А. № 1.

Изданіе „Народное право“.

Е. Кокошкинъ.

ОБЪ ОСНОВАНІЯХЪ

ЖЕЛАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦІИ

НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

ВЪ РОССІИ.

Цѣна 10 коп.

МОСКВА.
Типографія Г. Лисснера и Д. Совко.
Воздвиженка, Кремлевскій пер., д. Лисснера.
1906.

БИБЛІОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМІИ
1039
3

Отъ автора.

Настоящая брошюра представляетъ собой докладъ, представленный въ апрѣлѣ 1905 года съѣзду земскихъ дѣятелей отъ организаціоннаго бюро съѣздовъ и затѣмъ лѣтомъ того же года напечатанный въ „Русскихъ Вѣдомостяхъ". Воспроизводя его въ настоящее время въ томъ же видѣ, въ какомъ онъ впервые появился въ свѣтъ, авторъ, въ качествѣ члена конституціонно-демократической партіи (партіи Народной Свободы), считаетъ долгомъ указать читателямъ, что докладъ этотъ сходится съ выработанной позднѣе политической программой названной партіи во всѣхъ своихъ основныхъ положеніяхъ за исключеніемъ вопроса о немедленномъ распространеніи избирательныхъ правъ на женщинъ, рѣшеннаго партіей въ утвердительномъ смыслѣ. По вопросу объ организаціи народнаго представительства въ видѣ двухъ палатъ авторъ поддерживаетъ мнѣніе, которое конституціонно-демократическая партія допускаетъ въ своей средѣ, но не признаетъ обязательнымъ для всѣхъ членовъ партіи.

Ѳ. Кокошкинъ.

Дозволено цензурою. Москва, 14 января 1906 года.

Объ основаніяхъ желательной организаціи народнаго представительства въ Россіи.

Значеніе выборовъ въ представительное собраніе поставлено въ ближайшую зависимость отъ того, какой характеръ будетъ приданъ проектированному учрежденію. Если общественные представители созываются для подачи мнѣній правительству, для занятія нѣсколькихъ креселъ въ государственномъ совѣтѣ, если обязанности ихъ будутъ сведены къ предварительной разработкѣ отдѣльныхъ законодательныхъ предположеній, то вопросъ о порядкѣ выборовъ теряетъ свое первостепенное значеніе. Какъ бы и откуда ни были привлечены при такихъ условіяхъ къ совмѣстной работѣ съ правительствомъ общественные дѣятели, существенной важности не имѣетъ. Роль, отводимая представительству въ этомъ случаѣ, столь незначительна, что правительство могло бы ограничиться непосредственнымъ вызовомъ общественныхъ дѣятелей, подобно тому какъ приглашаются члены разныхъ петербургскихъ комиссій, совѣта при министерствѣ земледѣлія,

какъ въ 80-хъ годахъ были собраны „свѣдущіе люди“. Нельзя однако не замѣтить, что опытъ прошлаго, печальный исходъ всевозможныхъ подобныхъ совѣщаній изъ мѣстныхъ людей, которыхъ бюрократія допускала въ свою среду, казалось бы, долженъ убѣдить въ безплодности всѣхъ этихъ попытокъ. Все зло современнаго положенія заключается не въ одномъ недостаткѣ освѣдомленности о нуждахъ и потребностяхъ страны. Мѣстныя учрежденія, журналы и газеты при свободѣ печати могли бы исполнить это назначеніе успѣшнѣе, чѣмъ нѣсколько случайныхъ общественныхъ представителей, отъ которыхъ правительство желало бы получить полезные свѣдѣнія и совѣты. Внутреннее состояніе Россіи не таково, чтобы оставалась хотя бы слабая надежда на возможность выхода изъ переживаемыхъ затрудненій путемъ совѣщательныхъ собраній. Повторить вновь хотя бы въ болѣе широкихъ размѣрахъ, хотя бы путемъ выбора отъ населенія, а не правительственнаго назначенія то, что было сдѣлано въ 80-хъ годахъ съ комиссіей „свѣдущихъ людей“, теперь нельзя. Народное представительство должно осуществить нѣчто бо́льшее, оно должно принять постоянное участіе въ законодательной власти. При такомъ условіи организація выборовъ пріобрѣтаетъ первостепенное значеніе, ибо задача заключается уже

не въ томъ, чтобы дать болѣе или менѣе удачныхъ совѣтниковъ правительству, а въ томъ, чтобы собрать воедино такихъ народныхъ избранниковъ, которые дѣйствительно руководили бы общественнымъ мнѣніемъ и вели за собою все многомилліоное населеніе Россіи. Задача, конечно, не легкая, но только когда голосъ представителей будетъ получать отзвукъ во всѣхъ концахъ страны, когда мнѣніе ихъ не будетъ одинокимъ мнѣніемъ отдѣльныхъ лицъ, а будетъ выраженіемъ пониманія и чувствъ самого народа, только тогда въ представительствѣ можетъ сложиться та политическая сила, которая способна сдѣлаться двигателемъ государственной жизни и вывести Россію изъ настоящаго нестроенія.

Въ народномъ представительствѣ необходимо создать такой центръ, гдѣ общественное мнѣніе могло бы слагаться во всей своей полнотѣ и крѣпости; для этого представительства должно дать мѣсто всѣмъ вліятельнымъ, дѣятельнымъ, живымъ силамъ страны. Оно должно быть наивозможно болѣе вѣрнымъ отраженіемъ дѣйствительности, а не искаженіемъ ея.

Сословное представительство.

Этому требованію прежде всего противорѣчила бы организація народнаго представительства *на сословныхъ началахъ*. Защитники сословной

организаціи выставляютъ, во-первыхъ, то положеніе, что только внутри исторически образовавшихся союзовъ могутъ слагаться прочныя связи и объединеніе общественныхъ элементовъ, внѣ же ихъ происходитъ полное смѣшеніе разнородныхъ частей населенія, образуется „людская пыль“, подверженная всѣмъ случайностямъ стихійныхъ бурь и волненій; во-вторыхъ, что только сословія являются хранителями исторической традиціи, вырабатывающей сознаніе государственныхъ обязанностей. Лишенная традицій, безсословная масса неспособна, по ихъ мнѣнію, служить опорою прочнаго государственнаго порядка. Нельзя однако забывать, что сословный строй является въ Россіи скорѣе созданіемъ правительственной власти, чѣмъ продуктомъ дѣйствія внутреннихъ общественныхъ силъ. Сословія сложились и были закрѣплены ради опредѣленной государственной цѣли — несенія податнаго тягла и исправленія военной и гражданской службы. Задача народнаго представительства совсѣмъ иная: на русское общество не возлагается несенія новаго вида служебной повинности, а предоставляются опредѣленныя политическія права. Для новой задачи нужны и новыя формы объединенія, вытекающія не изъ сословной группировки, созданной для иныхъ потребностей и задачъ. Творческая государственная работа, на которую призывается рус-

ское общество, требуетъ особаго умѣнія, совершенно другихъ внутреннихъ качествъ, которыя не создаются въ оковахъ сословнаго строя.

Необходимо, чтобы въ народномъ представительствѣ складывалось разумное пониманіе общихъ народныхъ нуждъ, а не исключительныхъ интересовъ отдѣльныхъ сословныхъ корпорацій, принадлежащихъ къ давно прошедшему времени.

Послѣ освобожденія крестьянъ и гражданскихъ преобразованій императора Александра II сословный строй приходитъ въ упадокъ, и, несмотря на усилія правительства, не можетъ быть поддержанъ. Попытки реставраціи его въ царствованіе императора Александра III оказались тщетны и не могли остановить естественнаго хода вещей.

Сословный строй на западѣ Европы стоялъ вѣка, и требовались цѣлыя политическія бури, чтобы сломить его. Но такой сословный строй былъ естественнымъ результатомъ крѣпкой связи аристократіи съ землей и политической роли землевладѣнія. Аристократическая фамилія какъ бы срасталась со своимъ земельнымъ владѣніемъ, заимствовала отъ него свое имя, какъ бы производила себя отъ него и отъ него же получала политическое вліяніе. Ничего подобнаго въ Россіи не было, и, напротивъ, обнаруживается какъ-разъ обратное явленіе — крайне непрочная

связь дворянства съ землевладѣніемъ. За надѣленіемъ вышедшихъ на волю крестьянъ у помѣщиковъ осталось около 78 милліоновъ десятинъ. Къ 1900 году изъ этого количества уцѣлѣло въ рукахъ дворянъ (по свѣдѣніямъ дворянскаго банка) уже только 54 милл. дес. Другими словами, за 40 лѣтъ дворянство потеряло 24 милл. дес., или почти треть своихъ земель.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, вопреки утвержденію защитниковъ сословныхъ порядковъ наши сословія не объединяютъ однородныхъ общественныхъ элементовъ, а, напротивъ, искусственно связываютъ такія общественныя группы, которыя по бытовымъ хозяйственнымъ условіямъ имѣютъ мало общаго между собою въ своихъ интересахъ и стремленіяхъ. Въ средѣ дворянства въ зависимости отъ историческаго прошлаго не можетъ образоваться сплоченнаго единства, необходимаго для вліянія и политической силы. Одна часть дворянства продолжаетъ тяготѣть къ правительственной службѣ, другая — къ землевладѣльческимъ интересамъ. Эти два теченія, служилое и землевладѣльческое, проявляются въ дворянскихъ собраніяхъ въ двухъ направленіяхъ, противоположныхъ другъ другу. Верхній слой дворянства, принадлежащій къ высшему служебному и аристократическому кругу, совершенно оторванъ отъ земли. Благодаря своему общественному по-

ложенію и матеріальнымъ средствамъ представители крупнаго землевладѣнія могли бы имѣть вліяніе въ своей мѣстности и тѣмъ самымъ усилить значеніе дворянства, но они почти совершенно устраняются отъ дѣятельности въ провинціи, не представляющей ни особаго почета, ни служебныхъ отличій. Относясь къ своимъ владѣніямъ какъ къ оброчнымъ статьямъ и не проживая въ своихъ имѣніяхъ, наиболѣе вліятельныя и богатыя дворянскія фамиліи совершенно утрачиваютъ связь съ мѣстными интересами, устраняясь не только отъ участія въ земскихъ собраніяхъ, но и отъ сближенія съ дворянскимъ обществомъ, въ спискахъ котораго хотя они и числятся, но съ которымъ имѣютъ мало общаго. Все значеніе, сохраненное дворянствомъ на мѣстахъ, поддерживается среднимъ дворянскимъ землевладѣніемъ.

Этотъ слой выставилъ изъ своей среды дѣятелей самоуправленія, гласныхъ земскихъ собраній, предсѣдателей и членовъ управъ, мировыхъ посредниковъ и мировыхъ судей. Между тѣмъ, экономическія условія всего неблагопріятнѣе сложились для средняго землевладѣнія. Малодоходность имѣній, задолженность и вслѣдствіе этого недостатокъ средствъ вынуждаютъ все большее число землевладѣльцевъ къ пріисканію другихъ источниковъ дохода, помимо сельскаго хозяйства,

къ тому же побуждаютъ склонность и привычка къ инымъ видамъ занятій. Бо̀льшая сравнительно выгодность различнаго профессіональнаго труда неминуемо влечетъ представителей дворянства или на правительственную службу, или въ либеральныя профессіи — адвокатовъ, инженеровъ, докторовъ, учителей и пр.

Такимъ образомъ отъ дворянства все болѣе и болѣе откалывается извѣстный слой, переходящій въ безсословную интеллигенцію. Процессъ этотъ неминуемо будетъ все усиливаться и приводить къ все большей дифференціаціи дворянскаго сословія и распаденію сословныхъ связей.

Другое словіе — крестьянство, хотя и представляетъ въ бытовомъ отношеніи болѣе однородности, однако и здѣсь прежній укладъ деревни значительно видоизмѣнился подъ вліяніемъ расширенія торговой и промышленной дѣятельности. Внутри селеній разселяется пришлый людъ, крестьянство сливается съ городскимъ рабочимъ и фабричнымъ населеніемъ. Значительное количество людей только номинально причислено къ крестьянскому сословію, не имѣя съ нимъ ничего общаго ни по роду занятій ни по привычкамъ.

Въ городскомъ населеніи сословное раздѣленіе представляется уже въ полномъ разложеніи, и сохраняемыя въ законѣ сословныя рамки совершенно не соотвѣтствуютъ городскому обществу.

Ни торгово-промышленные классы, ни рабочіе и фабричные, ни городская интеллигенція не укладываются въ рамки сословнаго строя. Даже законодательство 90-хъ годовъ, стремившееся все подвести подъ сословныя начала наперекоръ естественному положенію вещей, относительно городского устройства принуждено было отступить отъ усвоенныхъ принциповъ.

Построеніе народнаго представительства на сословныхъ началахъ несмотря на полное противорѣчіе всѣмъ современнымъ условіямъ русской жизни находитъ однако себѣ сторонниковъ и выражается въ предположеніяхъ объ отдѣльномъ представительствѣ отъ дворянскихъ собраній, а также въ совершенной обособленности представительства отъ крестьянъ.

