабилизировать положение в стране, укрепить внутренний мир. Эту цель избирательной реформы Каркано выразил в следующих словах: «Вот уже двадцать лет, как в стране существует организованная народная партия, выдвигающая требование свободных выборов и открыто провозглашающая революцию в качестве единственного средства исполнения своих идеалов ... Изменить избирательную систему значит одобрить в этот критический час единственную политику, которую требует страна: политику разоружения, устранения абсентеизма и восстания, включения всех политических сил в избирательный процесс»<sup>47</sup>.

Последнюю цель, по единодушному мнению названных депутатов, наилучшим образом могла гарантировать система политических партий. «Они, – по словам Айагарая, – необходимы, так как дают политическую стабильность и устанавливают ответственность власти». «Демократия без партий – это нестабильность, своевольный персонализм»<sup>48</sup>. Он полагал, что рано или поздно, страна придет к правительству партий, которое существует во всех цивилизованных странах.

Но какая избирательная система наилучшим образом отвечала этой цели? При ее выборе депутаты предлагали руководствоваться именно этим критерием. По их

---

<sup>47</sup> Ibid. P. 160.

<sup>48</sup> Ibid. P. 177.

единодушному мнению, система избирательных округов не отвечала этой цели.

По словам Мухики, она затрудняла организацию партий. Эта система – центробежная сила, которая разобщала, разделяла, дробила политические силы, препятствуя возникновению партий. Она была хороша там, где уже сложилась партийная система. Но там, где ее не было, она неизменно терпела неудачу, как и произошло в Аргентине после реформы 1904 г.<sup>49</sup>

Пенья полагал, что она могла действовать при парламентском, а не при президентском режиме, как в Аргентине. Помимо этого, она не способствовала формированию гражданского сознания у избирателей. При ней они шли голосовать, движимые личными мотивами: симпатией к тому или иному кандидату, а не идеям и программам. Отвечая на возможные возражения, что система избирательных округов дала хорошие результаты в Англии и в США, Пенья справедливо заметил: «Но там голосуют за партии. Там всегда подача голоса является политическим актом»<sup>50</sup>.

Пенья поддержал предложенную правительством систему неполного списка. Вместе с тем он указал на недостаточность избирательной реформы для утверждения в стране политической демократии. Ее необходимо было дополнить реформой исполнительной власти. «Машину» необходимо было демонтировать. Если Гомес имел в виду под ней систему олигархической власти в провинциях, то Пенья включал в нее и президентскую власть. Режим личной власти, санкционированный конституцией 1853 г., был оправдан в то время, чтобы «победить пустыню, отсталость и беспорядок». После 1880 г. президент стал всемогущим. Если бы, подчеркивал Пенья, исполнительная власть в США, в частности губернаторы штатов, обладали бы такой же огромной властью как в Аргентине, то политическая свобода исчезла бы в США.

Демонтаж «машин» следовало начинать сверху. Президент должен подать пример: его полномочия должны быть умень-

---

<sup>49</sup> Ibid. P. 278.

<sup>50</sup> Ibid. P. 207

шены и регламентированы. Пришло время, заявил Пенья, доверить порядок и прогресс страны народу<sup>51</sup>.

Остальные депутаты в своих предложениях не шли так далеко, а ограничились обоснованием необходимости принять систему неполного списка. Как подчеркивал ось, эта мера – «не революционная, а «эволюционная» – позволит появиться политическим партиям, без которых невозможно существование современной демократии. Партии станут гарантией движения страны вперед, привлекут к управлению новых людей. Предложенный законопроект станет «законодательным инструментом», который позволит консолидировать партии, если они уже существуют, или создать, если их нет. Другими словами, депутаты фактически повторили аргументацию министра внутренних дел.

Новым стала прозвучавшая в выступлении Лопеса Маньяны классовая оценка предложенной реформы. По его словам, существовавшая избирательная система полного списка стала «узкой для руководящего класса», который очень вырос и, обладая экономической мощью, нуждался в «более эластичном инструменте, чтобы лучше быть представленным»<sup>52</sup>.

Против предложенной реформы выступили депутаты Г. Феррер, Н.А. Кальво, М. Карлес, Х.А. Коста, П. Лакаса, Л. Аготе и Х.А. Рока (младший). Наиболее серьезные критические замечания прозвучали в выступлениях Косты, Лакасы и Роки.

Коста подверг всесторонней критике правительственный законопроект. По его мнению, система неполного списка возвращала страну в прошлое и поэтому являлась реакционной. Кроме этого, она «уродовала, обрубала» представительство, давая его лишь двум партиям и исключала остальные.

