

*Н.Н. Полуэктова*

## **Русские либералы рубежа XIX–XX вв. о системе представительства**

Проблема представительства интересов активно обсуждалась в XIX–XX вв. Не потеряла свою актуальность она и сегодня. Усиление вертикали исполнительной власти и ослабление представительных учреждений ставят общество перед серьезной дилеммой: представительство интересов или навязывание интересов обществу со стороны государства. Насколько «назначение» губернаторов, институт общественной палаты с совещательным голосом соответствуют идее народного представительства? Либеральная идеология в конце XIX – начале XX в. выявлялась прежде всего в обсуждении проблем ограниченной (конституционной) монархии, политических прав и свобод, а также политического представительства. К обозначенному вопросу на рубеже XIX–XX вв. в рамках либеральной традиции обращались такие ученые, общественные и государственные деятели, как Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, С.А. Муромцев, Н.М. Коркунов, М.М. Ковалевский, С.А. Котляревский, П.И. Новгородцев, Ф.Ф. Кокошкин и др. Они рассматривали представительство, с одной стороны, как орган власти (представительное учреждение), с другой стороны, с точки зрения участия представителей общества в деятельности этого учреждения (т.е. право граждан).

В данной статье ставится задача рассмотреть формы и варианты организации представительства, предложенные русскими либералами рубежа XIX – XX вв.: правоведом, общественным деятелем, сторонником охранительного (консервативного) либерализма Б.Н. Чичериным и юристом, государственным деятелем Н.М. Коркуновым.

Представительство – участие в деятельности государственных учреждений представителей общества. «Участие это устанавливается для обеспечения живой непосредственной связи между деятельностью учреждений и текущими запросами общественной жизни». Такое определение представительства мы находим в работе Н.М. Коркунова «Русское государственное право» [1, с. 390]. Каждый свободный член общества, по мнению другого русского ученого Б.Н. Чичерина, должен иметь возможность защищать свои права. А для этого граждане должны участвовать в самой власти. Пока власть не зависит от граждан, их права не защищены от ее произвола, и по отношению к власти человек является бесправным [2, с. 12–13].

Народное представительство, как утверждал Б.Н. Чичерин, оказывает значительную помощь правительству. «Власть, стоящая на вершине, часто не знает,

что творится внизу» [2, с. 56]. Одним из важнейших условий нормального функционирования представительного собрания должна быть его независимость от правительства, чтобы представители могли свободно выражать и отстаивать интересы различных социальных групп. Дела, входящие в ведомство народного представительства, не должны решаться без его согласия. В этом случае действительно устанавливается контроль общества над государственным управлением.

По мнению Н.М. Коркунова, от представительного элемента не требуются ни специальные знания, ни служебный опыт, а только непосредственная связь с обществом. Для выполнения своего назначения представительный элемент должен постоянно обновляться, чтобы не обособиться от представляемого им общества [1, с. 390]. Отличную точку зрения мы находим в работе «Народное представительство» Б.Н. Чичерина. Гражданин, по мысли ученого, должен действовать не для личных выгод, а во имя общего блага, а для этого требуются способности, следовательно, нельзя допускать до управления людей, не понимающих государственных интересов. Таким образом, всеобщее право голоса должно ограничиваться, с точки зрения Б.Н. Чичерина, имущественным, возрастным цензом, цензом оседлости и образования. Само по себе имущество не дает политическую способность, но оно создает все условия для ее приобретения (образование, досуг для занятия политическими вопросами). Вторым по значимости ограничением является образование. Образование без собственности часто делает человека зависимым от тех, кто способствует его возвышению. Человек, получивший образование, должен доказать свою способность устраивать собственную судьбу, приобрести достаток, обеспечивающий независимое положение.