Стараніе укрѣпить дворянство, отводя ему особое мѣсто въ высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ, есть не болѣе какъ попытка искусственнаго созданія аристократическихъ началъ, не прививающихся къ русской дѣйствительности, одно изъ тѣхъ „археологическихъ“ мечтаній, которое неспособно дать ничего прочнаго и жизненнаго.

Привилегія, полученная дворянствомъ, явится ничѣмъ неоправданнымъ притязаніемъ на занятіе такого исключительнаго положенія, которому не соотвѣтствуютъ дѣйствительная роль и значеніе дворянства.

Дворянскія собранія неспособны дать аристократическаго государственнаго представительства, которое было бы въ силахъ встать на стражѣ консервативныхъ началъ. Внутри самихъ собраній, благодаря ихъ разнородному составу, не можетъ сложиться твердаго и опредѣленнаго общественнаго мнѣнія, способнаго руководить теченіемъ государственныхъ дѣлъ. Дворянская среда, благодаря своему служебному положенію, представляется слишкомъ зависимой не только отъ правительства, но часто даже отъ мѣстныхъ властей, а потому не обладаетъ той степенью самостоятельности, которая прежде всего необходима для аристократическаго учрежденія. Привилегія, предоставленная сословію, можетъ возбуждать лишь непріязнь и вражду въ другихъ классахъ общества. Такого враждебнаго настроенія нужно особенно стремиться избѣгать при коренномъ государственномъ переустройствѣ, когда всего важнѣе, чтобы взаимная рознь была сглажена и всѣ силы общества были направлены къ совмѣстному дѣйствію. Наконецъ, такая привилегія можетъ лишь нанести вредъ интересамъ самого дворянства, она уронитъ его авторитетъ, подорветъ его нравственный кредитъ, и въ общихъ выборахъ отъ населенія дворяне потеряютъ болѣе, чѣмъ то, что они могли бы пріобрѣсти въ обособленномъ представительствѣ. По этимъ причинамъ

государственное представительство отъ дворянскаго сословія явится такой привилегіей, которая не сослужитъ доброй службы дворянству, а принесетъ огромный вредъ всему дѣлу народнаго представительства.

Сословныя тенденціи сказываются также въ проектахъ полной обособленности крестьянскаго представительства, въ предположеніяхъ о томъ, чтобы крестьяне не только выбирали отдѣльно отъ другихъ сословій, но чтобы и представители ихъ могли быть выбраны только изъ того же крестьянскаго сословія. Такіе планы прикрываются какъ бы особымъ попеченіемъ о крестьянствѣ, вытекаютъ изъ желанія оградить народную массу отъ вреднаго вліянія болѣе образованныхъ классовъ, отъ развращеннаго дѣйствія политической агитаціи. Защитники такого направленія настаиваютъ на томъ, что неискаженное подлинное мнѣніе крестьянства можетъ быть выражено лишь самими крестьянами. Нетрудно однако замѣтить, что такая заботливость о народѣ въ сущности сводится къ ограниченію его правъ во вредъ, а не на пользу крестьянству. Въ народномъ представительствѣ предстоитъ не излагать свои нужды и просить о нихъ, а обсуждать и рѣшать общегосударственное дѣло. Для этого нужны не ходатаи за своихъ однообщественниковъ, а представители, способные понимать и цѣнить народные

интересы въ сложномъ сцѣпленіи съ общегосударственными задачами и потребностями. Можетъ ли найтись среди крестьянства достаточное количество такихъ представителей для высшей государственной дѣятельности, когда изъ него искусственно исключаются всѣ тѣ, кто получилъ хотя бы какое-нибудь образованіе? Не будетъ ли такое требованіе подобно запрету для крестьянъ вести судебные процессы иначе, какъ черезъ своихъ односельчанъ? Не значитъ ли это заранѣе обратить крестьянское дѣло на вѣрный проигрышъ? Такая обособленность крестьянства въ государственномъ представительствѣ еще болѣе закрѣпитъ сословную отчужденность народа.

Для крестьянъ сословность связана съ подчиненностью исключительнымъ судамъ, исключительной администраціей, лишеніемъ общихъ гражданскихъ правъ и полною приниженностью положенія. Противъ такихъ порядковъ съ опредѣленностью высказалось общественное мнѣніе, возставали сельскохозяйственные комитеты, настаивая на уравненіи крестьянъ въ правахъ съ другими классами населенія. На почвѣ сословной обособленности и замкнутости крестьянства не могутъ взойти благіе всходы гражданственности; здѣсь открывается широкій просторъ господству административнаго давленія, произволу и насиліямъ мелкихъ властей. Желаніе достигнуть какъ бы въ чистомъ видѣ

крестьянскаго представительства путемъ ограниченій свободы выборовъ приведетъ къ тому, что представители крестьянства окажутся прямыми ставленниками губернской администраціи, хотя и крестьянскаго званія.

Классовое представительство.

Въ близкомъ родствѣ съ системой сословнаго представительства стоитъ принципъ такъ называемаго „представительства интересовъ“ или классоваго раздѣленія избирателей. Онъ вводится во многіе изъ оглашенныхъ въ печати или циркулирующихъ въ обществѣ проекты организаціи народнаго представительства въ Россіи, но обыкновенно не въ видѣ исключительной основы представительства, а въ извѣстномъ сочетаніи съ сословной организаціей или съ системой, опирающейся на земскія и городскія учрежденія.

Идея представительства интересовъ заключается въ требованіи, чтобы составъ представительнаго собранія отражалъ болѣе или менѣе равномѣрно всѣ тѣ важнѣйшіе экономическіе интересы, различіе которыхъ обусловливаетъ собой раздѣленіе населенія государства на соціальные классы. Этого думаютъ достигнуть путемъ раздѣленія избирателей каждой провинціи или округа на группы соотвѣтственно ихъ имуще-

ственному положеніе или занятіямъ; каждая такая группа выбираетъ представителей отдѣльно отъ другихъ и обыкновенно лишь изъ своей среды. Такой порядокъ представительства отъ общественныхъ классовъ имѣетъ многочисленныхъ сторонниковъ и примѣняется на практикѣ въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ, какъ, напримѣръ, въ Австріи и Пруссіи. Въ Австріи при выборахъ въ имперскій сеймъ (рейхсратъ) избиратели дѣлятся на 4 классовыя группы или куріи: 1) крупные землевладѣльцы; 2) сельскія общины (мелкіе землевладѣльцы); 3) города; 4) торговыя палаты, представляющія торгово-промышленный классъ. Въ послѣднее время къ этимъ четыремъ куріямъ была присоединена пятая — курія всеобщаго голосованія, въ которой численное преобладаніе принадлежитъ невходящимъ въ первыя четыре куріи неимущимъ или малодостаточнымъ слоямъ населенія. Число представителей отъ каждой куріи опредѣляется особымъ расписаніемъ, установленнымъ закономъ. Въ Пруссіи система представительства интересовъ осуществлена въ упрощенномъ и, можно сказать, болѣе грубомъ видѣ; здѣсь не принимается въ разсчетъ родъ имущества, а исключительно размѣръ его, или, точнѣе, сумма платимыхъ каждымъ избирателемъ прямыхъ налоговъ. При этомъ система представительства интересовъ соединяется съ двухстепенными выборами

БИБЛІОТЕКА ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМІИ

и примѣняется не непосредственно къ избранію депутатовъ, а лишь къ избранію тѣхъ уполномоченныхъ, которые уже должны отъ себя избрать членовъ ландтага. Въ каждомъ округѣ составляется списокъ лицъ, платящихъ прямые налоги, при чемъ имена ихъ располагаются въ спискѣ въ порядкѣ ихъ податного ценза, начиная с[illegible]ица, платящаго болѣе всего налоговъ. Затѣмъ списокъ раздѣляется на три равныя части, но равныя не по числу лицъ, а по суммѣ платимыхъ ими податей, такъ что каждая группа составляется изъ лицъ, уплачивающихъ въ общей сложности $^1/_3$ налоговъ, идущихъ съ даннаго округа. Образованные такимъ способомъ три класса избирателей бываютъ всегда крайне неодинаковы по своей численности: послѣдній включаетъ въ себя обыкновенно большинство избирателей, первый можетъ состоять изъ одного или нѣсколькихъ крупныхъ плательщиковъ. Но каждый классъ избираетъ одинаковое число уполномоченныхъ.

Прусская трехклассная система хорошо извѣстна и нашему отечеству. Въ главныхъ своихъ основаніяхъ она была введена въ наше городское самоуправленіе Городовымъ Положеніемъ 1870 г., нынѣ замѣненнымъ новымъ Положеніемъ 1892 г. Въ Положеніи въ общественномъ управленіи гор. Петербурга 1903 г. она возстановлена въ нѣсколько измѣненномъ видѣ (съ соединеніемъ

двухъ послѣднихъ разрядовъ избирателей въ одинъ, избирающій двѣ трети гласныхъ). Классовое же представительство, но въ нѣсколько иной формѣ, считающейся, подобно австрійской системѣ, не только съ количествомъ, но и съ родомъ имущества, легло въ основу Земскаго Положенія 1864 г. Какъ извѣстно, по этому Положенію, гласные уѣзднаго земскаго собранія избирались отъ трехъ группъ избирателей: 1) отъ частныхъ собственниковъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ, 2) отъ владѣльцевъ городскихъ имуществъ, при этомъ первая и третья группы дѣлились въ свою очередь на крупныхъ владѣльцевъ, избиравшихъ гласныхъ непосредственно, и мелкихъ вдадѣльцевъ, участвовавшихъ въ выборахъ чрезъ повѣренныхъ, къ крестьянамъ же, владѣющимъ надѣльной землей, была примѣнена система трехстепенныхъ выборовъ.

Когда два года тому назадъ былъ возбужденъ вопросъ о реформѣ земскаго представительства, большинство земскихъ собраній, обсуждавшихъ этотъ вопросъ, отвергнувъ сословное начало, признавало желательнымъ возстановить главныя основанія классовой системы 1864 года съ нѣкоторыми видоизмѣненіями и дополненіями. Такъ, напримѣръ, проектъ, принятый Московскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, кладя въ основу земскаго представительства заимствованный изъ

Положенія 1864 года принципъ „различія имуществъ и соединенныхъ съ нимъ интересовъ“, развивалъ этотъ принципъ далѣе, а именно, выдѣлялъ въ особую группу владѣльцевъ торгово-промышленныхъ заведеній, а для нѣкоторыхъ мѣстностей также домо- и дачевладѣльцевъ.

Тѣ изъ существующихъ проектовъ организаціи народнаго представительства въ Россіи, которые строятъ общегосударственное представительство на земскомъ, полагая въ то же время въ основу послѣдняго группировку избирателей по роду и количеству имущества, тѣмъ самымъ вводятъ въ систему общенароднаго представительства, хотя и въ смягченномъ видѣ, принципъ классоваго раздѣленія. Принципъ классоваго раздѣленія и въ примѣненіи его къ органамъ мѣстнаго самоуправленія встрѣчаетъ существенныя возраженія, которыя между прочимъ были высказаны нѣкоторыми общественными и государственными дѣятелями, участвовавшими въ разработкѣ Земскаго Положенія 1864 г. Но еще болѣе сильныя и справедливыя возраженія вызываетъ онъ въ примѣненіи къ общегосударственному представительству.

Прежде всего при системѣ представительства интересовъ нѣтъ возможности установить сколько-нибудь справедливаго объективнаго основанія для распредѣленія общаго количества предста-

вителей (или уполномоченныхъ для выборовъ) между различными группами избирателей. Сообразоваться съ численностью группъ здѣсь, очевидно, нельзя, ибо при этомъ нѣкоторые классы получили бы столь подавляющее большинство, что не была бы достигнута главная цѣль всей системы — огражденіе интересовъ всѣхъ классовъ. Менѣе всего возможно было бы сдѣлать это въ Россіи, гдѣ одинъ изъ крупныхъ соціальныхъ классовъ, именно крестьянскій, во много разъ превышаетъ своей численностью всѣ остальные классы, взятые вмѣстѣ. Распредѣленіе представительства въ соотвѣтствіи съ количествомъ имущества или налоговъ, приходящихся на каждый классъ, какъ это сдѣлано въ Пруссіи, явно несправедливо и нецѣлесообразно, такъ какъ значеніе каждаго класса въ государственной жизни не можетъ измѣряться его состоятельностью или платежеспособностью. Съ этой точки зрѣнія вполнѣ понятно мнѣніе Бисмарка, заявившаго въ 1867 г., что онъ не знаетъ „ничего болѣе несправедливаго и нелѣпаго, чѣмъ прусская трехклассная система“. Остается, такимъ образомъ, единственный исходъ — установить число представителей отъ каждаго класса въ опредѣленныхъ разъ на всегда цифрахъ сообразно тому или иному субъективному взгляду законодателя на общественное и государственное значеніе этого класса.