Он решительно не согласен с утверждением Гомеса о «болезненном» состоянии избирательной системы страны, что демократия мертва, так как народ не ходит на выборы. Этот диагноз не верен. По убеждению Косты, речь шла не о болезни, а о трудностях роста. Он сравнивал страну с организмом, кото-

---

<sup>51</sup> Ibid. P. 216.

<sup>52</sup> Ibid. P. 189.

рый растет и развивается, проходя через различные фазы становления. По словам Косты, страна находилась на этапе создания богатства, которое поглощало все силы и внимание всех слоев и классов аргентинского общества. Участие в политической жизни придет позже, когда «насытившись либерализмом», у народа появится забота об общественных делах, как это произошло в передовых странах. Правительство хотело сразу, одним прыжком оказаться на их уровне. «Поэтому, – заключал Коста, – метод лечения должен быть в рамках наших институтов».

Анализируя возможные последствия введения неполного списка, Коста выделял три варианта дальнейшего развития. При первом, правящее большинство консолидирует свои силы и проведет в конгресс всех своих кандидатов, что будет означать провал правительственных планов. Во втором этого не произойдет, и результаты выборов полностью изменят расстановку сил: большинство превратится в меньшинство, и система неполного списка также окажется провалена. И, наконец, если система сработает, в конгресс придет большинство, «обрезанное на одну треть» и одно меньшинство; остальные будут исключены.

Коста обращал внимание и еще на одну особенность предлагаемой системы: ее нельзя применить во всех провинциях. Лишь шесть из них выбирали трех и более депутатов. В остальных, как и прежде, выборы будут проводиться на основе полного списка.

Вместе с тем система неполного списка была очень удобна для властей и еще в одном отношении. Предоставив одну треть мест оппозиции, правительство «этой третью сделает все свои действия законными».

Коста считал надуманной саму постановку вопроса: полный или неполный список. По его мнению, обсуждаться должны не они, поскольку оба представляли одну и ту же систему списка, будь то полный или неполный, а система списка и система избирательных округов. Он решительный сторонник последней. По его словам, «она являлась наиболее полным и чистым

выражением общественного мнения, представляя собой правление народа и для народа»<sup>53</sup>.

Лакаса посвятил свое выступление опровержению правительственного утверждения, что в стране не было демократии. Она была и есть, так как страна всегда голосовала. Если же участие в выборах было незначительным, то только потому, что многих политика не интересовала и было бесполезно заставлять их идти на выборы. Все предыдущие правительства пришли к власти в результате выборов и проделали большую и полезную работу.

Лакаса признал, что участие в выборах не было «элегантным» занятием, но не потому что существовали особые избирательные проблемы. Избранные депутаты были известными и уважаемыми людьми, которые принадлежали к традиционным семьям с известными фамилиями. Если же иногда на выборах было насилие, то оно было оправданным. «Живая демократия не та, при которой идут голосовать в порядке и спокойствии. Она является бурной, вызывающей волнения». Заклучая свое выступление, он заявил, что не может голосовать за неполный список, так как это было бы антиконституционно. Прежде чем проводить избирательную реформу, необходимо сначала изменить конституцию<sup>54</sup>.

В отличие от многих других депутатов – противников реформы, выступление Роки-сына было весьма осторожным и уважительным по отношению к правительству. Он заявил, что поддерживает реформу в целом, но что система неполного списка, в отличие от того, что о ней говорили, не решит проблемы, а упрочит положение правящей партии и дезорганизует оппозиционные, так как заставит их бороться за места в списке меньшинства, поставив их друг против друга. К тому же представительство лишь одного меньшинства воспрепятствует созданию в конгрессе эффективной оппозиции. Этим законом правительство до бьется лишь того, что немного выпустит пар их котла, смягчит противоречия. Рока

---

<sup>53</sup> Cámara de Diputadoc. 1911. Т. III. P. 232–251

<sup>54</sup> Ibid. P. 286–305.

полагал, что нужно реформировать не законы, а менять привычки и обычаи избирателей. Он вступал за систему избирательных округов, что, по его словам, «стимулирует гражданскую жизнь во всех уголках, воскресит муниципальную жизнь, дает престиж и значение всем избирательным силам»<sup>55</sup>.

24 ноября 1911 г. дебаты закончились, но на голосование был поставлен не законопроект в целом, а лишь система неполного списка, которая и была одобрена палатой депутатов 49 голосами, против – 32<sup>56</sup>.

