

Ивановский Виктор Викторович

**Опыт исследования
деятельности органов
земского самоуправления в
России**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 82-3
ББК 84-4
В43

В43 **Виктор Викторович И.**
Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России
/ Ивановский Виктор Викторович – М.: Книга по Требованию, 2025. – 306 с.

ISBN 978-5-519-86687-3

ISBN 978-5-519-86687-3

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2025

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2025

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 первозданном 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

всеми мѣстными особенностями края. Такимъ образомъ, для изученія дѣятельности каждаго мѣстнаго учрежденія, и, въ особенности, учреждений земскихъ, какъ чисто народныхъ, требуется первоначально изученіе самаго края, т. е., его условій—территоріальныхъ, климатическихъ, этнографическихъ, экономическихъ и проч. Все эти условія, такъ или иначе, отражаются на дѣятельности земскихъ органовъ и пренебрегать ихъ изученіемъ значило бы покинуть научную почву. Такое всестороннее изученіе не только такихъ крупныхъ единицъ, какъ губерніи и уѣзды, но даже и отдѣльныхъ волостей и общинъ требуетъ много времени и трудовъ; по повторенію, только при посредствѣ именно такого изученія и можно достигнуть вышеуказанной цѣли.

Сказаннаго, по нашему мнѣнію, достаточно, чтобы понять, что какъ ни желательно появленіе труда, обнимающаго собою дѣятельность всего русскаго земства, такое желаніе все же будетъ, по меньшей мѣрѣ, преждевременнымъ. Тѣмъ не менѣе, наука должна къ этому стремиться. Такое стремленіе, въ виду вышеуказанныхъ трудностей, должно выражаться въ изученіи, такъ сказать, частичномъ. Чтобы опредѣлить значеніе и пользу того великаго блага, которое называется земскимъ управленіемъ, слѣдуетъ начать съ изученія отдѣльныхъ его частей и, уже затѣмъ, по окончаніи этой предварительной работы, можно перейти отъ частнаго къ общему. Такимъ образомъ, сравнительно-историческій методъ долженъ быть въ то же время и методомъ индуктивнымъ.

На сколько ни важенъ затрогиваемый нами вопросъ, онъ, однако, до сихъ поръ еще не возбуждался; и наше изслѣдованіе, если не ошибаемся, является первою попыткой въ этомъ родѣ. Мы не говоримъ, чтобы органы земскаго самоуправленія въ Россіи не возбуждали вниманія науки. Стоитъ указать на изслѣдованія гг. Васильчикова, Градовскаго, Головачева и другихъ. Вопросъ о земскихъ учрежденіяхъ до сихъ поръ еще сильно интересуетъ и все интеллигентное русское общество. Въ каждомъ періодическомъ изданіи можно найти по этому вопросу болѣе или менѣе любопытныя сообщенія; въ нѣкоторыхъ изданіяхъ существуетъ особый земскій отдѣлъ. Всего этого достаточно, чтобы придти къ заключенію, что вопросъ о дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія занимаетъ въ умахъ образованныхъ

