

Идеи народного представительства в либеральной политико-правовой мысли Российской империи конца XIX - начала XX вв.

В условиях дальнейшей демократизации российского и украинского обществ проблема возникновения и эффективного функционирования представительских органов власти все более актуализируется. Представительство является наглядным выражением участия народа в решении проблем политического, социального и экономического развития общества. Современная отечественная и зарубежная наука уделяет немало внимания проблемам эффективной деятельности институтов народного представительства. В этой связи представляется целесообразным анализ опыта разработки данной проблемы в истории политико-правовой мысли.

Целью статьи является изучение процесса разработки представителями российской либеральной политико-правовой мысли вопроса о сущности, формах и задачах институтов народного представительства в Российской империи второй половины XIX – начала XX вв.

Данная цель предполагает постановку следующих *задач исследования*: 1) Проанализировать взгляды наиболее значимых представителей российской либеральной мысли конца XIX – начала XX вв. по поводу сущности понятий народного представительства. 2) Дать сравнительную характеристику точек зрения ученых на возможные формы реализации народного представительства в России того времени в свете общественно-политического развития Российской империи рубежа XIX –XX вв.

Следует отметить, что на сегодняшний момент на Украине практически отсутствуют работы в целом посвященные исследуемой проблеме. Отдельные моменты изучаемой проблемы были раскрыты российскими исследователями, изучавшими научное наследие политической мысли досоветского периода [1].

Кроме того, ряд аспектов проблемы затрагивался в работах, посвященных истории и практической деятельности первого российского парламента – Государственной думы [2]. В последнее время, в разработках российских ученых были проанализированы различные аспекты развития теории и практики народного представительства в России [3]. В этой связи следует отметить работу В.Н. Колесникова, в которой впервые сделана попытка обобщить весь опыт разработок по интересующей нас теме [4]. Тем, не менее, на наш взгляд, ряд аспектов остался неизученным, в том числе и вопрос о значении подобных теоретических разработок для развития системы управления и самоуправления Российской империи второй половины XIX – начала XX вв.

Общественная мысль России конца XIX в. очень много внимания уделяла проблемам участия общественности в решении государственных вопросов. Это естественно, поскольку обстановка в государстве после ряда буржуазных реформ существенно изменилась. Появилось огромное число лично свободных людей, которые, пусть постепенно, но втягивались в сферу общественной деятельности, возникали и исчезали разнообразные общественные кружки и организации, развивались новые органы самоуправления, обширная периодическая печать, политические организации различного толка, активно формировалось общественное мнение. Эти процессы стимулировали дальнейшее развитие политико-правовой мысли. В условиях последовательного буржуазного реформирования государства либеральные ученые видели основной своей задачей смоделировать новый тип общественной системы, основанной на взаимодействии государства, личности и общества. Во многом учитывая наследие общепринятых либеральных ценностей европейского общества XIX в., российские ученые стремились учесть национальную специфику и разработать проект народного представительства конкретно для российских условий. Практически с самого начала эта задача решалась в трех аспектах: что представляет из себя народное представительство в идеале, как

оно должно быть устроено, что необходимо сделать для его устройства в российских условиях.

Решению первого аспекта огромное внимание уделили представители государственной школы в российской историографии. Так, по мнению Б.Н. Чичерина «Представительное начало - есть господство общественного мнения посредством всецелого перенесения воли граждан на выборные лица» [5]. По его мнению, в самом существе представительства лежит двойственное начало. В представительстве одновременно сочетаются свобода и власть. «Свобода, - отмечал ученый, - возводится здесь на степень государственной власти» [5, с.8]. Коренное же значение свободы в государстве заключается в призвании граждан к участию в решении общественных дел» [6].