После этого дебаты развернулись вокруг введения обязательного голосования. Его главным защитником выступал Фонроуг, а противниками – Коста и Аготе. Дискуссия очень быстро переросла в вопрос: ограничивать или нет всеобщее избирательное право. И здесь ряды защитников и противников реформы смешались. Ее противники Коста и Лакаса выступили защитниками всеобщего избирательного права, но без обязательного голосования. Стронник реформы Р. Хурадо также защищал добровольное голосование, а ее противник Варела – за обязательное голосование.

Стронник реформы Д. Самбрано стал главным защитником ограничения всеобщего избирательного права цензом грамотности. Главный аргумент депутата заключался в том, что голосование неграмотных не могло быть по-настоящему свободным. Оно обусловлено не их желанием, а волей тех, кто в силу социально-экономических условий являлись их хозяевами. Такое положение господствовало в сельской местности, где неграмотные крестьяне находились в полной зависимости от своих хозяев и делали все то, что те им приказывали. Самбрано назвал их: во главе избирательной машины стояли сельские хозяева, «владельцы наших латифундий»<sup>57</sup>

Фонроуг в своей защите законопроекта был краток: всеобщее избирательное право предписано конституцией и

---

<sup>55</sup> Ibid. P. 332–335.

<sup>56</sup> Ibid. P. 337.

<sup>57</sup> Ibid. P. 356.

вытекает из провозглашенного ею принципа равенства и демократической формы правления, а обязательное голосование является необходимым механизмом, чтобы покончить с абсентеизмом<sup>58</sup>.

Аргументация противников обязательного голосования Аготе и Косты сводилась к следующему. Аготе полагал, что оно применимо лишь в крупных городах, где есть концентрация избирателей, но оно невозможно в сельской местности, где избирателям для участия в выборах придется преодолевать большие расстояния. Обязательное голосование не по кончит с абсентеизмом, так как его причины лежат глубже. «Все наши проблемы, – заявил Аготе, – имеют лишь один источник: отсутствие народного образования. Пока у нас 60–70% неграмотных... бесполезно принимать законы... превращая в долг то, что является гражданским правом»<sup>59</sup>. В свою очередь, Коста считал невозможным заставлять голосовать граждан, которые не поддерживали ни одного из кандидатов, также как конституция не навязывала гражданам обязательную партию<sup>60</sup>.

По окончании заседания 1 декабря 1911 г. состоялось голосование. К удивлению сторонников реформы, оно оказалось для них отрицательным: 34 голосами против 32 положение об обязательном голосовании было отвергнуто<sup>61</sup>.

30 января 1912 г. началось обсуждение законопроекта в сенате.

Среди трех членов комиссии по конституционным делам – П. Олаэча и Алькорта, И.Д. Иригойен и Х.В. Гонсалес – не было единства. Главные разногласия вызвали вопросы обязательного голосования, которое поддерживали Олаэча и Гонсалес, и избирательной системы, по которой у каждого члена комиссии была своя точка зрения. Олаэча поддерживал систему неполного списка, Гомес ратовал за избирательные округа, а Иригойен за сохранение полного списка.

---

<sup>58</sup> Ibid. P. 357.

<sup>59</sup> Ibid. P. 524.

<sup>60</sup> Ibid. P. 495.

<sup>61</sup> Ibid. P. 538.

Первым с сообщением о результатах работы комиссии выступил Олаэча и Алькорта. Высказавшись в поддержку неполного списка, он отметил, что если законопроект будет одобрен, то уже следующие выборы пройдут под контролем федеральных судей, а не исполнительной власти<sup>62</sup>.

Выступивший вслед за ним Иригойен отстаивал сохранение статус-кво. Для него все существовавшие недостатки на выборах не требовали принятия нового законодательства, а могли быть устранены путем более строго наказания за нарушение действовавшего закона. Причину болезни он усматривал в абсентизме оппозиционных партий, вследствие чего правящие партии голосовали одни<sup>63</sup>.

На заседании 1 февраля с большой речью в защиту реформы выступил Гонсалес. Он подчеркнул, что принятие закона является крайней необходимостью, поскольку «мы представляем собой политический организм, изъеденный подлогами и ложью». Затем он подробно проанализировал систему неполного списка и вновь повторил свое предпочтение избирательным округам. По его мнению, предлагаемая система приведет к «корруптиванию меньшинства». Давая преобладающее преимущество большинству, она оставляет меньшинству возможность приблизиться к власти лишь путем соглашения с ней. В свою очередь, власть предпочтет договариваться с наиболее податливыми представителями оппозиции. Неполный список закроет дверь независимому избирателю, который не принадлежит к партиям. Эта система удалит избирателя от избираемого, не обеспечит прямой связи кандидата с электоральной массой и убьет всякий стимул для участия в выборах. При ней не будет представлено независимое меньшинство, и она не позволит ротации у власти различных партий.