Изучив опыт стран Запада, Н.М. Коркунов пришел к выводу, что «нигде и ни при каких выборах не допускается участие в выборах всего населения без исключения» [1, с. 403]. Для пользования избирательным правом требуются подданство, «неопороченность по суду», совершеннолетие и, как правило, мужской пол. Если избирательные цензы ограничиваются только этими условиями, то такая система называется общим избирательным правом, или всеобщей подачей голосов. Н.М. Коркунов соглашается с наличием некоторых ограничений пользования правом голоса. Народный представитель должен, подчеркивал ученый, располагать определенным умственным развитием,

сознательным гражданским долгом, нравственными качествами, должен понимать вопросы общественной жизни. Однако нравственные качества и умственное развитие трудно обнаружить по внешним признакам, поэтому на деле все сводится к имущественной состоятельности. Считается, что человек, который не сумел нажить себе достаток, не сумел устроить собственные дела, не должен допускаться до дел государственных. С таким утверждением Н.М. Коркунов не соглашается. Он критикует имущественный ценз, так как «...неумение разжиться никак не может быть признано доказательством неспособности к государственной деятельности» [1, с. 405]. Имущественный ценз избирательного права в любой форме искусственно усиливает и так резко проявляющееся различие между имущими и неимущими слоями. Люди, занимающие в обществе видное положение, пользующиеся общим уважением, могут отстраняться от участия в выборах. «Такое лишение достойных людей избирательного права... может вызывать недовольство привилегированным положением владельческого класса» [1, с. 407]. Именно поэтому имущественный ценз иногда дополняется нравственным цензом, который заключается в требовании наличия определенного умственного развития. Нравственный ценз устанавливается в двух формах: как дополнение к имущественному цензу или как его замена. В первом случае умственный ценз чаще всего ограничивается требованием простой грамотности. Во втором случае для лиц, обладающих образованием или занимающих какое-то общественное положение, устанавливается льгота от имущественного ценза.

Всякое ограничение избирательного права, категорично утверждает Н.М. Коркунов, в чем бы оно ни заключалось, противоречит самой идее представительства. Даже при общем избирательном праве правом голоса на выборах пользуется менее четверти всего населения, и любое ограничение этого права еще более уменьшает круг лиц, принимающих участие в избрании представителей.

Представительный порядок уместен не везде. Прежде чем устанавливать подобный порядок, нужно взвесить все «плюсы» и «минусы». Ученые рассмотрели различные виды представительства, их достоинства и недостатки. Б.Н. Чичерин классифицировал и подверг анализу виды представительства в зависимости от формы правления – представительство в республиках и монархиях, а также разновидности народного представительства в монархиях.

В демократической республике власть принадлежит большинству, не знающему ни сдержки, ни контроля, ни ответственности. Масса народа состоит из низших слоев общества, не имеющих ни досуга, ни средств для приобретения образования. Тем самым в демократической республике устанавливается господство наименее способной части народа [2, с. 101].

Естественным следствием такого порядка является понижение общего уровня образования и способностей. С другой стороны, поднимается общий уровень политической культуры за счет участия каждого в общественной жизни. Это двоякое противоположное движение образует средний уровень. Власть большинства не находит себе препятствий, может подавить любое противодействие. Даже в самодержавном правлении власть монарха встречает препятствия в общественном мнении, в опасении переворота. Власть большинства основана на свободе, но, не зная сдержек, она легко подавляет свободу оппозиции. Б.Н. Чичерин не был сторонником демократического правления, тем более в России. В России крайне низок уровень политического развития народа, он не готов к республиканской форме правления. К тому же, чтобы сохранить стабильность общества, в нем необходимо поддерживать гармоничное сочетание аристократического и демократического элемента с установлением над ними третьей, независимой власти, которая будет служить посредником между ними, умирять их борьбу. А такой гармоничный порядок, по мнению Б.Н. Чичерина, возможен только в монархии.

Монархия знает разнообразные формы представительства: совещательные, сословные собрания и конституционная монархия с народным представительством.

Совещательные собрания – низшая форма народного представительства. Постановления совещательных собраний не имеют обязательной силы для правительства. Оно не может установить контроль над управлением и не является самостоятельным участником государственного управления, так как лишено власти. Единственное, что остается за представительством, – выражение общественного мнения, народных нужд.

Сословные собрания основаны на представительстве не народных, а сословных прав и привилегий, т.е. отдельных групп, а не всего общества. Они не были постоянными учреждениями, а созывались по мере необходимости.