Но такое распредѣленіе всегда будетъ произвольно и искусственно, всегда станетъ вызывать ожесточенные споры и справедливое неудовольствіе.

Но не только распредѣленіе представительства между классами, самое раздѣленіе населенія на классы неизбѣжно носитъ на себѣ печать произвола и искусственности. Опредѣленія законодательства по этому предмету, какъ бы совершенны они ни были, никогда не могутъ совпасть съ дѣйствительно существующимъ различіемъ интересовъ, хотя бы даже только экономическихъ. Лицо, отнесенное по внѣшнимъ признакамъ къ разряду землевладѣльцевъ, можетъ въ дѣйствительности примыкать къ другому классу и, можетъ-быть, не только по своимъ личнымъ связямъ и симпатіямъ, но и по своему имущественному положенію, если, напримѣръ, большая часть его состоянія заключается не въ землѣ, а въ акціяхъ промышленныхъ предпріятій. Въ средѣ классовъ, повидимому, связанныхъ общностью имущественнаго положенія, могутъ существовать рѣзкія различія экономическихъ интересовъ и соотвѣтственно этому различное отношеніе ко многимъ важнымъ политическимъ вопросамъ. Яркій примѣръ этого даетъ современная Англія, гдѣ стоящій въ настоящее время на первой очереди вопросъ о таможенныхъ пошлинахъ

дѣлитъ классъ крупныхъ промышленниковъ на два враждебные лагеря: представители желѣзодѣлательной промышленности являются сторонниками протекціонистическихъ плановъ Чемберлэна, тогда какъ принципъ свободной торговли находитъ себѣ опору въ интересахъ хлопчатобумажнаго производства. Подобныя же явленія возможны и отчасти наблюдаются уже теперь и у насъ въ Россіи. Самый однородный и обособленный отъ другихъ классъ русскаго населенія, крестьянскій, не проявляетъ и не можетъ проявить болѣе или менѣе единодушныхъ классовыхъ стремленій по отношенію, напримѣръ, къ такому важному вопросу экономическаго законодательства, какъ вопросъ объ общинѣ. И различное отношеніе крестьянъ къ этому вопросу обусловливается не только различіемъ мѣстныхъ условій, но обнаруживается и въ предѣлахъ однѣхъ и тѣхъ же мѣстностей и селеній, благодаря совершающейся въ средѣ крестьянства дифференціаціи, въ силу которой укрѣпленіе и развитіе общинныхъ началъ землевладѣнія выгодно для однихъ элементовъ сельскаго населенія и, напротивъ, совершенно невыгодно для другихъ. Равнымъ образомъ и отношеніе крупныхъ землевладѣльцевъ ко многимъ вопросамъ экономической и общей политики можетъ существенно разниться въ зависимости отъ того, живутъ ли

они сами въ своихъ помѣстьяхъ, или лишь изрѣдка посѣщаютъ ихъ, обрабатываютъ ли землю при помощи батраковъ или сосѣднихъ крестьянъ, или сдаютъ ее въ аренду, ведутъ ли они чисто земледѣльческое хозяйство, или эксплуатируютъ землю путемъ связанныхъ съ земледѣліемъ промышленныхъ предпріятій. Такихъ примѣровъ можно было привести много по отношенію къ каждому классу, и всѣ они подтверждаютъ тотъ фактъ, что общія опредѣленія классовъ, которыя только и можетъ дать законодатель, не въ состояніи уловить и выразить всего разнообразія естественной группировки интересовъ, наблюдаемой въ дѣйствительной жизни.

Этотъ фактъ пріобрѣтаетъ еще большее значеніе, если мы примемъ во вниманіе, что въ общественной и государственной жизни играютъ важную роль не только экономическіе интересы, отъ которыхъ всегда исходитъ классовая группировка избирателей, но и интересы иного порядка, національные, религіозные и политическіе въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Если и допустить, что въ общемъ экономическія потребности оказываютъ преобладающее вліяніе на общественную и государственную жизнь, то во всякомъ случаѣ едва ли задача законодателя заключается въ томъ, чтобы искусственно усиливать это преобладаніе, подчеркивать классовыя различія и классовую

обособленность, пріучать гражданъ выдвигать на первый планъ чисто-экономическую точку зрѣнія на политическіе вопросы. Возможно, и именно въ Россіи и въ частности въ земской средѣ мы видимъ многочисленные примѣры тому, что люди, принадлежащіе по своему имущественному положенію къ одному классу общества, ставятъ главной цѣлью своей дѣятельности защиту интересовъ другого класса. Справедливо ли заставлять ихъ осуществлять свои политическія права непремѣнно въ той группѣ, гдѣ они, можетъ быть, составляютъ меньшинство, и препятствовать имъ объединиться съ тѣми, на чьей сторонѣ всѣ ихъ симпатіи? Да и независимо отъ такихъ отдѣльныхъ случаевъ во всемъ государствѣ въ тотъ или иной моментъ его жизни могутъ выступить на первый планъ интересы совершенно не экономическаго свойства и раздѣлить страну на партіи, совершенно не совпадающія съ классовой группировкой. Не видимъ ли мы какъ разъ такого явленія въ современной нашей жизни? Въ политической борьбѣ, совершающейся въ настоящее время въ Россіи, наши соціальные классы не выступили въ качествѣ сплоченныхъ и единодушныхъ группъ, но сами раскололись на враждебныя партіи. Въ числѣ сторонниковъ коренной политической реформы мы встрѣчаемъ и землевладѣльцевъ, и фабрикантовъ, и купцовъ, и лицъ

свободныхъ профессій; такое же пестрое разнообразіе общественныхъ элементовъ представляетъ собой съ точки зрѣнія классовой группировки и противоположный лагерь. Это доказываетъ, что раздѣленіе избирателей по системѣ представительства интересовъ вдвинуло бы живыя общественныя силы въ искусственныя рамки и могло бы повести къ тому, что при выборахъ по такой системѣ во многихъ мѣстностяхъ остались бы въ меньшинствѣ и не получили бы представительства такіе элементы, которые при свободной группировкѣ населенія по партіямъ, соединившись со своими единомышленниками изъ другихъ классовъ, имѣли бы возможность составить большинство.

Мы подходимъ здѣсь къ основному недостатку классовой системы представительства, коренящемуся не въ трудностяхъ ея практическаго осуществленія, а въ самой идеи ея. Этотъ недостатокъ былъ ясно указанъ у насъ въ Россіи при разработкѣ Земскаго Положенія 1864 года. Тогда противъ классовой и сословной группировки избирателей и за территоріальную высказалось между прочимъ петербургское дворянское собраніе. Ту же мысль поддерживали въ государственномъ совѣтѣ петербургскій губернскій предводитель дворянства, М. Корфъ, Н. Бахметевъ, кн. Суворовъ, гр. Милютинъ, и Тимовскій. Противъ

системы, принятой большинствомъ, было при этомъ высказано, что „избранныя отдѣльными избирательными кружками лица будутъ считать себя делегатами избравшихъ ихъ классовъ общества и будутъ дѣйствовать не какъ представители общихъ всему земству интересовъ, а какъ защитники особыхъ выгодъ каждаго отдѣльнаго класса. При этомъ не достигается то единодушіе, которое должно составлять главный характеръ дѣйствій земскихъ учрежденій, въ завѣдываніе коихъ поступаютъ не отдѣльные, часто противоположные другъ другу сословные интересы, остающіеся попрежнему на попеченіи самихъ сословій, а земскія дѣла, представляющія собой интересы, общіе для всего населенія мѣстности“.

Эта глубоко вѣрная мысль, высказанная по вопросу о мѣстномъ представительствѣ, примѣнима еще въ гораздо большей мѣрѣ къ политическимъ выборамъ. Система представительства интересовъ не только искусственна и несправедлива, она въ корнѣ противорѣчитъ самой идеи современнаго государства. Несомнѣнно, что въ каждой странѣ населеніе дѣлится на общественные классы, интересы которыхъ различны и часто противоположны; несомнѣнно также, что классовая борьба оказываетъ огромное вліяніе на государственную жизнь. Но несомнѣнно, съ другой стороны, что одна изъ главныхъ задачъ госу-

дарственнаго устройства заключается въ томъ, чтобы ослабить по возможности это вліяніе, чтобы пріучить классы сдерживать свои эгоистическія стремленія и подчинять ихъ принципу общаго блага, чтобы создать въ лицѣ государственной власти силу, стоящую надъ классами и ихъ взаимной борьбой, способную оцѣнивать особые интересы классовъ съ общегосударственной точки зрѣнія и съ этой же точки зрѣнія примирять и согласовать ихъ. И на этой почвѣ должна стоять не только верховная правительственная власть, но и народное представительство, ибо и оно входитъ въ составъ государственной власти, является однимъ изъ органовъ ея. Члены представительнаго собранія — не уполномоченные избравшихъ ихъ лицъ, а представители всего народа въ цѣломъ; они должны обсуждать законы и правительственныя мѣры съ общегосударственной точки зрѣнія, а не съ точки зрѣнія интересовъ отдѣльныхъ группъ населенія. Между тѣмъ, классовая организація представительства преслѣдуетъ какъ разъ обратную цѣль. Избранники отдѣльныхъ соціальныхъ группъ неизбѣжно явятся представителями этихъ группъ, а не всего народа, они будутъ склонны и даже нравственно обязаны выдвигать на первый планъ классовые интересы, а не общегосударственныя соображенія, тогда какъ при другой системѣ выборовъ тѣ же самыя

лица могутъ оказаться способными стать на почву общенароднаго блага. Система представительства интересовъ искусственно поддерживаетъ и обостряетъ соціальную рознь; она переноситъ классовую борьбу, надъ которой должно стоять государство, въ самыя нѣдра государственной власти, въ одинъ изъ высшихъ ея органовъ. Поэтому она должна быть рѣшительно осуждена, и слѣдуетъ категорически высказаться противъ введенія ея въ Россіи, тѣмъ болѣе, что какъ разъ въ настоящій моментъ у насъ выступилъ въ болѣе рѣзкой формѣ, чѣмъ прежде, классовый антагонизмъ, и что антагонизмъ этотъ искусственно раздувается противниками представительнаго образа правленія. Нормальная политическая жизнь государства должна быть основана не на борьбѣ классовъ, а на борьбѣ политическихъ партій. Эти послѣднія хотя нерѣдко опираются на классы, но не совпадаютъ съ ними, а представляютъ собой нѣчто отличное по самой своей природѣ. Классы преслѣдуютъ свои эгоистическіе, различные и часто несовмѣстимые интересы, партіи преслѣдуютъ одну и ту же цѣль — благо всего государства и расходятся лишь въ воззрѣніяхъ на способы осуществленія. Человѣкъ принадлежитъ къ опредѣленному классу въ силу внѣшняго своего положенія, къ опредѣленной партіи — въ силу своихъ убѣжденій. Поэтому соотношеніе

классовъ населенія въ общемъ неподвижно, оно можетъ значительно измѣниться лишь вслѣдствіе экономическаго переворота. Напротивъ, численное соотношеніе партій можетъ постоянно мѣняться. Та изъ нихъ, которая сегодня осталась въ меньшинствѣ, завтра можетъ получить преобладаніе. И въ этой подвижности и смѣнѣ лежитъ одно изъ важнѣйшихъ условій здороваго государственнаго развитія.

На ряду съ проектами сословнаго и классоваго представительства, а иногда также въ извѣстной комбинаціи съ ними мы встрѣчаемъ весьма распространенную мысль о томъ, что главной основой представительныхъ учрежденій въ Россіи должно быть представительство органовъ мѣстнаго самоуправленія: губернскихъ земствъ и крупныхъ городовъ.

Представительство отъ мѣстныхъ учрежденій (земствъ и городовъ).

Устройство народнаго представительства черезъ выборы отъ губернскихъ земствъ и городскихъ думъ имѣетъ то преимущество, что эта система опирается на организованныя общественныя силы. Дѣйствительно, при полномъ разладѣ и неустройствѣ русскаго общества лишь земства и города даютъ такую общественную среду, которая прошла извѣстную подготовку, пріобрѣла навыки, умѣ-

нія и знанія, необходимые для правильнаго руководства дѣлами. Внутри ихъ сложились опредѣленныя традиціи, направляющія земскую дѣятельность на обслуживаніе общихъ интересовъ населенія и наиболѣе нуждающейся части его — крестьянства. Традиціи эти оказались настолько прочными, что, несмотря на законодательную ломку 90-хъ годовъ, въ органахъ мѣстнаго самоуправленія сравнительно мало проявилось сословной и классовой исключительности. Все это даетъ значительную увѣренность, что въ составъ народнаго представительства при выборахъ отъ земствъ и городовъ будутъ привлечены люди, наиболѣе способные для государственной дѣятельности. Политическое направленіе будущаго представительнаго собранія при данныхъ условіяхъ выясняется съ достаточною опредѣленностью, чего нельзя сказать при установленіи другой избирательной системы.