людей русскаго общества до сихъ поръ далеко не второстепенное мѣсто. Однако, все это также нисколько не говоритъ противъ высказаннаго мною положенія, что вопросъ о дѣятельности русскаго земства, въ смыслѣ вышеуказаннаго нами изученія ея, еще не былъ затрогиваемъ въ наукѣ. Правда, въ почтенномъ трудѣ кн. Васильчикова мы находимъ много данныхъ, какъ фактическихъ, такъ и теоретическихъ; знакомимся съ состояніемъ самоуправленія въ западно-европейскихъ государствахъ и въ Россіи, знакомимся съ состояніемъ отдѣльныхъ вѣтвей внутренняго управленія, по скольку онѣ находятся въ зависимости отъ самоуправления. Не отрицая всѣхъ этихъ достоинствъ, мы все же не можемъ не замѣтить, что сочиненіе кн. Васильчикова носитъ слишкомъ общій характеръ: въ большинствѣ случаевъ, вниманіе обращается на самыя законоположенія по земскому вопросу въ различныхъ государствахъ и на ту организацію земскихъ учреждений, которая опредѣляется этими законоположеніями. Если говорится и о дѣятельности тѣхъ или другихъ органовъ самоуправления, то лишь съ вѣшной стороны, со стороны механизма этой дѣятельности; о внутренней же сущности этихъ органовъ, о томъ, на сколько эта дѣятельность удовлетворяетъ народнымъ потребностямъ, на сколько подъ ея вліяніемъ улучшаются или ухудшаются тѣ или другія стороны внутренней народной жизни, обо всемъ этомъ мы или ничего не находимъ, или находимъ очень мало. Въ этомъ, впрочемъ, едвали есть возможность винить самаго автора. Вопросъ слишкомъ обширенъ, чтобы могъ быть рѣшенъ единичными усиліями отдѣльной личности; въ слѣдствіе чего наиболѣе удобнымъ было ограничиться изученіемъ законоположеній, не дѣлая притязаній на изученіе дѣйствительной жизни. Кромѣ того, что касается собственно органовъ земскаго самоуправления въ Россіи, то автору ни чего кромѣ законоположеній не оставалось, такъ какъ самая дѣятельность вновь создаваемыхъ органовъ только еще начиналась. Что сказано нами о трудѣ кн. Васильчикова, то же надо сказать и объ изслѣдованіяхъ Градовскаго, Головачева и другихъ, хотя труды ихъ, въ указанномъ отношеніи, еще болѣе страдаютъ неполнотою, нежели трудъ кн. Васильчикова.

Что касается нашей періодической литературы, то въ ней, въ большинствѣ случаевъ, дѣйствительно, рѣчь идетъ о самой дѣятельности органовъ земскаго самоуправления, объ

отношеніяхъ ея къ народнымъ интересамъ, о ея недостаткахъ и проч.; дѣло, однако же, въ томъ, что въ періодической прессѣ вовсе не преслѣдуются по этому вопросу какія либо научныя цѣли, а лишь сообщаются фактическія данныя, знакомящія общество съ проявленіемъ земской дѣятельности. Данныя эти, само собою разумѣется, предлагаются безъ всякой системы, а лишь по мѣрѣ ихъ накопленія. Несмотря, однако, на все это, значеніе періодической литературы въ дѣлѣ земскаго самоуправленія все же весьма велико. Не говоря уже о томъ, что она сообщаетъ русскому обществу, хотя въ отрывочномъ видѣ, данныя о ходѣ, въ томъ или другомъ уголкѣ Россіи, земской дѣятельности, она обращаетъ вниманіе общества не рѣдко на такія явленія изъ сферы этой дѣятельности, которыя, при отсутствіи литературы, навѣрное остались бы неизвѣстными и могли бы окончательно исказить самый характеръ земскаго самоуправленія.

Изъ всего сказаннаго нами слѣдуетъ, что, не отрицая заслугъ ни науки, ни періодической печати, мы все же должны сказать, что научной разработки вопроса о дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи еще не существуетъ, хотя количество необходимаго для этой цѣли матеріала и весьма значительно: однихъ земскихъ изданій, т. е., постановленій земскихъ собраній, докладовъ и отчетовъ земскихъ управъ и проч., накопилось, со времени введенія земскихъ учрежденій, не менѣе 25000 экземпляровъ. Если же мы прибавимъ сюда другія земскія изданія, касающіяся отдѣльныхъ вопросовъ, затѣмъ всѣ мѣстные изданія, хотя бы и не земскія, знакомящія съ мѣстными условіями того или другаго края и, слѣдовательно, при изученіи дѣятельности земскихъ органовъ также необходимыя, то не будетъ ни какого сомнѣнія, что количество всѣхъ источниковъ и пособій по данному вопросу превзойдетъ указанную цифру. Откладывая на неопредѣленное время разработку такого богатаго и цѣннаго матеріала, мы можемъ проиграть въ двойномъ отношеніи: 1) матеріалъ можетъ накопиться до такихъ необъятныхъ размѣровъ, что въ немъ не будетъ уже возможности вовсе разобраться; во 2) благодаря именно этому накопленію и времени, часть его, быть можетъ, наиболѣе цѣнная, можетъ окончательно утратиться, что, очевидно, должно отозваться неблагоприятно на научныхъ изслѣдованіяхъ, будетъ служить причиною неполноты, недосказанности, а, мо-

жетъ быть, и совершенной неясности въ изслѣдованіи той или другой стороны земской дѣятельности.