Напротив, система избирательных округов покончит с существующей политической властью, поскольку причиной

---

<sup>62</sup> Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberania popular. 1946. T. I. P. 210–225.

<sup>63</sup> Ibid. P. 226–230.

последней являлось не нежелание граждан осуществлять свои права, а отсутствие стимула, который вызывается симпатией и антипатией избирателей к кандидату, что возможно лишь при системе голосования за одного депутата в округе<sup>64</sup>.

Выступавший вслед за Гонсалесом Гомес повторил, что без реформы конституции предлагаемая система является наиболее приемлемой. Он напомнил сторонникам системы избирательных округов, что «главной целью президента является дать представительство меньшинству ... чтобы на выборах оно не было раздавлено большинством»<sup>65</sup>.

Принявшие участие в дискуссии сенаторы не высказали новых соображений по поводу реформы. 3 февраля сенат одобрил систему неполного списка 10 голосами против<sup>66</sup>.

Дискуссия об обязательном голосовании была короткой. Как уже говорилось выше, комиссия по конституционным делам, при одном против – Иригойене, вновь внесла в законопроект отвергнутую нижней палатой статью об обязательном голосовании. При ее обсуждении П.А. Элагуэ высказался против, используя свое выступление для защиты цензовой системы<sup>67</sup>. Б. Вильянуэва обосновал свое несогласие тем, что обязательное голосование применяется лишь в немногих странах, в том числе в Испании, и что эта отсталая страна не может служить примером для Аргентины<sup>68</sup>.

7 февраля 1912 г. законопроект был одобрен сенатом и вновь вернулся в нижнюю палату, которая приняла все внесенные сенаторами изменения, включая обязательное голосование. 10 февраля сенат без обсуждения одобрил окончательный текст и проект стал законом<sup>69</sup>.

13 февраля он был опубликован за подписями президента и министра внутренних дел. Вслед за этим провинции

---

<sup>64</sup> Ibid. p. 231–249.

<sup>65</sup> Ibid. P. 256.

<sup>66</sup> Cámara de senadores. 1911. T. II. P. 350–351.

<sup>67</sup> Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberanía popular. 1946. T. I. P. 281–282.

<sup>68</sup> Ibid. P. 283–285.

<sup>69</sup> Ley 8871 – Cámara de diputados. 1911. T. III. P. 634–644.

реформировали свои избирательные законы, а некоторые из них и конституции, чтобы они соответствовали новому законодательству. На национальном уровне также были приняты соответствующие меры: 29 февраля, 21 марта и 3 апреля исполнительная власть обнародовала декреты, уточняющие и регламентирующие новый закон.

Первый декрет устанавливал обязательное голосование для государственных служащих, ставя их продвижение по службе в прямую зависимость от исполнения ими своего гражданского долга. Второй декрет регламентировал принятый закон, а третий расширял эту регламентацию<sup>70</sup>.

В обращении к народу республики 28 февраля президент повторил свое обещание уважать автономию провинций, но вместе с тем потребовал от губернаторов не вмешиваться в избирательный процесс, не выказывать симпатию к той или иной партии или кандидату. Он призвал все политические партии принять участие в выборах. В противном случае, «кто сможет контролировать национальное правительство в провинциях? Как судить, если какое-либо местное правительство не вело себя в соответствии с принципами реформы?»<sup>71</sup>

Состоявшиеся 7 апреля 1912 г. выборы в конгресс прошли уже на основе нового закона и характеризовались достаточно высокой явкой избирателей. Из 934.401 зарегистрированных избирателей в выборах приняли участие 700.000. В различных местах активность избирателей была не одинаковой: самая высокая – 84,05% – наблюдалась в федеральной столице, самая низкая – 56,33% – в провинции Тукуман<sup>72</sup>

Хотя в целом по стране провинциальные консервативные партии сохранили большинство, из 66 депутатских мест они получили 49, консерваторы потерпели сокрушительное поражение в федеральной столице, где все места, за исключением

---

<sup>70</sup> Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberania popular. 1946. T. I. P. 319–320.

<sup>71</sup> Sáenz Peña R. 1951. P. 97.

<sup>72</sup> Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberania popular. 1946. T. I. P. 330–340.