По мнению Б.Н. Чичерина плоскость применения институтов народного представительства очень широка – от центра до периферии. Основным предназначением народного представительства по мнению Чичерина является следующее: оно служит выражением права граждан участвовать в решении общих дел, а потому вручает им долю общественной власти, обеспечивает функционирование свободного общественного мнения [5, с.39], является политической школой для народа [5, с.47]. Что до классификации народного представительства – Чичерин Б.Н. делит его на два основных типа: Местное и центральное (верховное). Характеризуя их, Чичерин отмечает, что местное представительство должно ограничиваться чисто местными интересами... в административной области. Гораздо высшее значение имеют общие представительные собрания. В них выражается политическое право в тесном смысле – т.е. участие граждан в общей или верховной власти государства [5, с.16].

Для современной ему России Б.Н. Чичерин считает необходимым ввести народное представительство на всех уровнях прежде всего потому, что «только стоя лицом к лицу с представителями общества и совокупно с ними обсуждая государственные дела, правительство может дать им направление и получить от них поддержку. Власть которая не захочет употреблять этого орудия,

неизбежно упустит общественное руководство из своих рук» [6, с.49]. Он призывает к совместным действиям институтов народного представительства и государственной власти (понимая под ней видимо власть монархическую) [6, с.47]. Руководящая роль в этом тандеме безусловно должна была принадлежать государству [6, с.45].

Если для Б.Н. Чичерина народное представительство основано на свободе, на праве индивидов, то А.Д. Градовский трактует эту взаимосвязь по другому. Полемизируя с Б.Н. Чичериным, он отмечает: «Мы со своей стороны всегда думали, что свобода есть цель представительства, - цель которая в свою очередь является орудием для достижения других высших целей. Чичерин же называет ее основой представительства.... Нечего делать, простимся с вопросом о свойствах народных прав, перенесенных на представителя. Будем исследовать свободу и выборное право» [7]. Согласно трактовке А.Д. Градовского представительное правление – есть участие общества в правительственной деятельности. По его мнению вопрос о представительстве есть просто вопрос... о наилучшей организации власти. При этом форма представительства была по мнению А.Д. Градовского не важна: «Общество политически созревшее....., сумеет само выработать пригодную для себя форму» [7, с.17]. Именно поэтому, отмечает ученый, институты народного представительства действуют и в демократиях,... и в монархиях...[7, с. 23]. Возникновение представительства он объясняет тем, что тот или другой класс или элемент общества получает право на участие во власти в силу того, что «чисто правительственные средства не стоят уже на одном уровне с глубоко и всесторонне развившимися элементами общества» [7, с.10]. Если оставить эти общественные силы без внимания они превратятся в вредоносную и оппозиционную силу. Если же ввести их в правительственные сферы - они сделаются живою связью между верховною властью и народом [7, с.10].

Идею органического возникновения народного представительства на основе стабильного развития общества отстаивал сторонник умеренных либеральных преобразований, историк и публицист К.Д. Кавелин. По его

мнению «потребность в выборном государственном представительстве зарождается ... в физиологических условиях государственной жизни» [8]. «Рост и развитие каждого государства, особенно обширного, пишет он, необходимо вызывают на очередь вопрос о представительстве», которое «... служит признаком мощи и здоровья государственного тела» [9]. Идеалом учреждения народного представительства он видел «участие общественных сил противостоящих вместе с правительством как крайне левым, так и крайне правым» в так называемом «административном или правительствующем Сенате» под председательством императора [8, с. 47-50]. К.Д. Кавелин не абсолютизирует выборное государственное представительство, давая достаточно развернутую типологию средств и форм организации общественной жизни, с помощью которых общество так или иначе оказывает влияние на процесс принятий решений государственной властью.

Очень характерную для либеральной концепции общества модель народного представительства предлагал Ф.Ф. Кокошкин – представитель партии кадетов. Он указывал, что народное представительство должно быть чем то большим, чем совокупностью нескольких случайных общественных представителей от которых правительство желало получить сведения и советы. Оно должно принять постоянное участие в законодательной власти» [10]... должно...предоставить место «всем влиятельным деятельным, живым силам страны» [10, с.5.]. По его мнению это может обеспечить лишь представительство на сословном начале: «Необходимо, чтобы в народном представительстве складывалось разумное понимание общих народных нужд а не исключительно интересов отдельных сословных корпораций, принадлежащих давно прошедшему времени» [10, с.7.]. Анализируя причины непригодности для современной ему России сословного представительства он указывает на процессы социального перемешивания после реформ 1860-70-х гг. Не одобряет он и классовую систему представительства, которая легла в основу реформы местного самоуправления [10, с.27]. В либеральной среде того времени неоднократно выдвигалась идея о формировании высшего

