

Н.Н. Щепкин

**Земская и городская Россия о
народном представительстве**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
Н11

Н11 **Н.Н. Щепкин**
Земская и городская Россия о народном представительстве / Н.Н. Щепкин –
М.: Книга по Требованию, 2016. – 60 с.

ISBN 978-5-518-00382-8

ISBN 978-5-518-00382-8

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2016

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2016

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс
www.samizday.ru/reprint

правлений. Мы пользовались также статьей Э. Э. Кокошкина, напечатанной въ №№ 144, 147, 149, 150, 151, 153 Русскихъ Вѣдомостейъ за 1905 годъ, проектомъ закона, напечатаннымъ въ № 180 той же газеты и другими матеріалами, значительная часть которыхъ еще не была опубликована.

Во взглядахъ городскихъ дѣятелей и представителей земствъ встрѣчаются иногда различія въ подробностяхъ, еще окончательно неустановленныхъ, что и отмѣчено въ соотвѣтствующихъ мѣстахъ изданія. Въ всякаго сомнѣнія, что эти незначительныя разногласія исчезнутъ послѣ окончательной разработки вопроса. Во всякомъ случаѣ разногласія эти настолько не важны, что уже теперь съ полнымъ правомъ можно утверждать, что вся земская Россія, безъ раздѣленія на города и земства, въ вопросѣ о народномъ представительствѣ пришла къ единому и единодушному рѣшенію, изложенному въ заключеніи книжки.

При обсужденіи вопроса о народномъ представительствѣ имѣлось въ виду, что по мысли, выраженной въ рескриптѣ отъ 18 февраля, къ государственной работѣ должны быть привлечены *зрѣлыя общественныя силы, что отнынѣ къ работѣ этой должны быть привлекаемы достойнѣйшіе, доверіемъ народа облеченные, избранные отъ населенія люди*, и что преобразование это предпринимается, не смотря на трудность проведенія его въ жизнь, *въ увѣренности, что знаніе мѣстныхъ потребностей, жизненный опытъ и разумное, откровенное слово лучшихъ выборныхъ людей обезпечатъ плодотворность законодательныхъ работъ.* *) При разсмотрѣніи вопроса по

Въ докладахъ собраніямъ обыкновенно дѣлаются кромѣ того ссылки на постановленія сѣзда въ С. Пб. 6—8 ноября 1904 года и постановленія мѣстныхъ собраній. Такъ, въ моск. докладѣ цитируются постановленія Думы отъ 30 ноября 1904 г. и 22 февраля 1905 г.

существо необходимо прежде всего выяснить непримѣнимость при правильной организаціи народнаго представительства тѣхъ началъ, которыя до сего времени дѣйствовали при общественныхъ выборахъ въ Россіи.

О сословномъ началѣ въ дѣлѣ народнаго представительства, конечно, уже не можетъ быть и рѣчи. Излагать въ подробностяхъ всѣ недостатки сословнаго начала едва ли необходимо. Будущее народное представительство, работая въ области вопросовъ государственнаго характера, должно будетъ обсужденіе и рѣшеніе всякаго рода дѣлъ производить съ общегосударственной точки зрѣнія, что уже одно исключаетъ возможность сословнаго представительства. Собраніе, состоящее изъ лицъ, избранныхъ по сословіямъ, не можетъ быть признано собраніемъ людей, *облеченныхъ довѣріемъ народа*. Въ составъ такого собранія будутъ входить люди, избранные не отъ населенія, а отъ отдѣльныхъ сословій. Если противъ послѣдняго положенія было бы сдѣлано возраженіе, что въ Россіи каждый принадлежитъ къ какому-нибудь сословію, то на это можно сказать, что принадлежность къ сословію, быть можетъ, и требуется по закону, но есть масса лицъ, ни къ какому сословію неприписанныхъ, да и въ предѣлахъ сословій есть цѣлые разряды лицъ, въ дѣйствительности никакими сословными правами не пользующихся и только числящихся въ сословіи. Сословное представительство осложняется еще и тѣмъ, что въ примѣненіи къ цѣлому ряду національностей и гражданскихъ состояній совершенно не приложимо обычное раздѣленіе на сословія. Но, конечно, это все формальныя затрудненія, которыя можно было бы такъ или иначе обойти, еслибы сословная форма представительства была признана именно той формой, которая можетъ дать истинное народное представительство. Несомнѣнно, кромѣ самаго небольшого числа защитниковъ узкой сословности, никто не будетъ серьезно настаивать на сословномъ началѣ въ дѣлѣ *организаціи народнаго представительства*.