Всѣ онѣ въ этомъ отношеніи представляютъ большую неизвѣстность, открываютъ широкій просторъ для преувеличенныхъ опасеній и надеждъ. Напротивъ, прошлое мѣстнаго самоуправленія свидѣтельствуетъ о томъ, что земскіе и городскіе представители внесутъ въ государственное преобразованіе тѣ же общественныя начала, которыя окрѣпли, выразились въ рядѣ предпріятій, осуществились на дѣлѣ въ земствѣ и городахъ.

Однако недостатки такой организаціи, какъ главной основы народнаго представительства, настолько существенны, что остановиться на ней, какъ основѣ народнаго представительства, врядъ ли возможно. Она будетъ только блѣднымъ подобіемъ народнаго представительства и не можетъ имѣть его истиннаго значенія и силы. Прежде всего здѣсь устанавливается такая многостепенность выборовъ, при которой ставятся не только затрудненія, а прямо преграды для непосредственнаго выраженія желаній и мнѣній населенія. Въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ и городскихъ думахъ создается тѣсная коллегія, получающая привилегію государственныхъ выборовъ. Для того, чтобы проникнуть въ эту среду, необходимо не только подвергнуться нѣсколько разъ переизбранію, но еще обладать способностью нести обязанности городского или земскаго гласнаго. Въ настоящее время губернскія земскія собранія состоятъ въ огромномъ большинствѣ изъ землевладѣльцевъ-дворянъ, благодаря отчасти сословной избирательной системѣ. Но даже при измѣненіи порядка выборовъ, при созданіи мелкой земской единицы на основахъ всеобщаго избирательнаго права, только незначительная часть губернскихъ гласныхъ будетъ состоять изъ крестьянъ. Это вполнѣ естественно вытекаетъ изъ невозможности для трудового крестьянскаго насе-

ленія соперничать съ представителями другихъ классовъ на поприщѣ земской дѣятельности, требующей досуга и надлежащей подготовки. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ такого избирательнаго порядка произойдетъ то, что вся масса сельскаго и городского населенія будетъ въ дѣйствительности лишена избирательныхъ правъ. Осуществленіе ихъ будетъ обставлено такой сложной процедурой, при которой взаимная связь, а слѣдовательно и зависимость избраннаго представителя отъ населенія исчезнетъ. Представителей заслонитъ отъ массы избирателей привилегированная коллегія, которая и будетъ держать въ своихъ рукахъ непосредственное назначеніе членовъ государственнаго собранія. Нравственныя узы между представителями и народомъ будутъ порваны, они останутся чуждыми другъ-другу, народъ не будетъ видѣть въ нихъ своихъ избранниковъ и они не къ народу будутъ обращаться за указаніями и поддержкой. Неправильность такой системы представительства обнаруживается особенно наглядно по отношенію къ нѣкоторымъ окраинамъ, напр., къ юго-западнымъ губерніямъ, гдѣ все населеніе — малорусское и православное, а верхніе слои, помѣщичій классъ, — католики и поляки. Достаточно представить себѣ порядки выборовъ въ народное представительство черезъ земскія собранія и городскія думы въ этихъ гу-

берніяхъ, чтобы понять, какое преобладаніе будетъ дано помѣщичьему польскому элементу, и вмѣстѣ съ тѣмъ понять, что народное собраніе, составленное такимъ порядкомъ, не можетъ быть признано представительствомъ населенія въ точномъ смыслѣ этого слова.

Такимъ образомъ всѣ преимущества избирательной системы отъ земствъ и городовъ будутъ оплачены слишкомъ дорогой цѣной, — разрывомъ живой и непосредственной связи съ населеніемъ. Представительство, совершенно лишенное такой связи, окажется какъ бы висящимъ въ воздухѣ безъ твердой опоры на землѣ.

Ни въ глазахъ правительства ни въ общемъ мнѣніи оно не можетъ получить подобающаго ему значенія. Бюрократія всегда будетъ имѣть возможность отвергать рѣшенія собранія, объясняя ихъ притязательностью и домогательствомъ лишь извѣстныхъ круговъ общества. Съ другой стороны, тѣсныя ворота, открытыя для политическаго представительства, не могутъ вмѣстить всего общественнаго движенія. Общественныя силы будутъ искать иного исхода, дѣйствовать внѣ представительства и могутъ направиться противъ него. Поставленное между двухъ враждебныхъ для него теченій, одного со стороны властвующей бюрократіи, другого со стороны общественнаго мнѣнія, найдетъ ли въ себѣ собраніе, соз-

данное исключительно изъ земскихъ и городскихъ дѣятелей, достаточно силъ, чтобы преодолѣть и то и другое, и не будутъ ли обречены новыя учрежденія на ту же безплодную и мучительную борьбу, какую вынесли земства въ своей многолѣтней тяжбѣ съ бюрократической властью?

Сознаніе слабости представительства отъ земствъ и городовъ, какъ единственнаго законодательнаго учрежденія, вынуждаетъ тѣхъ, кто поддерживаетъ означенный проектъ, заранѣе умалять его значеніе, ограничивать его компетенцію, суживать кругъ дѣятельности, ставить его въ двусмысленное положеніе передъ правительствомъ, объявляя, что министръ неотвѣтственъ передъ представительствомъ. Можно ли съ такимъ оружіемъ выходить на состязаніе, можно ли водворить законность и подчинить ей разнузданный произволъ высшей бюрократіи?

Историческій опытъ показываетъ, насколько неудачны были попытки замѣнить народное представительство представительствомъ отъ общественныхъ учрежденій. Соединенный ландтагъ, собранный Фридрихомъ-Вильгельмомъ IV, приблизительно съ такими же полномочіями и путемъ представительства отъ мѣстныхъ учрежденій, не далъ благихъ результатовъ и не предотвратилъ революціи.

Изъ вышеизложеннаго вытекаетъ, что представительство отъ земскихъ и городскихъ учрежде-

ній не можетъ замѣнить собою народнаго представительства въ соотвѣтственномъ смыслѣ этого слова. Не входя пока въ обсужденіе вопроса о томъ, не можетъ ли оно служить полезнымъ дополненіемъ къ нему въ качествѣ особаго учрежденія, представляющаго мѣстные интересы, слѣдуетъ во всякомъ случаѣ признать необходимость представительства, избираемаго населеніемъ безъ посредства какихъ-либо общественныхъ учрежденій. Съ принятіемъ этого положенія возникаетъ дальнѣйшій вопросъ: должно ли право участія въ выборахъ народныхъ представителей принадлежать въ принципѣ всѣмъ полноправнымъ гражданамъ Россійской имперіи, или же оно можетъ быть предоставлено лишь лицамъ, обладающимъ извѣстнымъ имущественнымъ или образовательнымъ цензомъ? Иныя возможныя ограниченія, какъ, напр., въ зависимости отъ происхожденія и вѣроисповѣданія, едва ли могутъ подлежать обсужденію: они стоятъ въ слишкомъ явномъ противорѣчіи съ общепризнанными основами современнаго государственнаго правопорядка и безповоротно осуждены общественнымъ мнѣніемъ всѣхъ культурныхъ народовъ.

Имущественный цензъ.

Имущественный цензъ для избирателей, опредѣляемый по размѣру недвижимаго имущества,

по суммѣ уплачиваемыхъ налоговъ или, наконецъ, по занимаемому помѣщенію (какъ въ Англіи), существуетъ во многихъ европейскихъ государствахъ. На немъ построено и представительство въ земскомъ и городскомъ самоуправленіи со времени введенія его въ Россіи. Долговременная привычка къ принципу, положенному въ основу земскихъ и городскихъ учрежденій, а, можетъ быть, отчасти и то обстоятельство, что, по условіямъ крестьянскаго землевладѣнія въ Россіи, земельный цензъ у насъ по крайней мѣрѣ теоретически примиримъ съ широкимъ участіемъ въ выборахъ народныхъ массъ, — приводятъ къ тому, что идея имущественнаго ценза въ той или иной формѣ имѣетъ въ русскомъ обществѣ многочисленныхъ сторонниковъ, особенно среди земскихъ дѣятелей. Та кажущаяся на первый взглядъ неопровержимой мысль, что въ завѣдываніи общественными дѣлами можетъ принимать участіе лишь тотъ, кто несетъ расходы, связанные съ общественнымъ управленіемъ, прочно привилась въ земской средѣ, какъ это показываютъ проекты реформы земскаго избирательнаго права, обсуждавшіеся въ послѣднее время въ земскихъ собраніяхъ. Земскіе дѣятели, признававшіе необходимымъ привлеченіе къ участію въ выборахъ такъ называемаго „третьяго элемента“, обыкновенно считали возможнымъ достигнуть этого лишь путемъ введенія подоход-

наго или квартирнаго налога въ пользу земства, но и такого рода предположенія встрѣчали нерѣдко оппозицію со стороны большинства, твердо державшагося принципа недвижимой собственности, какъ основы избирательнаго права.

Не вдаваясь здѣсь въ разборъ вышеприведенной мысли въ отношеніи къ мѣстному самоуправленію (о чемъ будетъ сказано ниже), можно однако рѣшительно утверждать, что она совершенно непримѣнима къ общегосударственному представительству и никоимъ образомъ не можетъ оправдать установленія имущественнаго или податнаго ценза для политическихъ выборовъ. Здѣсь прежде всего слѣдуетъ имѣть въ виду, что участіе каждаго гражданина въ государственныхъ расходахъ можетъ быть точно опредѣлено лишь по отношенію къ прямымъ налогамъ. Между тѣмъ на ряду съ ними существуютъ косвенные налоги, падающіе своей тяжестью главнымъ образомъ на малоимущіе или неимущіе классы, и именно у насъ, въ Россіи, косвенное обложеніе предметовъ всеобщаго потребленія служитъ главной основой государственнаго бюджета. Всякій выпивающій рюмку водки или чашку чая, покупающій коробку спичекъ, зажигающій керосиновую лампу, садящійся въ вагонъ желѣзной дороги платитъ въ государственную казну извѣстную сумму, и притомъ бѣдный — сумму, пропор-

ціонально своему доходу гораздо большую, нежели богатый. И въ общей сложности сумма налоговъ, уплачиваемыхъ необезпеченной массой населенія, превышаетъ у насъ во много разъ обложеніе состоятельныхъ классовъ. Съ другой стороны, не слѣдуетъ забывать, что пожертвованія, приносимыя гражданами на алтарь отечества, не ограничиваются податнымъ бременемъ. На ряду съ налогами денежными существуетъ „налогъ крови“ въ видѣ всеобщей воинской повинности, которая падаетъ на всѣ классы народа, и у насъ въ Россіи, благодаря многочисленнымъ льготамъ по образованію, ложится фактически на неимущіе слои населенія тяжелѣе, чѣмъ на имущіе. Именно теперь, когда страшное бремя этого налога сдѣлалось столь ощутительнымъ для массы населенія нашего отечества, мысль о томъ, что лишь денежный взносъ въ государственную казну даетъ право интересоваться и заниматься государственными дѣлами, не можетъ не вставать въ рѣзкое противорѣчіе не только съ логикой, но и съ общимъ народнымъ чувствомъ.

Такимъ образомъ, не подлежитъ сомнѣнію, что съ точки зрѣнія справедливости невозможно высказаться въ пользу имущественнаго ценза. Но защитники его иногда становятся на иную почву, на точку зрѣнія политической цѣлесообразности. „Участіе въ выборахъ, — говорятъ они, —

есть не столько право, сколько государственная обязанность, которая можетъ быть возлагаема лишь на лицъ, способныхъ сознательно и правильно осуществлять эту обязанность. Внѣшнимъ, уловимымъ для законодателя 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 большой независимостью, болѣе способенъ противостоять подкупу, угрозамъ и вообще всякому внѣшнему давленію, оказываемому на избирателей". Эти доводы въ пользу имущественнаго ценза приводились, между прочимъ, покойнымъ Б. Н. Чичеринымъ. Недостаточная обоснованность ихъ видна съ перваго взгляда; ясно, что принимать имущественную обезпеченность за мѣрило политической способности значитъ установлять произвольный и для множества случаевъ завѣдомо невѣрный критерій этой послѣдней. И менѣе всего такой критерій приложимъ къ условіямъ русской жизни. Если въ нѣкоторыхъ западно-европейскихъ государствахъ, какъ, напримѣръ, въ Англіи и Германіи, гдѣ существуютъ изстари просвѣщенные и вмѣстѣ съ тѣмъ экономически сильные классы, гдѣ главная масса учащихся въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ выходитъ изъ состоятельныхъ

слоевъ общества, еще можно съ извѣстнымъ основаніемъ говорить о совпаденіи матеріальной обезпеченности съ образованіемъ и независимостью, то совершенно иначе обстоитъ дѣло въ нашемъ отечествѣ, гдѣ въ деревнѣ разорена не только народная масса, но и наиболѣе культурные слои мѣстнаго населенія, обладающіе извѣстной привычкой къ общественной дѣятельности, а въ городахъ наиболѣе просвѣщеннымъ элементомъ является не вновь зарождающаяся буржуазія, а интеллигентный пролетаріатъ. Одна изъ спицефическихъ особенностей русскаго общества заключается именно въ существованіи и огромномъ значеніи того класса, который обыкновенно называется „интеллигенціей“ и который слагается изъ людей, живущихъ умственнымъ трудомъ. Благодаря неблагопріятнымъ условіямъ, въ которыя у насъ поставленъ этотъ трудъ, большинство означенныхъ лицъ совершенно не обезпечено матеріально; даже при условіи введенія подоходнаго налога (съ необходимыми изъятіями для очень небольшихъ доходовъ) значительное число ихъ можетъ не подойти подъ условія податнаго ценза. А между тѣмъ, такъ какъ интеллигенція сосредоточиваетъ въ себѣ бо́льшую часть умственныхъ силъ страны, является главнымъ двигателемъ ея культурнаго развитія, представляетъ собой сплоченную и дѣятельную общественную силу,

доказавшую свою стойкость и независимость въ гоненіяхъ, воздвигаемыхъ на нее бюрократіей, — устранить эту силу или хотя бы даже часть ея отъ активнаго участія въ государственной жизни, лишить ее права на легальную политическую борьбу значило бы одновременно совершить крупную несправедливость и крупную политическую ошибку.