представительского органа на основе представителей от органов земского и городского самоуправления. В этой связи Ф.Ф. Кокошкин признавал целесообразным создать палату в парламенте из представителей местного самоуправления, что по его мнению способствует установлению живой и непосредственной связи между центральными и местными представительствами [10, с.92]. Так же необходимым условием действенного народного представительства ученый считал всеобщее избирательное право без всяких ограничений [10, с.48].

Идею о народном представительстве на основе всеобщего избирательного права, как источнике живой связи между обществом и властью, поддерживал и Н.М. Коркунов [11]. Для обеспечения живой, непосредственной связи с обществом, по его мнению, народное представительство должно возможно чаще обновляться, чтобы не обособиться от представляемого им общества. Точно так же представители должны быть поставлены в независимое положение от правительства, т.к. иначе они не могли бы свободно выражать интересы общественной жизни [11, с.417]. Так же ученый отмечает, что всякое ограничение избирательного права в чем бы оно ни заключалось, должно быть признано противоречащим самой идее представительства [11, с. 435].

Ему вторил Кистяковский Б.А. говоря о том, что в избрании народного представительства должен участвовать, весь народ; «никакие разделения разделения народа и выделение из него привелегированных групп по отношению к праву избирать народных представителей никакие ограничения избирательного права недопустимы» [12].

Проблема народного представительства приобрела новое звучание в начале XX века в свете разработки рядом ученых проблем конституционного государства и парламентаризма. Ученые и общественные деятели либерального толка приветствовали появление первого русского парламента и уже на примере Государственной думы анализировали плюсы и минусы народного представительства.

Представитель партии кадетов, юрист и публицист М.Я. Острогорский уделил немало внимания проблемам формирования демократических форм общества, роли в этом процессе избирательного права и борьбы политических партий. Он делает вывод: «развитие политической жизни, призывает каждого гражданина к участию в управлении.. Слишком развитая избирательная система является лишь формальным атрибутом демократии» [13]. Роль партийной борьбы он оценивает негативно, указывая, что отсутствие сотрудничества между политическими силами мешает им выполнять задачи общественной жизни. На это же указывал и В.И. Герье – историк и общественный деятель. Свое отрицание политических партий как основы для формирования парламентов он объяснял следующим: «В основе образования партии часто лежит какой-нибудь материальный интерес... какая-нибудь теория или доктрина.... Еще хуже если... ненависть к другим партиям, классам, экономическому строю или религии... Может ли народное представительство, состоящее из множества случайных партий и групп, проникнутых враждой друг к другу... управлять Империей?!» [14].

Как видим либеральные ученые были достаточно единодушны в мысли о необходимости народного представительства в структуре государственной власти. Все они высоко оценивали его общественное значение. Открытым оставался вопрос о том каким образом реализовать эти принципы в России, развивавшейся по достаточно специфическому пути. В целях подготовки общества к представительскому правлению, и гражданского воспитания народа либералы предлагали развивать местное самоуправление. Собственно говоря, земское и городское самоуправление на тот момент были единственными реализованными на практике элементами представительства пусть и местного. В их развитии представители либеральной политической мысли видели зародыш народного представительства на государственном уровне.