Все сказанное мною выше служить оправданіемъ появленія въ свѣтъ моего труда. Скажу нѣсколько словъ о системѣ изслѣдованія.

Желая изучить дѣятельность избранныхъ нами земскихъ единицъ, мы ни коимъ образомъ не могли не остановиться на организаціи ихъ представительныхъ органовъ; скажемъ только, что самая дѣятельность органовъ земскаго самоуправления не могла бы быть выяснена надлежащимъ образомъ, если бы мы не остановились и на изученіи ихъ устройства. Затѣмъ, въ виду того, что земскія учрежденія суть учрежденія мѣстные, мы должны были изучать мѣстные условія, которые, такъ или иначе, вліяютъ на дѣятельность земскихъ учреждений. Къ числу этихъ мѣстныхъ условій относятся, между прочимъ все то, что обуславливаетъ экономическое благосостояніе населенія. Мы, въ особенности, указываемъ на это потому, что экономическое благосостояніе народа, хотя и является само однимъ изъ наиболѣе крупныхъ объектовъ дѣятельности земскихъ органовъ, но, съ другой стороны, оно же въ высшей степени обуславливаетъ успѣхи этой дѣятельности по отношенію ко всемъ вообще отраслямъ внутренней народной жизни. Такимъ образомъ, вслѣдъ за изложеніемъ организаціи учреждений, мы должны были указать на источники тѣхъ доходовъ, при посредствѣ которыхъ земскія учрежденія только и имѣютъ возможность проявлять свою дѣятельность во внѣ, удовлетворять тѣмъ или другимъ потребностямъ мѣстнаго населенія. При изложеніи самой дѣятельности земскихъ органовъ избранныхъ нами административныхъ единицъ, мы держались системы, выработанной уже наукой, хотя въ частностяхъ и позволяли себѣ нѣкоторыя видоизмѣненія. Само собою разумѣется, что научная система выполнена нами по столько, по сколько позволили сдѣлать это мѣстные матеріалы.

Во всякомъ случаѣ, трудъ нашъ, какъ первый опытъ въ этомъ родѣ, имѣетъ много недостатковъ; тѣмъ не менѣе, мы будемъ вполнѣ довольны, если нашъ примѣръ вызоветъ другихъ на болѣе удачныя попытки.

КАЗАНЬ.

13 іюля 1881 года.

ОТДѢЛЪ I.

УСТРОЙСТВО ОРГАНОВЪ ЗЕМСКАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ.

1.

Самоуправленіемъ называется внутреннее управленіе, по скольку оно выполняется и осуществляется самимъ народомъ; говоря другими словами, это есть народная дѣятельность, имѣющая своею цѣлью выполненіе задачъ внутренняго управленія. Какъ законодательство есть проявленіе народной воли, такъ самоуправленіе есть проявленіе народной дѣятельности; послѣдняя не должна противорѣчать первой; отсюда вытекаетъ, что самоуправленіе должно быть основано на законѣ; въ немъ, и только въ немъ одномъ, оно находитъ свое ограниченіе. Далѣе, самоуправленіе, по существу своему, есть управленіе мѣстное, такъ какъ непосредственное выполненіе задачъ внутренняго управленія, по ихъ зависимости отъ многочисленныхъ и разнообразныхъ мѣстныхъ условій, возможно лишь въ предѣлахъ извѣстнаго и при томъ незначительнаго территоріальнаго пространства. Даже и въ этихъ, болѣе или менѣе, ограниченныхъ территоріальныхъ сферахъ, самоуправленіе должно выражаться при посредствѣ представительства, въ которомъ и воплощается идея народной дѣятельности.