Конституционная, или монархия с народным представительством, по Б.Н. Чичерину, есть высшая форма представительного устройства, это сочетание порядка и свободы. Все элементы государства: монархический, аристократический, демократический гармонично сочетаются при этой форме правления. Государственная власть воплощается в монархе, свобода – в народном представительстве (нижней палате), высшая политическая способность – в аристократическом собрании (верхней палате). Полномочия и взаимоотношения властей определяются законом.

В верхней палате, как считал Б.Н. Чичерин, воплощаются аристократические элементы общества, которые соединяют в себе высшую политическую способность с независимостью положения и которые

в состоянии понимать и требования свободы, и цели государства. Однако не всякое собрание способно занять такое положение. Для этого необходимо, чтобы оно имело вес и пользовалось уважением в народе. С другой стороны, палата должна быть умеряющим (сдерживающим) элементом, а не потворствовать всем увлечениям толпы. И, наконец, в верхней палате не должны проявляться сословные стремления.

Способ формирования верхней палаты может быть двойкой: путем народного выбора или путем назначения монархической властью. Последнее должно быть пожизненно, иначе члены верхней палаты лишаются независимости. Там, где монархическая власть сохранила свою историческую силу, предпочтительнее назначать членов верхней палаты. Назначение членов верхней палаты необходимо и при наследственной аристократии. Это, по мнению Б.Н. Чичерина, позволяет наследственной аристократии обновляться, тем самым устраняется корпоративная замкнутость, и, наконец, только назначение новых членов может иногда сломить упорное сопротивление аристократического сословия либеральным преобразованиям. В государствах, которые не имеют наследственной аристократии, пожизненное назначение членов верхней палаты монархом наиболее обеспечивает и самостоятельность собрания, и непрерывность живущего в нем политического духа, зрелость суждений, а также возможность для него быть примирителем между монархом и палатой представителей. Верхняя палата постоянно обновляется путем введения новых членов по воле монарха. Обновление совершается постепенно, и, следовательно, аристократический дух собрания существенно не меняется. В случае, если верхняя палата избирается, то от избирателей требуется довольно высокий избирательный ценз. Одни и те же избиратели не должны выбирать представителей нижней и верхней палаты, иначе теряются различия в характере обеих палат. Такое устройство подходит больше республике, чем конституционной монархии.

Искусственно, на голом месте, без соответствующих традиций, верхнюю палату создать нельзя. Там же, где наследственной аристократии нет, Б.Н. Чичерин допускал возможность ее замены другими элементами, такими как высшее духовенство и дворянство.

Существенным элементом палаты ученый считал крупных землевладельцев. Крупная поземельная собственность формирует в гражданине стремление приобрести прочное местное влияние и тем самым позволяет ему играть значительную политическую роль. Недвижимая собственность дает человеку независимое положение и уверенность – именно то, что требуется от членов верхней палаты.

Важным условием нормального функционирования палаты, по мнению Б.Н. Чичерина, является ее независимость. Верхняя палата может формироваться из лиц, занимающих высокие должности, но ее члены

должны быть независимы от правительства. Из правительственных лиц в верхнюю палату допускаются только министры, так как им приходится вести прения от имени правительства, поэтому их присутствие необходимо. Государственные сановники могут стать членами палаты только лишь по окончании любой зависимой службы.

Нижняя палата представляет демократический элемент в государстве и основывается на всеобщем праве голоса. Такое устройство имеет свои достоинства. Каждый гражданин участвует в выборе представителей, тем самым получает некоторую гарантию своих прав и интересов. Политическая жизнь, проникая во все слои общества, способствует распространению образования и вызывает развитие народных масс.

Парламентское правление, заключает Б.Н. Чичерин, – это венец конституционной монархии, но российское общество пока к нему не готово.

Основанием классификации форм представительства другой не менее известный ученый, государственный деятель Н.М. Коркунов видел способ его формирования. Он рассмотрел представительство по личному праву, по назначению правительства и выборное представительство [1, с. 391–395].

Представительство по личному праву было распространено в Средние века. Высшее духовенство, родовитейшие и знатнейшие дворяне в силу своего положения являлись представителями средневековой общественной жизни. Именно родовитость и знатность позволяли участвовать в общественной жизни. По сути, это есть сословное представительство, которое также рассматривает Б.Н. Чичерин.