В связи с вопросом о введении народного представительства в России Б.Н. Чичерин указывает, что лучшим практическим приготовлением к представительному порядку служит местное самоуправление особо указывая на

земства как собрания «представителей местных нужд» [5, с.15]. Отмечает, что при «существующем строе русской жизни единственная возможность дальнейшего преуспевания состоит в предоставлении земству возможно широкой свободы действия и возможно обильных источников дохода. Требуется не ограничение, а расширение предоставленных ему прав» [5, с.15]. При этом он как представитель государственной школы отмечал, что самоуправление должно согласовываться с деятельностью центральных органов власти и во многих отношениях подчиняться последним [5, с.517]. В этом с ним соглашался А.Д. Градовский отмечая, что не может быть речи о местности, как политически самостоятельном теле [16], при этом однако его органам должна быть дана полная возможность осуществлять общие требования государства, применяясь к особенностям места их деятельности для этого их следует наделить полномочиями властных учреждений «в государственном смысле слова» [16, с. 11].

Огромное значение самоуправления в жизни общества и народного представительства подчеркивал и В.П. Безобразов. Он отмечал, что в основание «живой связи» между администрацией и общественным управлением не может не быть положена основа бессловного самоуправления – или земского. «Главную основу для всего строя местной администрации, - отмечал ученый, - и для объединения всех ее инстанций приходится искать в началах земского самоуправления и только в нем. Только управление проникнутое этим началом может разрешить все административные задачи современного государства и только оно соответствует строению нашего общества» [17]. Оценивая роль земского самоуправления в современной ему России, он отмечал: «Главная и великая заслуга земских учреждений, которая останется за ними навсегда – заключается в начале бессловности [17, с.501]. Другого рода важная политическая заслуга – заключается в той политической школе, которую они дают всем слоям нашего общества» [17, с.505]. При этом указывал на недопустимость размежевания самоуправления с государственными структурами. Местные учреждения, основанные на началах самоуправления –

общесословного, земского, общинного, или даже сословного – такие же точно органы общегосударственной власти, правительства как и учреждения основанные на началах бюрократических или приказных. Те и другие различаются лишь в формах своей организации приспособленных к тем или иным целям каждого учреждения и потому различаясь в характере или способе действия преследуют одни и те же государственные задачи. Как видим, и Б.Н. Чичерин, и А.Д. Градовский и В.П. Безобразов, будучи сторонниками государственной теории самоуправления отстаивали цельность системы управления, неразрывную взаимосвязь местного и центрального представительства.

Им возражал представитель общественной теории - А.И. Васильчиков. Он настаивал на четком разделении полномочий местного самоуправления и центральной власти, поскольку они отвечают разным целям и не должны смешиваться. Он четко размежевывал так же понятия самоуправления и народного представительства считая таковым лишь представительство на высшем уровне – т.е. парламент [18]. Самоуправление же – это самостоятельное решение народом местных хозяйственных вопросов... особый порядок, вовсе чуждый политике, имеющий свою особую цель и свою отдельную область действий», а не орудие или средство различных политических влияний [18, с.5]. Для улучшения системы местного представительства в России А.И. Васильчиков предлагает законодательным путем упорядочить взаимоотношения между администрацией и местными учреждениями, между общественными и земскими учреждениями и властями [18, с.9].

Высоко оценивая роль местного самоуправления в развитии общественного сознания и гражданственности он отмечал, что те народы, которые достигли действительной самостоятельности и истинной свободы начали свое политическое поприще с того, что «закрепили за собой несколько простых, но существенных прав и преимуществ, и не увлекаясь

общечеловеческими соображениями и политическими притязаниями, старались утвердить свою независимость в тесной среде местных интересов» [18, с.17].

Для О.К. Нотовича либерализм которого имел народнический оттенок, вообще не было принципиальной разницы между местным самоуправлением и народным представительством. Он предлагал упразднить чины и отдать все местные дела в руки общественных органов, оставив за администрацией только общий контроль, и наконец завершить здание земского самоуправления созданием его органов в деревне и созывом совещания земских «сведущих людей» (которые по его мнению были бы действительными а не фиктивными представителями общества) при Государственном совете [19].