Сословное начало никогда не проникало глубоко въ сознание народа. Можно съ увѣренностью утверждать, что безъ искусственныхъ мѣръ къ поддержанію сословныхъ привиллегій и разграниченій сословія уже давно распались бы. Этотъ процессъ сліянія сословій быстро совершается со времени освобожденія крестьянъ. Дворянство постепенно растворяется въ безсословномъ слоѣ, представляемомъ интеллигенціей,—слоѣ, пополняемомъ преимущественно представителями крестьянства и духовенства.

Но помимо всѣхъ этихъ основаній слѣдуетъ имѣть въ виду, что сословныя группы далеко не объединяють лицъ съ одинаковыми интересами и не представляютъ чего-либо сплоченнаго, на что могло бы опереться правительство. Наиболѣе многочисленныя по составу сословія—крестьянское и дворянское—представляютъ собой характерные въ этомъ отношеніи примѣры. Дворянство раздѣляется прежде всего на дворянъ потомственныхъ и личныхъ. Последняя группа не представляетъ собой, въ сущности говоря, сословія, такъ какъ въ дѣйствительности лица, къ ней принадлежащія, только носятъ званіе дворянина, удовлетворяющее тщеславіе немногихъ, не имѣя никакихъ существенныхъ привиллегій для себя и нисходящихъ. Это—служилые люди, интересы которыхъ почти не совпадаютъ съ интересами остального дворянства. Остальная часть дворянства заключаетъ въ себѣ прежде всего мелко-и среднепомѣстное дворянство, которое на дѣлѣ все больше и больше сливается съ остальнымъ обществомъ и даетъ работниковъ для мѣстныхъ учреждений, работающихъ на пользу мѣстныхъ безсословныхъ нуждъ. Сословные интересы этой группы невелики и немногочисленны; они исчерпываются, быть можетъ, льготнымъ поземельнымъ кредитомъ и бесплатнымъ образованіемъ и воспитаніемъ дѣтей, т. е. интересами не спеціальными для какого-нибудь одного сословія. Конечно, въ числѣ интересовъ этой группы многіе указываютъ на стремленіе ея удержать за собой на мѣстахъ первенствующее положеніе, поддерживаемое пра-

вительствомъ путемъ фактическаго подчиненія крестьянства. Но поддержаніе этого интереса, крайне вреднаго для спокойнаго и быстраго развитія страны и тягостнаго для другихъ сословій, не можетъ входить въ задачи будущаго законодательства. Значительная часть дворянства является затѣмъ оторванной отъ земли и имѣющей исключительно служилые интересы. Затѣмъ остается небольшая группа дворянъ, обладающихъ крупной земельной собственностью. Основывать представительство на этой группѣ, конечно, нельзя, такъ какъ это не соотвѣтствовало бы самой мысли о народномъ представительствѣ. Служилые элементы также не могутъ замѣнить истинное народное представительство по своимъ тѣснымъ и подчиненнымъ отношеніямъ къ существующему бюрократическому строю.

Что касается крестьянства, какъ сословія, то главнѣйшими признаками его являются не привиллеги и интересы, а ограниченія. Отдѣльный судъ и управленіе, на которые такъ часто ссылаются защитники дальнѣйшаго проведенія сословнаго начала—представляютъ собой именно тѣ учрежденія, отъ которыхъ крестьяне охотно освободились бы. Можно, казалось бы, уже не говорить о чисто административной опекаѣ, установленной для этого сословія, такъ какъ вопросъ о необходимости немедленнаго ея упраздненія не встрѣчаетъ уже возраженія со стороны лицъ, серьезно смотрящихъ на дѣло. Отстаивать необходимость дальнѣйшаго сословнаго отдѣленія крестьянъ и подчиненія ихъ специальнымъ законамъ, значило бы настаивать на дальнѣйшемъ оставленіи крестьянъ въ томъ безправномъ положеніи, отъ котораго такъ страдаетъ Россія. Въ этомъ отношеніи вся земская Россія высказалась ясно, полагая, что основнымъ принципомъ при будущихъ реформахъ должно быть равенство всѣхъ передъ закономъ. Указъ 12 декабря 1904 года также имѣетъ въ виду привести законы о крестьянахъ къ объединенію съ общимъ законодательствомъ Имперіи, облегчивъ задачу прочнаго обезпеченія пользованія лицами этого сословія приз-