Представительство по назначению от правительства, по мнению Н.М. Коркунова, имеет ряд существенных недостатков. Представители для выполнения своего назначения нуждаются в независимости от правительства, они не должны быть послушными исполнителями правительственных решений. Назначаемый и сменяемый по усмотрению правительства представитель не может быть независим. Представители чаще всего назначаются пожизненно. С одной стороны, это дает самостоятельность (независимость), но, с другой стороны, они не представляют современные, текущие общественные интересы.

Наилучшей системой организации представительства, по мнению ученого, является выборное представительство. При ней обеспечивается самостоятельность представителей не меньше, чем при представительстве по личному праву. Выборное представительство дает возможность отражаться на составе государственных учреждений всем изменениям в общественных интересах, в настроении общества. Поэтому именно выборное представительство соответствует главному назначению всякого представительства.

Для того чтобы выборное представительство могло дать такие результаты, надо, чтобы исход выборов не

искажался искусственно их организацией. А между тем, как утверждал Н.М. Коркунов, организация выборов, группировка избирателей, распределение избирательных округов, условия участия в выборах, сама процедура голосования (т.е. избирательная система) в очень значительной степени могут определять исход выборов независимо от действительной группировки населения по различию интересов и политических убеждений.

Изучив опыт зарубежных стран, Н.М. Коркунов пришел к выводу, что различие в организации выборов выражается прежде всего в различии самого основания представительства. Основой представительства может быть признано все население государства, если и разделяемое на группы для избрания представителей, то по численному основанию, на приблизительно равные группы. Это так называемая механическая система выборов. Ей противопоставляют органическую систему. При органической системе выборов общество делится на качественно различные группы. В основу органической системы выборного представительства может быть положено или различие сословий, или различие общественных классов по их имущественному положению.

Механическая организация выборов, как утверждает Н.М. Коркунов, не соответствует основному требованию, предъявляемому к представительству, так как в итоге будет представлено большинство, но не все общество, приверженцы не всех направлений. Избранные будут представителями одних и тех же интересов, убеждений, не исчерпывающих собою всего содержания общественной жизни [1, с. 398], а также в зависимости от случайности местожительства отдельные избиратели могут быть лишены представительства. Избиратель получает представительство в том случае, если в округе, где приходится голосовать, его партия составляет большинство. Механическая система выборов содержит в себе внутреннее противоречие самой идее представительства. По мнению Н.М. Коркунова, представлять можно только

определенную волю или определенный интерес. Одно лицо не может представлять разнообразные и противоречивые интересы и стремления. Чтобы народное представительство действительно представляло все течения, интересы, потребности, механическая система выборов должна замениться пропорциональным представительством.

В пропорциональной системе представительства ученый видел больше преимуществ. Во-первых, пропорциональное представительство дает возможность избирателям свободно объединяться по сходству воззрений и интересов; во-вторых, не устанавливается исключительное представительство большинства, а меньшинство находит соответствующее своей численности представительство, и, в-третьих, устраняется возможность случайного исхода выборов [1, с. 402].

Итак, согласно либеральным концепциям Н.М. Коркунова и Б.Н. Чичерина, представительство – это необходимый элемент общества. Участие граждан в общественной деятельности будет способствовать формированию активной политической культуры и препятствовать произволу власти. Объединяет ученых общий взгляд на условия функционирования представительства. Так, важнейшими условиями дееспособности представительного собрания являются его независимость от правительства и участие в процессе принятия решений. Расходятся же взгляды ученых на проблемы предоставления пассивного и активного избирательного права и установления избирательных цензов. Сторонник всеобщего избирательного права Н.М. Коркунов не только рассмотрел формы представительства, но и изучил влияние избирательной системы на исход выборов. При организации представительства следует учитывать имеющиеся традиции, социально-экономические и политические условия. Выводы, сделанные русскими либералами рубежа XIX–XX вв., остаются актуальными до сих пор. Уровень политического образования, политической культуры российского общества не вырастет без участия его представителей в формировании органов власти.

### Литература

1. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1 : Введение и общая часть. – 5-е изд. – СПб., 1904.

2. Чичерин Б.Н. Народное представительство. – М., 1899.