Искусственность предположеній, на которыхъ строится система имущественнаго ценза, и неприложимость ихъ къ русской дѣйствительности обнаруживаются не менѣе ярко и по отношенію къ главной массѣ нашего населенія — къ крестьянству. Правда, существующій у насъ порядокъ крестьянскаго землевладѣнія даетъ возможность отнести къ числу землевладѣльцевъ и слѣдовательно лицъ, обладающимъ извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ, огромное большинство народа. Но не слѣдуетъ упускать изъ виду, что имущественный цензъ крестьянской массы, по существу дѣла, есть не болѣе какъ фикція. Формально можно считать крестьянъ классомъ обезпеченнымъ, но въ дѣйствительности, несмотря на земельный надѣлъ, этотъ классъ постоянно стоитъ на границѣ нищеты и живетъ въ худшихъ матеріальныхъ условіяхъ, чѣмъ рабочій пролетаріатъ западныхъ государствъ. Можно ли серьезно говорить объ обезпеченности населенія, которое

постоянно нуждается въ продовольственной помощи со стороны государства, среди котораго неурожай вызываетъ голодъ? Нашъ крестьянинъ съ формальной точки зрѣнія — не пролетарій, но онъ, конечно, не обладаетъ ни возможностью пріобрѣсти образованіе на свои средства, ни независимостью, если только признавать, что независимость обусловливается всецѣло матеріальнымъ положеніемъ. Установленіе имущественнаго ценза, соединенное съ признаніемъ средняго крестьянскаго надѣла за достаточный цензъ, не даетъ такимъ образомъ тѣхъ преимуществъ, которыя связываются съ имущественнымъ цензомъ въ глазахъ его сторонниковъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ приводитъ къ тому, что исключаетъ изъ политической жизни наиболѣе развитую часть нашего простонародья, именно городское рабочее населеніе. Съ точки зрѣнія тѣхъ доводовъ, которые приводятся въ пользу имущественнаго ценза, было бы болѣе послѣдовательно поставить норму этого ценза выше средняго уровня крестьянскаго достатка, но это значило бы оставить за оградой представительства почти всю народную массу, иными словами установить олигархію. Въ пользу такого рѣшенія вопроса не раздается голосовъ даже со стороны наиболѣе консервативныхъ партій. Всѣмъ очевидно, что крестьянство должно быть призвано къ участію въ представительствѣ. Но это

должно быть сдѣлано не въ силу фиктивнаго имущественнаго ценза крестьянъ, а по инымъ, болѣе глубокимъ основаніямъ, о которыхъ будетъ сказано ниже.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр. въ Англіи, имущественный цензъ примѣняется въ смягченной формѣ квартирнаго ценза. Сущность этой системы заключается въ томъ, что активное избирательное право предоставляется лишь лицамъ, занимающимъ цѣлый домъ или особое помѣщеніе въ домѣ. Такое ограниченіе имѣетъ главной цѣлью устранить отъ участія въ выборахъ лицъ, экономически несамостоятельныхъ, живущихъ у родственниковъ или хозяевъ, а также бродячіе элементы населенія. Въ этомъ ослабленномъ видѣ имущественный цензъ вызываетъ менѣе возраженій, чѣмъ въ чистомъ и послѣдовательномъ своемъ проведеніи, но тѣмъ не менѣе и система квартирнаго ценза, по крайней мѣрѣ съ точки зрѣнія условій русской жизни, не можетъ быть признана отвѣчающей требованіямъ справедливости и цѣлесообразности. Для правильной политической оцѣнки ея нужно установить, какіе именно элементы населенія были бы лишены избирательнаго права въ случаѣ введенія ея въ Россіи. Во-первыхъ, въ деревнѣ квартирный цензъ имѣлъ бы послѣдствіемъ предоставленіе политическихъ правъ лишь домохозяевамъ и

устранилъ бы отъ участія въ выборахъ неотдѣленныхъ членовъ семьи. На первый взглядъ такой порядокъ можетъ показаться соотвѣтствующимъ міровоззрѣнію и укладу жизни сельскаго населенія. Но если принять во вниманіе, что патріархальный строй деревенской жизни находится въ процессѣ разложенія, что устраненіе отъ выборовъ младшихъ членовъ семей приведетъ во многихъ мѣстностяхъ къ пониженію процента грамотности избирателей и дастъ несправедливое преимущество раздѣляющимся семьямъ въ ущербъ многосемейнымъ дворамъ, то нельзя не придти къ отрицательномъ заключенію относительно указанныхъ результатовъ квартирнаго ценза. Во-вторыхъ, въ городахъ и фабричныхъ центрахъ введеніе разсматриваемой формы ценза лишитъ избирательныхъ правъ значительную часть рабочихъ, т.-е. наиболѣе развитую часть народной массы, мѣстами уже пробуждающуюся къ политической жизни и требующую политическихъ правъ. Въ-третьихъ, наконецъ, при квартирномъ цензѣ крестьянское населеніе, живущее отхожими промыслами, если не было бы принципіально лишено права участія въ выборахъ, то было бы поставлено въ невозможность осуществить это право во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда срокъ выборовъ не совпалъ бы съ временемъ пребыванія такихъ лицъ на родинѣ. Между тѣмъ крестьяне, живу-

щіе отхожими промыслами, составляютъ значительную часть населенія Россіи, отнюдь не уступающую въ отношеніи качествъ, желательныхъ для избирателей, чисто земледѣльческому населенію, а, напротивъ, обыкновенно обладающую бо̀льшей широтой кругозора. Передъ всѣми этими нежелательными послѣдствіями системы квартирнаго ценза совершенно отступаютъ на задній планъ тѣ сравнительныя выгоды, которыя могутъ быть ею достигнуты (устраненіе бродягъ и нищенствующихъ, большинство которыхъ можетъ быть лишено избирательнаго права и инымъ путемъ, напримѣръ, въ силу судебнаго приговора за бродяжничество или профессіональное нищенство).

Образовательный цензъ, требованіе хотя бы грамотности для права участія въ выборахъ, такъ же не можетъ быть примѣнено въ Россіи. При введеніи его пришлось бы лишить избирательныхъ правъ слишкомъ большое количество населенія; вмѣстѣ съ тѣмъ образовательный цензъ привелъ бы къ крайне неравномѣрному представительству, устранивъ отъ участія въ выборахъ крестьянство тѣхъ многочисленныхъ, къ сожалѣнію, мѣстностей, гдѣ мало открыто школъ и образованіе недоступно для населенія. Затѣмъ требованіе грамотности можетъ привести къ такимъ нарушеніямъ этого правила и прямымъ

злоупотребленіямъ, которыя трудно провѣрить и предупредить. Для сельскаго населенія такое требованіе пойдетъ вразрѣзъ со всѣми укоренившимися обычаями и будетъ совершенно непонятно. На сельскихъ сходахъ принимаютъ участіе старшіе домохозяева, и устраненіе ихъ вслѣдствіе неграмотности и замѣна грамотною молодежью вызоветъ общее недовольство, благодаря чему установленныя правила прямо будутъ нарушаться, какъ противныя укоренившемуся обычаю. Наконецъ, въ губеніяхъ со смѣшаннымъ населеніемъ русское крестьянство вслѣдствіе неграмотности было бы устранено отъ участія въ выборахъ, а всѣмъ преимуществомъ по образовательному цензу воспользовалась бы инородческое населеніе, еврейское и польское въ юго-западныхъ губерніяхъ.

Всеобщее голосованіе.

Въ Россіи не создалось преобладанія могущественныхъ сословій, не сложились отдѣльные вліятельные классы, которые представляли бы изъ себя политическую силу, способную служить прочнымъ основаніемъ государственнаго порядка. У насъ не было независимой аристократіи, нѣтъ и среднихъ зажиточныхъ классовъ. Демократическій укладъ Россіи съ огромнымъ преобладаніемъ сельскаго населенія переноситъ центръ

тяжести въ народныя массы; въ нихъ, и только въ нихъ, заключается реальная сила. Такое признаніе значенія всего народа въ русскомъ государствѣ можно прослѣдить уже въ древней Руси въ допетровское время. Не боярство и не одно какое-либо сословіе, а соборъ всей земли являлся верховнымъ авторитетомъ въ глазахъ московскихъ людей.

Къ земскому собору, какъ къ высшему судьѣ, обратился царь Иванъ IV въ своей распрѣ съ боярствомъ; въ смутное время въ соборѣ всей земли искали спасенія отъ крушенія государства, признавая въ немъ источникъ власти и необходимую опору порядка; важнѣйшіе государственные акты санкціонировались приговоромъ всѣхъ земскихъ чиновъ, соборъ призвалъ на царство Романовыхъ, соборнымъ приговоромъ утверждено Уложеніе царя Алексѣя Михайловича. Эта идея могла затемняться, могла не находить полнаго осуществленія въ жизни, но тѣмъ не менѣе она была присуща Московской Руси.

Теперь, послѣ освобожденія крестьянъ, паденія сословныхъ привилегій, признанія гражданской равноправности въ преобразованіяхъ Александра II, благодаря развитію всей русской культуры, этотъ демократическій принципъ, идея всенародства, предстоитъ предъ нами еще настоятельнѣе, еще властнѣе. Его нельзя устранить,

примѣненіе его нельзя отстрочить. Исторія властно повелѣваетъ признать и осуществить его на дѣлѣ. Въ народномъ представительствѣ необходимо получить высшій авторитетъ, не подлежащій сомнѣніямъ и оспариванію. Постановленія собранія должны признаваться такими рѣшеніями, передъ которыми преклоняются не потому, что ихъ считаютъ правильными, выгодными и полезными, и не вслѣдствіе принудительной силы, а потому, что въ нихъ признаютъ нравственный авторитетъ общей народной воли.

При полной расшатанности законности въ нынѣшнемъ государственномъ строѣ нужно укрѣпить верховную власть на незыблемомъ основаніи, а это можетъ дать только народное представительство, собранное всеобщимъ голосованіемъ. Во всеобщемъ избирательномъ правѣ кроется тотъ секретъ могущества, который повелѣваетъ и господствуетъ надъ людьми. Оно есть величайшая политическая сила новѣйшаго времени.

Нельзя указаніемъ на изъяны и недостатки, свойственные демократическимъ государствамъ Западной Европы, отвергать демократическія основанія для преобразованій въ Россіи. Безъ участія народныхъ массъ у насъ невозможны никакія прочныя реформы, невозможенъ переходъ отъ стараго порядка къ новому. Вѣчные страхи за привитіе русскому народу пороковъ западной

цивилизаціи могутъ лишь парализовать всякое преобразовательное движеніе. Было время, когда и во всеобщемъ обученіи не хотѣли видѣть ничего, кромѣ вреда, разложенія добрыхъ, патріархальныхъ нравовъ русской деревни, и теперь изъ боязни развращающаго вліянія политической прессы на общественное мнѣніе отрицаютъ свободу слова. Но современное общество не можетъ обходиться безъ всеобщаго обученія, безъ свободной политической прессы; безъ этихъ могущественныхъ средствъ развитія оно обречено на застой и увяданіе, точно такъ же какъ ростъ и процвѣтаніе государства немыслимы безъ желѣзныхъ дорогъ, безъ расширенія промышленной и городской жизни. Всеобщее избирательное право наравнѣ со всеобщимъ обученіемъ является необходимымъ условіемъ современнаго прогресса. Теперь, когда народныя массы активно выступили на историческое поприще, когда онѣ явились дѣятельными участниками всемірныхъ событій, только та страна можетъ быть готова къ широкому развитію, гдѣ въ народныхъ массахъ вкоренилось сознаніе гражданской и полноправной личности. Правительство, имѣющее въ рукахъ одни административныя средства, не въ состояніи соперничать съ тѣмъ, которое извлекаетъ всѣ живыя силы изъ самыхъ нѣдръ народа. Прочнымъ фундаментомъ благополучія и націо-

нальнаго прогресса служитъ развитая самодѣятельность народа во всѣхъ областяхъ общественной и государственной дѣятельности.