наннымъ за ними Царемъ-Освободителемъ положеніемъ *«полноправныхъ свободныхъ сельскихъ обывателей»*. Установить сословные выборы для крестьянъ значило бы ввести еще одно ограниченіе въ видѣ лишенія этой группы сельскихъ обывателей весьма важнаго права выбирать въ народное собраніе лицъ изъ другихъ сословій. Настаивать на всемъ этомъ можетъ только тотъ, кто желаетъ создать не народное представительство, въ истинномъ смыслѣ, а лишь одинъ его внѣшній обликъ.

Слѣдуетъ еще указать на затрудненія, которыя должны возникнуть при опредѣленіи числа представителей отъ каждаго сословія. Если держаться принципа пропорціональности, то почти все представительство должно быть распредѣлено между крестьянствомъ и городскими сословіями, а всякій иной принципъ былъ бы несправедливъ. Съ такимъ распредѣленіемъ едва ли помирятся остальные сословія. Затѣмъ примѣненіе сословнаго начала къ городскимъ выборамъ уже совсѣмъ немыслимо, такъ какъ города давно уже являются безсословными союзами.

Нѣкоторые указываютъ на необходимость взаимнѣн сословнаго начала установить выборы классовые или по интересамъ. Нѣчто подобное было установлено при выборахъ по земскому положенію 1864 года и по городскому положенію 1870 года. Выборщики гласныхъ въ земскія учрежденія раздѣлялись на три группы: крестьянъ, земле-владѣльцевъ изъ другихъ сословій и на представителей городской недвижимой собственности и торгово-промышленныхъ интересовъ. Такое искусственное раздѣленіе никого въ дѣйствительности не удовлетворяло, и если многія земства въ недалекомъ прошломъ просили о возвратѣ къ этой системѣ, то только потому, что она была все-таки лучше современной сословной организациі съ господствомъ дворянства и назначеніемъ администраціей гласныхъ отъ крестьянъ. Въ городахъ классы составлялись еще болѣе искусственно: по высотѣ платимыхъ отдѣльными лицами налоговъ. Извѣстно, что обѣ системы устра-

няютъ отъ голосованія слои, участіе которыхъ въ политической жизни страны настоятельно необходимо и вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливаютъ совершенно непропорціональное представительство.

Недостатки этихъ системъ, необладающихъ достаточными достоинствами, не могутъ быть устранены увеличеніемъ числа классовыхъ группъ для распространенія избирательныхъ правъ на интересы, непредставленные при первоначальной классификаціи. Всякая попытка такого рода приведетъ къ искусственной комбинаціи, которая тотчасъ послѣ ея созданія уже не будетъ соотвѣтствовать дѣйствительной группировкѣ населенія по интересамъ, ибо группировка эта быстро измѣняется, не говоря уже о томъ, что одинъ и тотъ же классъ по отношенію къ какому-либо экономическому положенію можетъ распадаться на взаимно противоположныя группы (напр., представители желѣзо-дѣлательной и хлопчато-бумажной промышленности въ Англіи по отношенію къ вопросу о таможенныхъ пошлинахъ, русское крестьянство къ вопросу объ общинномъ владѣніи и т. п.).

Можно сказать, что какъ бы ни было совершенно съ внѣшней стороны представительство сословное и представительство интересовъ—это все-таки не будетъ *народное представительство* въ истинномъ значеніи этого слова, ибо избранные отдѣльными сословіями или отдѣльными кружками лицъ будутъ считать себя защитниками специальныхъ интересовъ классовъ, ихъ избравшихъ.