Русская либеральная политико-правовая мысль конца XIX – нач. XX в. уделила немало внимания проблемам теории и практики народного представительства. Можно говорить о формировании к началу XX в. некоей общей модели идеального народного представительства с учетом российской специфики. Общим для всех ученых было отстаивание принципов всеобщего избирательного права, децентрализации, развития местного самоуправления, в целом обоснование безусловной необходимости для России народного представительства на всех уровнях. Огромное внимание было уделено соотношению народного представительства и местного самоуправления. Это безусловно объясняется тем, что в условиях авторитарной монархической России именно органы местного самоуправления были той сферой, где наиболее активные представители мыслящей общественности могли реализовать свои гражданские интересы. Следует так же отметить, что теоретические разработки российских ученых служили обоснованием для политических требований либеральной общественности, нашли свое практическое воплощение в реформировании органов местного представительства и в дальнейшем в формировании и функционировании парламентских форм власти.

Литература:

1. Див. напр. Антология мировой правовой мысли: в 5 томах. Т.5. Россия конец XIX – XX в. – М.: Мысль, 1999; Величко А.М. Учение Б.Н. Чичерина о праве и государстве. дис. канд. юрид. наук. – Спб., 1997; Плященко Т.Е. Политические и исторические взгляды А.Д. Градовского: автореф. дис. канд. ист. наук. – Воронеж, 2004.; Самигуллин М.В. Конституционно-правовая мысль дорнволюционной России (1730-1883): историко-правовое исследование: дис. канд. юрид. наук. - Уфа, 2007 та інш.
2. Див. напр. Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.). дис. доктор ист.н. – Москва, 2005.
3. Див. напр. Булгакова А.А. Народное представительство в России: исторические традиции, современное состояние, перспективы. Автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 2007. ; Осипов С.В. Первые шаги российского парламентаризма: борьба за народное представительство в 1904-1905 гг. – Ульяновск, 2006.; Сословное (народное) представительство и самоуправление в России XVI-XXI вв. Третьи Щаповские чтения. – Иркутск, 2003.;
4. Колесников В.Н. Народное представительство и парламентаризм в истории политической мысли России. – СПб.:СЗАГ, 2006.
5. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – Москва, 1866. – с. 7
6. Чичерин Б.Н. Свобода в государстве // Власть и право. Из истории русской правовой мысли. – Л.: Лениздат, 1990. – с.31
7. Градовский А.Д. Теория представительства // Политика история и администрация : Критические и политические статьи. – Спб.: тип. Вольфа, 1871. – с. 7.
8. Кавелин Чем нам быть? Ответ редактору газеты «Русский мир». В двух письмах.// Политическая мысль в России. Вторая половина 19-XX вв. – М.. 1997. – с.46
9. Кавелин Мысли о выборном начале// Политическая мысль в России. Вторая половина 19-XX вв. – М., 1997. – с. 56.

10. Кокошкин Ф.Ф. Об основаниях желательной организации народного представительства в России. – М.: тип. Г.Лиеснра и Д. Собко, 1906. – с.4.
11. Коркунов Н.М. Собрание сочинений. Т.1. Русское государственное право. – СПб.: тип. Стасюлевича, 1914. – с. 399.
12. Кистяковский Б.А. Государство и личность // Власть и право. Из истории русской правовой мысли. – Л., 1990. – с. 154-156.
13. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии // Антология мировой правовой мысли: в 5 томах. Т.5. Россия конец XIX – XX в. – М.: Мысль, 1999. – с. 285.
14. Герье В.И. О конституции и парламентаризме в России // Антология мировой правовой мысли: в 5 томах. Т.5. Россия конец XIX – XX в. – М.: Мысль, 1999. – с. 303.
15. Чичерин Б.Н. Государство и земство // Антология мировой политической мысли: В 5 томах. Т.5. Политическая мысль в России II пол.XIX – XX в. – М.:Мысль, 1997. – с. 155.
16. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3. «Органы местного управления». – СПб.: тип. Вольфа, 1881. - с.6.
17. Безобразов В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., тип. Безобразова, 1882. – с. XXVII.
18. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб.: тип. Э. Праца, 1870. - т.1. – с.1.
19. Нотович О.К. Основы реформ местного и центрального управления. – СПб.:Новости, 1882. – 236 с.