одного, достались оппозиционным партиям радикалов и социалистов. Впервые принявшая участие в выборах радикальная партия провела в конгресс 14 депутатов и 1 сенатора, причем сенатор и 9 депутатов были избраны в федеральный столице, там же получили свои мандаты и оба депутата-социалиста. От другой оппозиционной группировки – Лига Юга – прошел в конгресс ее лидер Л. де Ла Торре, избранный от меньшинства в провинции Санта-Фе<sup>73</sup>.

Саенс Пенья остался доволен прошедшими выборами и их результатами. В послании конгрессу 7 июня 1912 г. президент отметил приход в конгресс различных партий, что, по его мнению, являлось важнейшим достижением реформы, «которая лишь несколько месяцев тому назад казалась утопией, а сейчас стала реальностью». Он признал существование дефектов в механизме выборов и необходимость его совершенствования. В целом выборы подтвердили, по его словам, «мою веру в консервативные и спокойные чувства общества, которое я имею честь возглавлять»<sup>74</sup>.

Закон Саенса Пеньи не был последовательной демократической мерой. Хотя он и положил начало установления в Аргентине демократического режима власти, переход к политической демократии осуществлялся на узкой социальной базе. Его классовая направленность проявилась в том, что иммигранты, составлявшие большинство рабочего класса и промышленной буржуазии, избирательными правами не пользовались. Аргентинская республика по-прежнему не являлась политической организацией всего гражданского общества.

Новый механизм власти, по мысли его инициатора Саенса Пеньи, должен был функционировать на основе создания массовой консервативной партии, наподобие британских тори, способной победить радикалов на выборах. Попытка создать такую партию была предпринята уже после смерти Саенса Пеньи, последовавшей в августе 1914 г. Результатом

---

<sup>73</sup> Ibid. P. 340–343.

<sup>74</sup> Sáenz Peña R. 1951. P. 111.

переговоров части консерваторов с Лигой Юга объединявшей средних землевладельцев и буржуазию провинции Санта-Фе, стало возникновение Прогрессивно-демократической партии (ПДС) во главе с Лисандро дела Торресом. Наряду с требованиями дальнейшей демократизации общественно-политической жизни страны, новая партия добивалась частичной аграрной реформы, защиты национальной промышленности, государственного контроля над экспортом, создания торгового флота<sup>75</sup>.

Программа не получила поддержки у господствующего класса аграрной олигархии. В среде консерваторов возобладала боязнь социальных перемен, и они так и не сумели договориться о программе способной привлечь к ним массового избирателя. Ко времени президентских выборов 1916 г. консерваторы раскололись на ряд региональных групп. Раскол среди консерваторов открыл путь к победе на президентских выборах лидеру радикалов И. Иригойену.

Иригойен начал сверху демократизацию власти в провинциях. Такую возможность ему предоставили соответствующие статьи нового избирательного законодательства: изъятие у местных органов власти проведения выборов и подсчет голосов, передача их в руки федеральных органов власти, уголовное наказание для государственных служащих за нарушение избирательного законодательства.

#### Библиография / References

- Argentina. Congreso nacional. Cámara de diputados 1911. T. I, II, III, IV. Buenos Aires, 1912.
- Argentina. Congreso nacional. Cámara de diputados 1912. T. I. Buenos Aires, 1912.
- Argentina. Congreso nacional. Cámara de senadores. 1911. T. I. Buenos Aires, 1912.

---

<sup>75</sup> Paso. 1983. P. 241–243.

- Canton D.* Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XX, 1973.
- Del Mazo G.* El radicalismo. Ensayo Sobre su historia y su doctrina. Buenos Aires: St. Gu, 1957.
- Frondizi A.* Petróleo y politica. Buenos Aires: Raigal, 1956.
- Kirkpatrick F.* A history of the Argentine Republic. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1931.
- Levene R.* Lecciones de historia argentina. T. I–II; T. II. Buenos Aires, 1933.
- Lopez Mario Justo (h) Ed.* De la republica oligárquica a la republica democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Saenz Peña. Buenos Aires, 2005.
- Paso L.* Historia de los partidos políticos en la Argentina, 1900–1930. Buenos Aires; Cartago, 1983.
- Puiggross R.* El Yrigoyenismo. Buenos Aires, 1985.
- Republica Argentina. Ministerio del Interior. Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberanía popular. T. I–II; T. I. Buenos Aires. 1946.
- Rock D.* Politics in Argentina. The rise and fall of radicalism. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1975.
- Roy Hora.* Los Terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860–1945. Buenos Aires, 2002.
- Saenz Peña R.* La reforma electoral y temas de política internacional Americana. Buenos Aires, 1952.