Практичной и цѣлесообразной на первый взглядъ представлялась бы организація народного представительства на основѣ выборовъ отъ мѣстныхъ общественныхъ самоуправленій. Дѣйствительно, русскія самоуправленія въ теченіе сорокалѣтняго существованія приобрѣли необходимую подготовку для правильнаго рѣшенія дѣлъ, результатами работъ доказали свою политическую зрѣлость и установили опредѣленныя твердыя традиціи, которыя *могли имъ*, въ періоды преслѣдованія со стороны бюро-

кратіи и ломки основныхъ началъ, сохранить всѣ свои лучшія черты. Несомнѣнно, что при организаціи народнаго представительства путемъ выборовъ отъ земствъ и городовъ въ составъ собранія вошло бы много лицъ, подготовленныхъ для государственной дѣятельности, а характеръ такого будущаго представительнаго собранія уже заранѣе выяснялся-бы въ опредѣленныхъ чертахъ, чего нельзя сказать относительно результатовъ всякой иной системы.

Но при всей заманчивости такого исхода остановиться на немъ нельзя, такъ какъ такимъ путемъ можетъ быть создано лишь нѣкоторое подобіе народнаго представительства. Прежде всего многостепенность выборовъ является прямой преградой для непосредственнаго выраженія желаній населенія. Затѣмъ доступъ въ народное собраніе лицамъ неимущимъ, на примѣръ, рабочимъ и крестьянамъ, будетъ почти закрытъ, такъ какъ для избранія въ представители въ такое собраніе надо прежде всего быть избраннымъ путемъ трехстепенныхъ выборовъ въ губернское земское собраніе и имѣть при томъ возможность удѣлять время для дѣйствительнаго участія въ собраніяхъ мелкой земской единицы, въ уѣздномъ, а затѣмъ и губернскомъ собраніяхъ. Несомнѣнно, такимъ условіямъ, за рѣдкими исключеніями, будутъ удовлетворять лишь лица съ опредѣленными средствами, позволяющими имѣть досугъ, достаточный для постояннаго участія въ мѣстныхъ общественныхъ учрежденіяхъ. Даже при измѣненіи существующаго порядка выборовъ и при созданіи мелкой земской единицы на основахъ всеобщаго избирательнаго права, только самая незначительная часть губернскихъ гласныхъ будетъ состоять изъ крестьянъ и рабочихъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ такого порядка будетъ фактическое лишеніе политическаго избирательнаго права почти всей массы сельскаго и городского населенія.

Кромѣ того, при этой организаціи представительства потеряется связь между населеніемъ и представителями

Народъ не будетъ видѣть въ представителяхъ своихъ избранниковъ, а представители не будутъ сильны сознаниемъ своей живой связи съ населеніемъ. Ни въ глазахъ правительства, ни въ глазахъ общества такое представительство не будетъ пользоваться авторитетомъ и довѣріемъ, необходимыми для проявленія полезной дѣятельности. Правительство всегда будетъ имѣть возможность отвергать рѣшенія такого собранія, ссылаясь на то, что собраніе представляетъ лишь извѣстные круги общества, а послѣднее будетъ искать иного исхода и пытаться дѣйствовать внѣ представительства.

Мысль о представительствѣ черезъ мѣстныя общественныя учрежденія, несмотря на ея несостоятельность, все еще имѣетъ за себя извѣстное число сторонниковъ въ земской средѣ. Правда, защита этого положенія все ослабѣваетъ. Доводы защитниковъ этой системы излагаются иногда въ формѣ, которая привлекаетъ своей стройностью и продуманностью, но при внимательномъ разборѣ въ исходномъ ихъ положеніи оказывается обычное сомнѣніе въ подготовленности населенія къ политическимъ выборамъ, опасеніе давленія при выборахъ со стороны администраціи и, наконецъ, убѣжденіе, не высказываемое вполне откровенно, что функціи народнаго представительства успѣшно могутъ осуществляться только лицами изъ среды земства, доказавшаго за сорокъ лѣтъ свою зрѣлость и способность въ дѣлѣ управленія страной.

Изъ всего этого вытекаетъ, что для правильной организациі народнаго представительства необходимо установить такой порядокъ, при которомъ населеніе избирало бы представителей безъ посредства какого-либо учрежденія. За принятіемъ этого положенія необходимо обсудить, должно ли быть избирательное право предоставлено всѣмъ полноправнымъ гражданамъ или только лицамъ, обладающимъ извѣстнымъ имущественнымъ и образовательнымъ цензомъ.