Во всеобщемъ избирательномъ правѣ осуществляется признаніе равенства всѣхъ въ высшей области государственныхъ полномочій; отсюда его огромный нравственный вѣсъ. Возвышенное общественное сознаніе не можетъ мириться съ тѣмъ, чтобы кто-либо былъ выброшенъ за бортъ государственнаго корабля, чтобы оставались разряды полноправныхъ гражданъ и отверженныхъ, лишенныхъ правъ. Современное общественное мнѣніе не мирится съ неравенствомъ, подобно тому какъ оно перестало мириться съ рабствомъ, отвергло крѣпостное право. Россія пережила время высокаго подъема нравственныхъ силъ, когда настало освобожденіе крестьянъ, въ судахъ было признано равенство всѣхъ передъ закономъ и въ новыхъ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ бывшій владѣлецъ крѣпостныхъ душъ и бывшій крѣпостной были призваны на общее дѣло.

Русское общественное мнѣніе глубоко проникнуто демократическими идеалами. Безъ равенства у насъ невозможна и политическая свобода.

Пусть не ссылаются на то, что русскій народъ не сознаетъ и не желаетъ правъ. Какъ провѣрить и угадать затаенныя желанія народа?

Нельзя считать человѣка, погруженнаго въ сонъ,

глухимъ и нѣмымъ. Довольно собственнаго сознанія несправедливости лишать другихъ общихъ правъ, чтобы послѣдовательно руководиться такимъ признаніемъ. Русскому народу исторически присущъ глубокій инстинктъ демократическаго равенства, и онъ вспыхнетъ съ особенною силой, когда почувствуется боль отъ нарушенія началъ справедливости. Болѣе всего нужно избѣгать, чтобы при торжествѣ свободы не было обездоленныхъ и недовольныхъ. Новыя свободныя учрежденія должны привлечь къ себѣ расположеніе всѣхъ, любовь народа. Нельзя, чтобы народъ могъ почувствовать себя обойденнымъ.

Многихъ пугаетъ при всеобщемъ избирательномъ правѣ предвыборная борьба политическихъ партій. Политическая агитація представляется ядомъ, которымъ будетъ отравленъ народный организмъ. Однако безъ проникновенія въ народныя массы политическихъ идей не можетъ быть достигнута главная цѣль представительныхъ учрежденій — сплоченности и организаціи общества.

Между верхними слоями и простымъ народомъ останется пропасть, то взаимное отчужденіе, непониманіе и недовѣріе, которыя составляютъ главное зло современной Россіи. Сознаніе необходимости покончить съ этимъ бѣдствіемъ, тяжелымъ наслѣдіемъ прошлаго, заставляетъ привлечь весь народъ къ государственной жизни, выйти

на общій судъ, чтобы узнать, что̀ будетъ осуждено и что̀ оправдано.

Безъ этого мы никогда не уйдемъ изъ области гадательныхъ предположеній, политическаго измышленія, всегда хрупкаго и непрочнаго.

Немедленное примѣненіе въ Россіи широкихъ демократическихъ началъ кажется иногда мыслью слишкомъ смѣлой и опасной. Страшитъ при всеобщемъ избирательномъ правѣ возбужденіе грубыхъ инстинктовъ народныхъ массъ. Конечно, не естественное стремленіе крестьянства къ расширенію площади своихъ земель можетъ внушать опасенія, но страшно, если исканіе земли разгорится въ исключительную страсть, которой будутъ принесены въ жертву всѣ другія общественныя блага. Дѣйствительная опасность для представительныхъ учрежденій открылась бы тогда, если бы ради земельныхъ пріобрѣтеній крестьянство готово было слѣпо пойти за тѣмъ, кто сумѣлъ бы его соблазнить для своихъ корыстныхъ цѣлей. Но именно во всеобщемъ избирательномъ правѣ мы имѣемъ незамѣнимое средство, чтобы аграрный вопросъ не принялъ опаснаго характера. Только черезъ привлеченіе всѣхъ къ участію въ законодательствѣ можно вселить увѣренность крестьянству, что не насиліемъ можно достигать улучшенія своей участи, а путемъ законнымъ. Въ высшей степени важно, чтобы

крестьянство проникло сознаніемъ, что не кто-то сверху можетъ надѣлить его землею, но что только черезъ своихъ выборныхъ представителей справедливыя желанія его могутъ найти законное удовлетвореніе. Аграрный вопросъ принимаетъ гораздо болѣе острую форму при существующемъ режимѣ, ибо онъ осложняется безправіемъ крестьянства, полнымъ правовымъ одичаніемъ, выражаясь, съ одной стороны, въ ожиданіи царской милости въ видѣ дарованія земли, съ другой — въ грабежахъ, поджогахъ и насиліяхъ.

Угрозой для представительныхъ учрежденій могла бы служить крестьянская масса въ томъ случаѣ, если бы она была оставлена за предѣлами законнаго представительства. Въ недовольствѣ ея можно черпать матеріалъ, которымъ воспользуются всѣ враги новыхъ свободныхъ учрежденій. Абсолютизмъ и революція оттуда будутъ брать каменья, чтобы ими побить тѣхъ, кто сталъ на ихъ дорогѣ.

Противъ возможности осуществленія всеобщаго голосованія въ Россіи выставляется то возраженіе, что русскій народъ политически совершенно неразвитъ и что крестьянская масса въ огромномъ большинствѣ даже безграмотна; съ другой стороны, русское образованное общество не представляетъ изъ себя политической силы и, будучи отчужденнымъ отъ крестьянства, не можетъ имѣть на него вліянія.

При такихъ условіяхъ окажется ли русскій народъ подготовленнымъ къ представительному образу правленія?

Прежде всего вопросъ о подготовленности или неподготовленности народа къ свободнымъ учрежденіямъ есть одна изъ такихъ политическихъ теоремъ, которыя не могутъ быть съ точностью доказаны. Правительства и правящіе классы обыкновенно бываютъ склонны отказывать народнымъ массамъ въ политической зрѣлости, въ ихъ глазахъ подданные всегда представляются неподготовленными.

Къ сожалѣнію, рѣшающимъ факторомъ въ этомъ спорѣ оказывается большею частью примѣненіе силы. Революція разрубаетъ гордіевъ узелъ сомнѣній и отрицаній подготовленности народа къ новымъ формамъ государственнаго быта.

Бываютъ однако такія историческія условія, при которыхъ медлить уже нельзя; выжиданіе полной подготовленности народа можетъ лишь вынудить прибѣгнуть къ крайнимъ средствамъ, кончающимъ всѣ споры, т.-е. къ революціоннымъ насиліямъ. Россія переживаетъ сейчасъ время политическаго броженія, если не острой, то хронически длящейся революціи. Необходимо такъ или иначе найти исходъ; приходится принимать всѣ трудности положенія такими, какъ онѣ сложились. Наслѣдіе абсолютизма не изъ легкихъ.

Правда, крестьянская масса мало развита и безправна, русское общество политически невоспитано, между народомъ и образованными классами—взаимное отчужденіе. Но всякое промедленіе въ реформахъ только усиливаетъ зло. Трудности, несомнѣнно, велики, но онѣ не являются непреодолимыми преградами, разъ жизненное развитіе Россіи требуетъ коренныхъ преобразованій.

Нельзя забывать вмѣстѣ съ тѣмъ, что съ существующимъ строемъ соединено столько привычекъ и интересовъ, что правильное сужденіе во многомъ затемнено укоренившимися понятіями и предразсудками. Новыя условія пугаютъ своею неизвѣстностью, порождаютъ преувеличенные страхи и опасенія. Въ самомъ дѣлѣ, вопросъ сводится къ тому, найдется ли въ Россіи нѣсколько сотъ человѣкъ, способныхъ къ государственной дѣятельности, и сумѣетъ ли, съ другой стороны, народъ правильно оцѣнить ихъ и на нихъ остановить свой выборъ. Недостатокъ въ людяхъ всегда выдвигался при всякихъ преобразованіяхъ, и жизнь всегда опровергала опасенія.

Такъ было при судебной реформѣ, такъ было и при созданіи земскихъ и мировыхъ учрежденій.

Нужно думать, что и для политической дѣятельности въ государственномъ представительствѣ люди найдутся. Способно ли сельское населеніе осуществить правильные выборы?

Сорокалѣтняя дѣятельность земскихъ учрежденій и суда присяжныхъ не могла не оказать воспитательнаго вліянія на крестьянство. При всей своей недостаточности она явилась подготовительной школой для населенія. Въ ней крестьянству приходилось выступать наравнѣ съ представителями другихъ классовъ общества, принимать участіе въ рѣшеніи общихъ дѣлъ. Кромѣ того, наше крестьянство издавна привыкло пользоваться самоуправленіемъ, выборами своихъ судей, своихъ старостъ и уполномоченныхъ. Правда, самоуправленіе крестьянское крайне несовершенно. Однако при всей подавленности крестьянства административнымъ властямъ нельзя не замѣтить, что если личность каждаго отдѣльнаго крестьянина совершенно не ограждена отъ произвола и насилія, то далеко нельзя того же сказать про сельскій міръ и волостной сходъ. Тутъ развивается гораздо больше самостоятельности, и на сходѣ крестьянинъ привыкъ чувствовать себя нѣкоторой величиной и возвышаться до пониманія общихъ нуждъ.

Наконецъ, дѣятельность тѣхъ земствъ, гдѣ численно преобладаетъ крестьянство, не свидѣтельствуетъ въ пользу пессимистическихъ выводовъ о неспособности ихъ къ дѣятельности самоуправленія, а совершенно обратно.

Равное избирательное право.

Говоря о всеобщемъ избирательномъ правѣ, нельзя обойти молчаніемъ той избирательной системы, которая не отступая формально отъ названнаго принципа, вноситъ въ него дополненіе, существенно его ограничивающее, а именно предоставляетъ лицамъ, обладающимъ извѣстнымъ имущественнымъ или образовательнымъ цензомъ, два или три голоса... Такой порядокъ, какъ извѣстно, дѣйствуетъ въ настоящее время въ Бельгіи, гдѣ онъ вызываетъ со стороны демократическихъ партій ожесточенную оппозицію, принимающую иногда революціонныя формы. Есть основаніе думать, что не меньшее противодѣйствіе подобная система встрѣтила бы и въ нашемъ отечествѣ. Россія — страна глубоко демократическая, и если современное законодательство у насъ уклоняется отъ идеала равенства далѣе, чѣмъ въ какой-либо иной цивилизованной странѣ, то въ нашемъ обществѣ и въ народной массѣ чувство равенства глубже и сильнѣе, чѣмъ во многихъ государствахъ, опередившихъ насъ по пути практическаго осуществленія этого начала. Едва ли поэтому система множественныхъ голосовъ можетъ разсчитывать у насъ на популярность и прочный успѣхъ. И широкіе круги образованнаго общества, и народъ усмотрятъ

въ ней не безъ основанія явное нарушеніе начала справедливости. Въ самомъ дѣлѣ, имущественный достатокъ и образованіе сами по себѣ представляютъ огромныя преимущества. Справедливо ли обладателей этихъ премуществъ надѣлять сверхъ того политическими привилегіями? Человѣкъ обезпеченный и образованный уже въ силу этого имѣетъ возможность широкаго вліянія на окружающихъ. И въ интересахъ здоваго общественнаго развитія эта возможность (разумѣется, поскольку она осуществляется въ законныхъ формахъ) должна быть использована въ самой широкой мѣрѣ. Верхніе и нижніе слои населенія, столь удаленные другъ отъ друга въ частной жизни, должны сойтись на поприщѣ общей государственной работы на равныхъ условіяхъ и здѣсь научиться взаимному пониманію и взаимнымъ уступкамъ. Особенно важно это въ Россіи, гдѣ существуетъ вѣковое отчужденіе между просвѣщенными слоями общества и народной массой. Для того, чтобы уничтожить это отчужденіе, образованные классы должны завоевать довѣріе на почвѣ равноправности, а не отгораживаться отъ него привилегіями. Послѣднія способны лишь подчеркнуть различіе между „господами“ и народомъ, усилить историческій разладъ, составляющій одинъ изъ коренныхъ недуговъ нашей жизни. Народное представительство

въ Россіи должно быть поэтому основано на всеобщемъ и равномъ голосованіи.

Условія активнаго избирательнаго права.

Принципъ всеобщаго голосованія не означаетъ, конечно, допущенія къ избирательнымъ ящикамъ всѣхъ безъ разбора лицъ, фактически могущихъ подать голосъ. Вездѣ существуютъ извѣстныя положительныя требованія, предъявляемыя къ избирателямъ, и извѣстныя необходимыя исключенія изъ начала всеобщности. Къ такимъ болѣе или менѣе общепризнаваемымъ требованіямъ относятся условія подданства, пола, возраста, гражданской правоспособности и неопороченности, но и изъ лицъ, удовлетворяющихъ этимъ общимъ условіямъ, не всѣ могутъ осуществлять активное избирательное право: такъ, повсюду отъ участія въ выборахъ устраняются состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, а также, обыкновенно, чины государственной полиціи.