Народное представительство въ сферѣ мѣстнаго управленія получаетъ названіе органовъ самоуправления, которые должны имѣть опредѣленное устройство, покоющееся на основаніяхъ однообразныхъ для цѣлаго государства. Однообразіе это есть выраженіе идеи единства въ самоуправленіи, хотя очевидно, что единство это сводится лишь къ внѣшней формѣ органовъ самоуправления и къ тѣмъ моментамъ

ихъ дѣятельности, которые обусловливаются единымъ для цѣлаго государства закономъ. Въ сущности же органы самоуправления представляютъ собою въ общемъ государственномъ управленіи начало разнообразія и свободы ⁽¹⁾. Не говоря уже о томъ, что цѣли и задачи органовъ самоуправления, а также и тѣ средства, которые они употребляютъ, разнообразятся, смотря по характеру мѣстности, въ которой они дѣйствуютъ, элементъ разнообразія присущъ самому устройству органовъ самоуправления, не смотря на его видимое единообразіе и сходство.

Это послѣднее обстоятельство обусловливается также мѣстными особенностями и при томъ тѣми изъ нихъ, которыя заключаются въ личномъ элементѣ мѣстности.

Такимъ образомъ, устройство органовъ самоуправления можетъ быть разсматриваемо съ двухъ сторонъ: со стороны формы, которую даетъ имъ государство, и со стороны внутреннего состава, который обусловливается мѣстными особенностями. Правильный и успѣшный ходъ дѣятельности органовъ самоуправления возможенъ лишь тогда, когда оба фактора поставлены между собою въ нормальныя отношенія.

Личный элементъ мѣстности обнаруживаетъ свое вліяніе на устройство органовъ самоуправления при непосредственномъ проявленіи дѣятельности мѣстнаго населенія, т. е., при созданіи земскаго представительства; поэтому, если возможно какое либо ограниченіе этого вліянія со стороны государства, то оно должно проявляться именно въ этой сферѣ, въ сферѣ выборовъ.

Подобно тому, какъ въ законодательствѣ, въ органахъ, воплощающихъ въ себѣ идею народной воли, палатахъ и парламентахъ, сталкиваются нерѣдко и борются противоположные интересы, защищаемые представителями различныхъ партій, такъ и въ сферѣ управленія имѣетъ мѣсто подобное же явленіе; и здѣсь это явленіе имѣетъ не менѣе глубокое основаніе, нежели и въ сферѣ законодательства. Личный составъ населенія данной мѣстности можетъ заключать въ себѣ самые разнообразныя элементы, обусловливаемые или естественными причинами, или историческими, или социальными, или, наконецъ, религіозными. Въ первомъ отношеніи возни-

⁽¹⁾ L. Stein, Die Verwaltungslehre.

касть различіе населенія по полу и племенамъ, во второмъ, напримѣръ, по сословіямъ, въ третьемъ, по классамъ, въ четвертомъ, по вѣроисповѣданіямъ. Нѣтъ основанія думать, чтобы эти разнообразныя общественныя группы не вели между собою такой же борьбы въ сферѣ управленія, какая возможна и дѣйствительно происходитъ между ними въ сферѣ законодательства. Напротивъ, въ сферѣ управленія интересы являются наиболѣе непосредственными, слѣдовательно, наиболѣе могущими вліять на чувства и образъ мыслей ихъ представителей. Здѣсь, болышею частью, дѣло идетъ не о принципахъ, не объ отвлеченныхъ теоріяхъ, но объ насущныхъ практическихъ интересахъ, отъ неудовлетворенія которыхъ страдаетъ не одно только самолюбіе, но и экономическія выгоды. Правильное устройство органовъ самоуправленія заключается въ томъ, чтобы, по возможности, примирять разнообразныя интересы, не допускать несправедливаго преобладанія одной общественной группы надъ другой, и, въ особенности, прииптствовать принесенію въ жертву интересовъ большинства интересамъ меньшинства. На этотъ вопросъ въ наукѣ обращалось слишкомъ мало вниманія; въ большинствѣ случаевъ, полагали, что сущность устройства органовъ самоуправленія заключается лишь въ тѣхъ или другихъ отношеніяхъ къ органамъ правительства. Не отрицая послѣдняго, мы, однако, думаемъ, что и первое заслуживаетъ, чтобы обратить на него должное вниманіе.