Имущественный цензъ въ видѣ владѣнія недвижи-

мостью, платежа прямого налога или занятія отдѣльнаго помѣщенія требуется во многихъ государствахъ. На цензѣ же построено и представительство въ земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ. Въ защиту этой системы, сдѣлавшейся для сословныхъ и общественныхъ самоуправленій уже привычной, приводятъ обыкновенно, что въ завѣдываніи общественными дѣлами можетъ принимать участіе лишь тотъ, кто несетъ расходы, связанные съ общественнымъ управленіемъ. Не останавливаясь пока на вопросѣ, насколько спрєведлива такая мысль въ отношеніи представительства въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, можно во всякомъ случаѣ утверждать, что положеніе это совершенно непримѣнимо къ политическимъ выборамъ. Слѣдуетъ имѣть въ виду, что рядомъ съ прямыми налогами существуютъ косвенныя, уплачиваемыя всѣмъ населеніемъ безъ исключенія, причемъ косвенныя налоги служатъ основой государственнаго бюджета и падаютъ тягостью главнымъ образомъ на малоимущіе и неимущіе классы, и что на эти же классы наиболѣе тяжело ложится отбываніе воинской повинности. При такомъ положеніи дѣла условіе имущественнаго ценза должно быть отклонено, какъ неосновательное и въ корнѣ несправедливое. Защитники имущественнаго ценза становятся иногда на почву цѣлесообразности, утверждая, что «участіе въ выборахъ есть не столько право, сколько государственная обязанность, которая можетъ быть возлагаема лишь на лицъ, способныхъ сознательно и правильно осуществлять эту обязанность. Внѣшнимъ уловимымъ признакомъ такой способности является извѣстная матеріальная обезпеченность. У кого есть достатокъ, тотъ имѣетъ возможность пріобрѣсти нѣкоторое образованіе, имѣетъ досугъ для занятія общественными дѣлами; онъ обладаетъ также большей независимостью, болѣе способенъ противостоять подкупу, угрозамъ и вообще всякому внѣшнему давленію, оказываемому на избирателей». Положеніе это по первому же взгляду является неправильнымъ, если обратить вниманіе на то,

что никто изъ защитниковъ такого взгляда не рѣшается исключить изъ числа избирателей крестьянъ-собственниковъ, какъ бы мала ни была принадлежащая имъ недвижимость. Но возможно ли сказать о массѣ крестьянства, что она удовлетворяетъ всѣмъ положительнымъ условіямъ, необходимымъ, по мнѣнію защитниковъ имущественнаго ценза, для того, чтобы имѣть возможность съ пользой исполнять обязанности избирателя (досугъ, образованіе, независимость). Но и вообще, принимать имущественную обезпеченность за признакъ подготовленности къ политической дѣятельности значитъ устанавливать въ этомъ отношеніи произвольное и часто совершенно неправильное мѣрило. Не слѣдуетъ забывать, что наиболѣе образованный и развитой классъ населенія въ Россіи—тотъ классъ, который принято называть интеллигенціей, въ большинствѣ состоитъ изъ лицъ матеріально необезпеченныхъ, и что даже при установленіи невысокаго имущественнаго ценза лица эти не подойдутъ подъ условія избирательнаго ценза. Устранить отъ участія въ выборахъ этотъ классъ, сосредоточивающій въ себѣ значительныя умственныя силы страны, было бы крупной политической ошибкой.

Въ Англіи имущественный цензъ примѣняется въ формѣ квартирнаго ценза. Къ голосованію допускаются лица, занимающія цѣлый домъ или отдѣльное въ немъ помѣщеніе. Если примѣнить такой цензъ къ русскимъ условіямъ, то окажется, что отъ голосованія въ деревняхъ будутъ устранены всѣ неотдѣленные члены семей, что приведетъ во многихъ мѣстностяхъ къ пониженію процента грамотности избирателей и дастъ преимущество раздѣляющимся семьямъ въ ущербъ многосемейнымъ хозяйствамъ. Въ городахъ и фабричныхъ центрахъ избирательныхъ правъ будетъ при этомъ лишена значительная часть рабочихъ, составляющихъ наиболѣе развитую часть населенія и показавшихъ на дѣлѣ, что они не могутъ быть лишены политическихъ правъ. Затѣмъ фактически были