На условіи подданства нѣтъ надобности останавливаться. Само собой разумѣется, что въ избраніи всероссійскаго народнаго представительства не могутъ участвовать иностранцы.

Гораздо болѣе спорнымъ представляется вопросъ объ избирательныхъ правахъ женщинъ, разрѣшаемый на практикѣ отрицательно во всѣхъ государствахъ.

Какъ разъ въ настоящее время въ широкихъ кругахъ русскаго общества существуетъ сильное теченіе въ пользу политической равноправности обоихъ половъ. Нельзя не признать, что этому теченію трудно противопоставить какіе-либо аргументы принципіальнаго характера. Но, съ другой стороны, не безъ основанія указываютъ на тѣ огромныя практическія затрудненія, съ которыми связано немедленное разрѣшеніе „женскаго вопроса“. Идея политическихъ правъ женщины еще не получила всеобщаго признанія не только въ Россіи, но и въ болѣе культурныхъ государствахъ Запада; въ настоящее время она осуществлена лишь въ немногихъ небольшихъ странахъ, живущихъ въ своеобразныхъ политическихъ условіяхъ, во многомъ рѣзко отличающихся отъ условій политической жизни европейскихъ народовъ (именно, въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки и въ австралійскихъ колоніяхъ Англіи; въ самой Англіи женщины, но лишь незамужнія и вдовы, допущены только къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи, съ предоставленіемъ имъ права избирать и быть избираемыми въ мелкихъ единицахъ самоуправленія и одного активнаго избирательнаго права въ высшихъ самоуправляющихся союзахъ). Можно опасаться, что и у насъ эта идея, несмотря на популярность ея въ наиболѣе прогрессивныхъ слояхъ общества, встрѣтитъ не-

довѣріе и противодѣйствіе въ значительной части населенія. Нельзя игнорировать также того обстоятельства, что въ Россіи процентъ грамотности среди женщинъ въ общемъ болѣе чѣмъ втрое ниже, чѣмъ среди мужчинъ и что поэтому немедленное предоставленіе женщинамъ избирательныхъ правъ едва ли будетъ способствовать большей сознательности выборовъ. Кромѣ того, участіе въ выборахъ лицъ женскаго пола будетъ, по всей вѣроятности, крайне неравномѣрно: въ городахъ оно будетъ сильнѣе, чѣмъ въ деревнѣ, среди христіанскаго населенія разовьется быстрѣе и шире, чѣмъ среди магометанскаго. Между тѣмъ, при численномъ равенствѣ и даже преобладаніи женскаго населенія такая неравномѣрность можетъ совершенно извратить количественное соотношеніе различныхъ группъ населенія, давъ большинство менѣе многочисленной группѣ и наоборотъ. Конечно, всѣ эти препятствія нельзя считать непреодолимыми, но во всякомъ случаѣ было бы едва ли согласно съ политической мудростью, имѣя передъ собой столь сложную и трудную задачу, какъ введеніе народнаго представительства въ Россіи, осложнять ее, безъ крайней въ томъ нужды, одновременнымъ разрѣшеніемъ не менѣе труднаго вопроса, еще невполнѣ назрѣвшаго въ общественномъ сознаніи. Было бы, повидимому, осторожнѣе ограничиться на первыхъ

порахъ допущеніемъ женщинъ къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи, отсрочивъ дальнѣйшее расширеніе ихъ правъ до того времени, когда окончательное утвержденіе въ Россіи представительнаго образа правленія создастъ болѣе благопріятныя условія для зрѣлаго обсужденія этого вопроса.

Въ отношеніи къ возрасту избирателей постановленія европейскихъ законодательствъ весьма различны. Въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ, напр., въ Германіи, политическое совершеннолѣтіе совпадаетъ съ достиженіемъ 21 года, въ другихъ — для осуществленія избирательнаго права устанавливается повышенный возрастный цензъ, обыкновенно 25 лѣтъ (какъ, напр., во Франціи). У насъ, въ Россіи, какъ извѣстно, для участія въ земскихъ и городскихъ выборахъ требуется достиженіе 25-лѣтняго возраста, для дворянскихъ выборовъ — только гражданское совершеннолѣтіе. Съ принципіальной точки зрѣнія послѣднее является болѣе правильнымъ. Едва ли логично устранять отъ участія въ выборахъ человѣка, признаваемаго достаточно зрѣлымъ для совершенія гражданскихъ сдѣлокъ, тѣмъ болѣе, что самостоятельное распоряженіе имуществомъ требуетъ нерѣдко болѣе опытности, чѣмъ подача голосовъ на выборахъ, которая въ сущности еще не есть общественная дѣятельность, а лишь ука-

заніе того лица, которое, по мнѣнію избирателя, наиболѣе способно къ такой дѣятельности. Но, помимо этого общаго соображенія, въ пользу пониженія избирательнаго возраста въ Россіи до 21 года говорятъ и нѣкоторыя важныя соображенія, практически-политическаго свойства. Населеніе Россіи благодаря высокой рождаемости и смертности въ общемъ значительно моложе западно-европейскаго (и въ особенности французскаго). Поэтому, требуя для активнаго избирательнаго права 25-лѣтняго возраста, мы устранили бы отъ участія въ политической жизни гораздо большій процентъ населенія, чѣмъ западно-европейскія законодательства, установляющія такую же возрастную норму. И исключаемые такимъ образомъ элементы населенія заслуживаютъ серьезнаго вниманія не только въ количественномъ, но и въ качественномъ отношеніи. Въ крупныхъ городахъ и промышленныхъ центрахъ наибольшій процентъ лицъ въ возрастѣ отъ 21 года до 25 лѣтъ приходится на долю рабочихъ, представляющихъ болѣе активную и организованную общественную силу, чѣмъ низшіе слои коренного городского населенія; въ сельскихъ мѣстностяхъ, по крайней мѣрѣ, земской Россіи это — наиболѣе грамотная часть населенія. Поэтому установленіе избирательнаго возраста, совпадающаго съ гражданскимъ совершеннолѣтіемъ, представляется

болѣе соотвѣтствующимъ условіямъ русской жизни, чѣмъ повышеніе его до 25 лѣтъ.

Что касается отрицательныхъ условій активнаго избирательнаго права, то отъ участія въ выборахъ должны быть, конечно, устранены прежде всего взрослыя лица, не обладающія гражданскою правоспособностью, т.-е. состоящія подъ опекой вслѣдствіе слабоумія, душевной болѣзни, глухонѣмоты, расточительности и проч., затѣмъ подвергшіяся по суду лишенію или ограниченію правъ. Наше законодательство лишаетъ права участія въ выборахъ въ земскія и городскія учрежденія и лицъ, состоящихъ подъ судомъ или слѣдствіемъ по проступкамъ, влекущимъ за собой ограниченіе или лишеніе правъ. Но такой порядокъ едва ли правиленъ по существу и,— что̀ еще важнѣе,— можетъ дать поводъ къ многочисленнымъ злоупотребленіямъ на практикѣ. Возможны доносы и обвиненія, имѣющіе единственною цѣлью лишить извѣстное лицо возможности участвовать въ выборахъ и быть избраннымъ. Подобные случаи нерѣдко бывали въ Западной Европѣ и встрѣчаются и въ исторіи нашихъ земскихъ учрежденій. Наконецъ, и изъ числа лицъ, вполнѣ правоспособныхъ, нѣкоторыя должны быть устранены отъ участія въ выборахъ въ силу ихъ особаго общественнаго положенія. Сюда относятся, во-первыхъ, состоящіе на дѣйствительной военной

службѣ. Свободное и сознательное осуществленіе избирательнаго права, предполагающее возможность участія въ избирательныхъ сходкахъ, плохо мирится съ военной дисциплиной. Съ другой стороны, активное вмѣшательство арміи въ политическую жизнь страны можетъ привести къ весьма опаснымъ осложненіямъ. По аналогичнымъ причинамъ не должны участвовать въ выборахъ и чины государственной полиціи. Вмѣшательство ихъ въ избирательную борьбу могло бы неблагопріятно отразиться не только на правильномъ и безпристрастномъ выполненіи ими своихъ прямыхъ обязанностей, но и на свободѣ осуществленія избирательнаго права мѣстнымъ населеніемъ.

Къ условіямъ осуществленія активнаго избирательнаго права присоединяютъ иногда такъ называемый цензъ осѣдлости, т.-е. въ избирательные списки вносятъ лишь лицъ, прожившихъ опредѣленный, болѣе или менѣе значительный срокъ въ предѣлахъ даннаго избирательнаго округа. Но противъ такого ограниченія говорятъ всѣ тѣ соображенія, которыя были высказаны выше по поводу системы квартирнаго ценза. Цензъ осѣдлости понятенъ въ примѣненіи къ выборамъ въ органы мѣстнаго самоуправленія, какъ признакъ извѣстной связи съ мѣстностью и заинтересованности въ мѣстныхъ дѣлахъ. Но

такой связи совершенно не требуется при выборахъ политическихъ, когда избираются представители не мѣстности, а всего народа, призванные къ обсужденію и рѣшенію не мѣстныхъ, а общегосударственныхъ дѣлъ. Каждый гражданинъ Россійской имперіи, удовлетворяющій всѣмъ прочимъ законнымъ условіямъ, можетъ участвовать въ такихъ выборахъ, гдѣ бы онъ ни находился въ моментъ ихъ, ибо его отношеніе къ общегосударственной политикѣ не можетъ измѣняться въ зависимости отъ того, находится ли онъ въ мѣстѣ своего постояннаго жительства, или временно проживаетъ въ другой части государства. Извѣстный минимальный срокъ пребыванія въ мѣстности для лицъ, не имѣющихъ въ ней постояннаго мѣстожительства, можетъ быть установленъ, но не въ видѣ ценза осѣдлости и не для обезпеченія связи избирателей съ мѣстностью, а лишь какъ техническое условіе правильнаго и современнаго составленія избирательныхъ списковъ, которые необходимы для удостовѣренія избирательныхъ правъ, для предупрежденія подлоговъ и двойныхъ голосованій и для вѣрнаго подсчета голосовъ. Но этотъ вопросъ относится уже къ техникѣ выборовъ, а не къ существу избирательнаго права.

Переходя отъ условій активнаго избирательнаго права къ самому порядку выборовъ, слѣ-

дуетъ прежде всего остановиться на вопросѣ, должны ли представители избираться непосредственно населеніемъ, или же этому послѣднему слѣдуетъ предоставить лишь право избранія уполномоченныхъ, которые будутъ, съ своей стороны, избирать депутатовъ. Въ пользу системы двухстепенныхъ выборовъ, и въ частности за введеніе ея въ Россіи, по крайней мѣрѣ на первое время, и въ сельскихъ мѣстностяхъ приводятся обыкновенно слѣдующіе доводы. Прямые выборы въ буквальномъ смыслѣ, т.-е. въ смыслѣ избранія населеніемъ лично ему извѣстнаго человѣка, въ крупныхъ государствахъ съ обширными избирательными округами въ сущности фактически возможны лишь въ видѣ исключенія. Обыкновенно избиратели голосуютъ не за опредѣленное лицо, а за опредѣленное политическое направленіе, за кандидата, выставленнаго извѣстною партіей. Съ этой точки зрѣнія даже тамъ, гдѣ установлены закономъ непосредственные выборы, они являются фактически посредственными: населеніе избираетъ представителей при посредствѣ партійныхъ организацій. Поэтому существованіе такихъ организацій и направляемая ими избирательная агитація, при сознательномъ отношеніи къ ней населенія, суть необходимыя условія правильнаго дѣйствія системы прямыхъ выборовъ. Но можно опасаться, что именно этихъ условій и не будетъ въ Россіи,

по крайней мѣрѣ въ первое время. Пройдетъ много времени, пока слагающіяся у насъ партіи выработаютъ опредѣленныя программы, получатъ крѣпкую и широкую организацію, распространятъ свою дѣятельность на всѣ части и уголки огромной государственной территоріи. Но кромѣ того, неподготовленное къ разрѣшенію государственныхъ вопросовъ населеніе едва ли сумѣетъ правильно разобраться въ политическихъ программахъ и сдѣлать сознательный выборъ между ними. Всѣ эти затрудненія въ значительной степени устраняются при двухстепенныхъ выборахъ. Здѣсь населенію ставится задача не выбрать политическую программу, а избрать въ небольшихъ участкахъ лицъ, которымъ оно довѣряетъ. Съ такой задачей народная масса, конечно, справится безъ труда. Избранные же ею уполномоченные, которые по своему развитію, вѣроятно, будутъ стоять нѣсколько выше общаго уровня, сумѣютъ уже отнестись сознательно и къ партійнымъ программамъ, тѣмъ болѣе, что при небольшомъ сравнительно количествѣ ихъ они могутъ собираться въ опредѣленныхъ пунктахъ для обсужденія вопроса о кандидатахъ и эти послѣдніе могутъ входить съ ними въ непосредственное общеніе. Таковы соображенія, которыя высказываются въ защиту системы двухстепенныхъ выборовъ. Нельзя не считаться серьезно съ ними.