Надо замѣтить, что вліяніе личнаго элемента на устройство органовъ самоуправленія не есть что либо безусловное; оно всецѣло зависитъ отъ той ступени развитія, на которой находится государство. Разнообразіе личнаго элемента населенія, по мѣрѣ развитія государственной жизни, сглаживается. Такъ, разнохарактерныя племена, входящія въ составъ государства, мало по малу, теряютъ свои племенные особенности, и усваиваютъ себѣ понятія и привычки господствующаго племени. Общественныя группы, создаваемыя государствомъ, каковы, напримѣръ, сословія, также со временемъ уничтожаются; такое уничтоженіе, происходящее подъ вліяніемъ роста государственной жизни, относится къ тому времени, когда народъ вступаетъ въ періодъ, такъ называемаго Штейнпонта, государственно - гражданскаго развитія. Однако, при наступленіи этого періода, сословное начало не умираетъ окончательно; уничтожается лишь его прежнее значеніе

Признаваемое и охраняемое въ предшествующій періодъ государствомъ, оно теперь продолжаетъ существовать лишь фактически, въ силу традицій, пока, наконецъ, не исчезнутъ и самыя традиціи и не загладитъ его послѣднихъ слѣдовъ. Въ западной Европѣ, вступившей уже въ государственно-гражданскій періодъ развитія, слѣды сословнаго начала продолжаютъ существовать еще въ довольно ясныхъ очертаніяхъ; хотя самое начало и не имѣетъ уже за собою государственнаго признанія, за исключеніемъ развѣ Германіи и, въ особенності, Пруссіи.

Начало религіозное, имѣвшее свое наибольшее значеніе и вліяніе въ средніе вѣка, съ концомъ ихъ постепенно теряетъ силу; но оно оказывается еще болѣе живучимъ, нежели начало сословное. Даже и до настоящаго времени, и при томъ въ странахъ, усвоившихъ себѣ формы правленія, наиболѣе гарантирующія свободу и развитіе личности, религіозное начало, въ лицѣ религіозныхъ партій, сектъ, толковъ и т. п. въ значительной степени еще сохраняетъ свою силу. Такъ это мы видимъ въ республиканской и католической Франціи и Сѣверо-Американскомъ союзѣ.

Наконецъ, начало социальное можетъ лишь видоизмѣняться, но не уничтожаться; факторъ этотъ на столько же вѣченъ, на сколько вѣчно само общество, въ силу чего порождаемыя имъ общественныя группы модифицируются, смотря по тѣмъ направленіямъ, какое принимаетъ самое начало. Пока существуетъ общество, будутъ существовать и социальныя группы.

О значеніи и вліяніи всѣхъ указанныхъ наши общественныхъ группъ въ сферѣ самоуправленія намъ вовсе почти не приходилось слышать. Это объясняется, отчасти, тѣмъ, что дѣятельность органовъ самоуправления поситъ мѣстный характеръ; то, что совершается въ отдѣльной мѣстности—провинціи, округѣ, уѣздѣ, что непосредственно касается интересовъ населенія, принадлежащаго лишь къ опредѣленному району, слѣдовательно, не поднимается до высоты общаго государственнаго значенія, то легко игнорируется, считается нестоящимъ вниманія и даже не предается гласности. Съ другой стороны, самыя предметы дѣятельности органовъ самоуправления кажутся слишкомъ мелкими, слишкомъ обыденными, чтобы интересоваться или и обращаться на нихъ должное вниманіе; при этомъ забываютъ, что изъ этихъ—то, по-

видимому, малозначущихъ и мелкихъ интересовъ и слагается благосостояніе человѣка.

Выше мы сказали, что организація самоуправленія обусловливается, съ одной стороны, государствомъ, съ другой мѣстностью, мѣстными особенностями, между которыми главную роль играетъ личный элементъ мѣстности. Последнее въ общихъ чертахъ мы рассмотрѣли. Обратимся къ первому.

Отъ государства зависитъ, какъ вызвать къ жизни самоуправленіе, дать ему извѣстную внѣшнюю организацію, такъ и опредѣлить его права и обязанности, очертить предѣлы власти и отношенія къ администраціи и правительству.

Что касается формы устройства органовъ самоуправления, то въ наукѣ признано что эта форма должна быть аналогичной съ формой государственнаго устройства. Положеніе это, однако, не вполнѣ вѣрно. Если неоспоримо, что вообще организація самоуправления должна отражать на себѣ весь государственный строй, то это относится не къ формѣ, но скорѣе къ самой сущности самоуправления, къ его правамъ и обязанностямъ, степени и предѣламъ власти, отношенію къ администраціи и правительству и т. п. Если же утверждаютъ ⁽¹⁾, что самое устройство органовъ самоуправления должно быть аналогичнымъ съ государственнымъ устройствомъ, то въ данномъ случаѣ надо имѣть въ виду не вообще государственное устройство, но лишь наиболѣе распространенную въ Европѣ его форму — конституціонную монархію. Устройство органовъ самоуправления въ различныхъ государствахъ показываетъ, что дѣйствительно такая аналогія существуетъ. Такъ, земскія собранія напоминаютъ собою законодательныя; предсѣдатель собранія—главу законодательной и исполнительной власти; наконецъ, управы, комиссіи, правленія—исполнительную власть. Нельзя не замѣтить, однако, что аналогія эта только внѣшняя. Всего менѣе можно сравнивать предсѣдателя земскаго собранія съ главою исполнительной власти; гораздо болѣе онъ имѣетъ сходства съ предсѣдателемъ же законодательнаго собранія.

Сущность дѣла заключается лишь въ томъ, что идея отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной, признанная въ конституціонной монархіи и республикѣ, нашла

⁽¹⁾ Л. Штейнъ.

свое примѣненіе и въ устройствѣ органовъ самоуправленія. И здѣсь признано наиболѣе цѣлесообразнымъ власть постановляющую и рѣшающую отдѣлить отъ власти исполняющей. Такое отдѣленіе на столько считается атрибутомъ самоуправления, что примѣняется въ немъ, какаѣ бы форма государственнаго устройства ни существовала. Съ другой стороны, примѣненіе этого принципа въ области самоуправления даже въ абсолютныхъ монархіяхъ, должно показать, какъ намъ кажется, что пригодность его признава государствомъ вообще, т. е., не только для самоуправления, но и для государственнаго устройства. Если же послѣднее продолжаетъ существовать на иныхъ началахъ, то это обусловливается побочными соображеніями.

Такимъ образомъ, государство опредѣляетъ форму устройства органовъ самоуправления; образованіе же этихъ органовъ въ каждомъ данномъ случаѣ составляетъ, какъ мы выше сказали, непосредственную задачу личнаго элемента мѣстности. Но и здѣсь государство можетъ и должно имѣть свою долю вліянія; мы не хотимъ сказать, чтобы оно вмѣшивалось въ каждомъ данномъ случаѣ чрезъ свою администрацію; такое вмѣшательство противорѣчило бы самой идеѣ самоуправления; но мы знаемъ, что это вмѣшательство возможно при посредствѣ того же законодательства. Государство законодательнымъ порядкомъ должно опредѣлить систему выборовъ и, такимъ образомъ, вліять на составъ органовъ самоуправления. Какова же должна быть система выборовъ въ земскія собранія? Выходя изъ того положенія, что органы самоуправления являются представительствомъ всего мѣстнаго населенія, мы должны придти къ выводу, что избирательная система должна быть такъ организована, чтобы образуящіеся, благодаря ей, органы самоуправления представляли собою интересы всего населенія. Это же правило должно лежать и въ основѣ выборовъ и въ законодательныя собранія. Очевидно, однако, что подобное идеальное требованіе не можетъ быть выполнено; возможна лишь большая или меньшая степень приближенія къ нему. Можно поэтому ограничиться тѣмъ, чтобы представительство являлось выраженіемъ интересовъ большинства; при чемъ меньшинство также не должно быть окончательно игнорируемо. Организовать подобную систему выборовъ тѣмъ труднѣе, чѣмъ составъ населенія въ государствѣ разнообразнѣе. Интересы