Но тѣмъ не менѣе недостатки, присущіе этой системѣ, такъ важны, что едва ли можно остановиться на ней, хотя бы даже только для ближайшаго будущаго. При двухстепенныхъ выборахъ порывается та живая и непосредственная связь между избирателями и депутатами, которая дѣлаетъ представительство народнымъ въ истинномъ смыслѣ слова. Масса населенія здѣсь не знаетъ своихъ представителей и не чувствуетъ своего участія въ ихъ избраніи; интересъ къ выборамъ при такихъ условіяхъ ослабляется, какъ это показываютъ статистики абсентеизма избирателей при прямыхъ и двухстепенныхъ выборахъ какъ въ Западной Европѣ, такъ и у насъ въ мѣстномъ самоуправленіи. Съ другой стороны, представители не ощущаютъ той живой связи съ народной массой, которая обусловливаетъ ихъ нравственную отвѣтственность предъ избирателями и авторитетъ предъ лицомъ правительства: они опираются не на все населеніе, а на небольшія избирательныя коллегіи случайнаго состава, существующія лишь въ моментъ выборовъ и по окончаніи ихъ безслѣдно расплывающіяся въ народной массѣ. Вся политическая жизнь идетъ внѣ большинства населенія, надъ нимъ, не проникая въ глубь его. Нельзя быть увѣреннымъ и въ томъ, что двухстепенность выборовъ дастъ лучшій подборъ представителей. При прямыхъ выборахъ въ

большихъ избирательныхъ округахъ пройти въ депутаты можетъ лишь или человѣкъ, пользующійся личной популярностью въ предѣлахъ одного или нѣсколькихъ уѣздовъ, или кандидатъ, выставленный сильной политической партіей, т.-е. въ обоихъ случаяхъ лицо, такъ или иначе возвышающееся надъ общимъ уровнемъ. Напротивъ, выборы уполномоченныхъ по мелкимъ участкамъ неизбѣжно будутъ производиться подъ вліяніемъ узкомѣстныхъ и личныхъ отношеній и связей; въ уполномоченные могутъ попасть въ значительномъ количествѣ деревенскіе кулаки, волостные писаря и тому подобныя лица, относительно которыхъ позволительно сомнѣваться, чтобы они могли выполнить избирательную задачу лучше, чѣмъ само населеніе. И если небольшое сравнительно число уполномоченныхъ болѣе доступно законному воздѣйствію со стороны партій и ихъ кандидатовъ путемъ убѣжденія, то съ другой стороны, оно скорѣе можетъ поддаться и всякому незаконному давленію: подкупить или запугать нѣсколько сотъ уполномоченныхъ легче, чѣмъ нѣсколько десятковъ тысячъ избирателей. Всѣ изложенныя соображенія заставляютъ предпочесть для Россіи систему прямыхъ выборовъ. Нѣтъ сомнѣнія, что на первыхъ порахъ она не вездѣ будетъ функціонировать вполнѣ правильно, но зато въ ней заключается могучее воспитательное

средство, способное въ теченіе короткаго времени поднять уровень политическаго развитія народа.

Тайное голосованіе.

О томъ, что для обезпеченія свободы выборовъ необходима тайная подача голосовъ, распространяться нѣтъ надобности. Затрудненія, которыя создаетъ для тайнаго голосованія посредствомъ записокъ неграмотность значительной части населенія, не могутъ считаться непреодолимыми. Каждый неграмотный избиратель, безъ сомнѣнія, можетъ найти у себя въ деревнѣ, по сосѣдству, или въ пунктѣ подачи голосовъ грамотное лицо, которому онъ довѣряетъ, а заготовивъ при содѣйствіи его избирательную записку съ именемъ кандидата, принести ее съ собой въ избирательное бюро.

Для избранія народныхъ представителей Россійская имперія должна быть раздѣлена на избирательные округа съ тѣмъ расчетомъ, чтобы отъ каждаго округа избирался одинъ представитель. Противоположная система выборовъ—по спискамъ, по которой отъ каждаго территоріальнаго подраздѣленія выбирается одними и тѣми же избирателями по нѣскольку депутатовъ сразу, независимо отъ спорнаго вопроса объ ея преимуществахъ, практически непримѣнима въ Россіи. Громадность пространства и большая абсолютная

численность народонаселенія нашего отечества и при первой системѣ дѣлаютъ необходимымъ образованіе весьма обширныхъ избирательныхъ округовъ, что въ связи съ рѣдкостью населенія, крайне затрудняетъ производство выборовъ. Увеличивать размѣры округовъ въ нѣсколько разъ, что̀ необходимо при выборахъ по спискамъ, нѣтъ никакой возможности.

Дѣленіе на избирательные округа.

При опредѣленіи числа округовъ, а слѣдовательно и числа народныхъ представителей слѣдуетъ имѣть въ виду два различныхъ соображенія. Съ одной стороны, возможное уменьшеніе размѣровъ округовъ и увеличеніе ихъ числа является желательнымъ. Чѣмъ меньше округъ, тѣмъ легче избирательная агитація и, слѣдовательно, тѣмъ сознательнѣе можетъ быть отношеніе населенія къ выборамъ, тѣмъ болѣе облегчается вся техника выборовъ, составленіе избирательныхъ списковъ, подача и подсчетъ голосовъ. Съ другой стороны, для возможности правильной и успѣшной законодательной работы численный составъ представительнаго собранія не можетъ превышать извѣстнаго предѣла. Обыкновенно этотъ предѣлъ опредѣляютъ въ 700 человѣкъ, исходя изъ того, что самое многолюдное въ мірѣ законодательное собраніе, англійская палата общинъ, состоитъ изъ

670 депутатовъ. Многіе однако считаютъ возможнымъ довести численность собранія до 800 и болѣе членовъ. Руководствуясь первой нормой, можно принять, что въ Россіи одинъ депутатъ долженъ приходиться на 200 тысячъ населенія. Тогда (беря цифру народонаселенія по послѣдней всеобщей переписи) мы получимъ 622 избирательныхъ округа и столько же депутатовъ. Если же установить пропорцію одного представителя на 150 тысячъ населенія, число округовъ и депутатовъ будетъ 833. Останавливаться окончательно на той или другой нормѣ или на средней между ними (напр., въ 175 тысячъ населенія) было бы въ данный моментъ, быть-можетъ, преждевременно. Для вполнѣ обдуманнаго разрѣшенія этого вопроса необходимы спеціальная разработка его и освѣщеніе на мѣстахъ съ точки зрѣнія примѣнимости того или иного средняго размѣра избирательнаго округа къ мѣстнымъ условіямъ.

Установивъ ту или другую среднюю норму народонаселенія избирательнаго округа и руководствуясь въ общемъ этой нормой, придется однако допустить болѣе или менѣе значительныя отступленія отъ нея въ ту или другую сторону. Представительство никогда не можетъ быть строго пропорціонально численности народонаселенія, такъ какъ при образованіи избирательныхъ округовъ необходимо считаться не только съ цифрой

населенія, но также съ его густотой, съ бытовыми различіями и географическимъ расположеніемъ мѣстностей, съ существующими административными дѣленіями и т. д. Поэтому, принявъ, напримѣръ, среднюю численность народонаселенія округа въ 200 тысячъ жителей, слѣдуетъ допустить образованіе округовъ въ предѣлахъ отъ 150 до 250 тысячъ населенія, а въ отдѣльныхъ случаяхъ, наибольшее число которыхъ для всей имперіи можетъ быть заранѣе опредѣлено закономъ, допустить и бо̀льшія колебанія, примѣрно до 125 тысячъ жителей, какъ наименьшаго предѣла, и до 275 тыс., какъ наибольшаго предѣла. При раздѣленіи страны на избирательные округа слѣдуетъ по возможности считаться съ существующими административными дѣленіями, какъ привычными для населенія и представляющими бо̀льшія удобства въ отношеніи завѣдыванія выборнымъ дѣлопроизводствомъ. Прежде всего дѣленіе на избирательные округа должно быть сообразовано съ дѣленіемъ по губерніямъ. Каждая губернія въ отдѣльности должна быть цѣликомъ раздѣлена на нѣсколько округовъ или, если народонаселеніе ея не превышаетъ установленнаго максимума (напр., Черноморская губернія), образовать одинъ округъ. Затѣмъ особое вниманіе должно быть обращено на города, какъ на естественныя, не только административныя, но и

бытовыя единицы, рѣзко отличающіяся по условіямъ жизни населенія отъ сельскихъ мѣстностей. Города, населеніе которыхъ достигаетъ установленнаго для округа минимальнаго предѣла (напр., 125 тысячъ), должны быть выдѣлены изъ уѣздовъ въ самостоятельные округа или раздѣлены на нѣсколько чисто-городскихъ округовъ безъ присоединенія къ нимъ частей уѣздовъ.

Города съ меньшимъ населеніемъ, смотря по численности его, или включаются въ составъ уѣздовъ, или образуютъ округа въ соединеніи съ частью уѣзда. Границы округовъ должны также по возможности не пересѣкать границъ уѣздовъ. Уѣзды съ населеніемъ, заключающимся въ предѣлахъ, установленныхъ для округа, образуютъ самостоятельные избирательные округа. Уѣзды, населенность которыхъ превышаетъ максимумъ (напр., 300 тысячъ жителей и болѣе), дѣлятся на два округа. Болѣе мелкіе уѣзды соединяются по 2 и по 3 въ одинъ округъ. Наконецъ, въ случаяхъ, когда нельзя будетъ произвести такого дѣленія безъ слишкомъ значительныхъ отклоненій отъ средней нормы народонаселенія округа, слѣдуетъ допустить образованіе избирательныхъ округовъ изъ частей различныхъ уѣздовъ или путемъ присоединенія къ одному уѣзду части другого. Все сказанное относительно

губерній и уѣздовъ въ принципѣ должно быть примѣнено и къ соотвѣтствующимъ имъ административнымъ единицамъ иного наименованія (областямъ и отдѣламъ и округамъ), хотя по отношенію къ этимъ дѣленіямъ, существующимъ на окраинахъ, можно было бы, повидимому, допустить и бо̀льшую свободу въ виду недавняго ихъ происхожденія. Подготовительная работа по раздѣленію губерній и областей на избирательные округа должна быть возложена на мѣстные органы (именно на губернскія земскія собранія, а за отсутствіемъ таковыхъ — на правительственныя коммиссіи съ приглашеніемъ въ составъ ихъ представителей мѣстнаго населенія), а окончательное утвержденіе произведеннаго раздѣленія должно происходить въ законодательномъ порядкѣ.

Въ принципѣ въ составъ избирательныхъ округовъ должна входить вся территорія имперіи, но можно предвидѣть, что это правило потерпитъ на практикѣ нѣкоторыя неизбѣжныя исключенія. Въ извѣстныхъ частяхъ Россіи, какъ, напр., въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Архангельской губерніи, въ Сѣверной и Сѣверовосточной Сибири, въ части Средней Азіи, производство выборовъ фактически невозможно вслѣдствіе крайней рѣдкости населенія. Тамъ, гдѣ 150 или 200 тысячъ жителей разбросаны на огромныхъ разстояніяхъ, доходя-

щихъ иногда до тысячи верстъ, нельзя произвести правильныхъ выборовъ. Но и изъятіе такихъ мѣстностей изъ выборной организаціи не нанесло бы существеннаго ущерба осуществленію идеи народнаго представительства, такъ какъ населеніе ихъ въ общемъ ничтожно по своей численности и въ большей своей части состоитъ изъ полудикихъ племенъ чукчей, самоѣдовъ, кояковъ и т. п., едва ли могущихъ вполнѣ сознательно пользоваться избирательнымъ правомъ. Притомъ съ принципіальной точки зрѣнія тутъ не будетъ собственно отступленія отъ начала всеобщаго и равнаго голосованія, ибо будутъ исключены части территоріи, но населеніе ихъ, въ принципѣ, не будетъ лишено избирательнаго права. Напр., житель Новой Земли можетъ принять участіе въ выборахъ, если для этой цѣли онъ заблаговременно пріѣдетъ въ Архангельскъ или въ Пинегу.

Изложеніе самой техники производства выборовъ не входитъ въ наши задачи настоящаго доклада, тѣмъ болѣе, что техническія условія, а равно гарантіи свободы выборовъ, при выборахъ въ первое собраніе, могутъ быть иныя, чѣмъ впослѣдствіи, когда весь государственный строй будетъ преобразованъ на новыхъ началахъ.

Но изложеніе желательныхъ основаній выборной организаціи будетъ неполно, если не коснуться

еще нѣкоторыхъ вопросовъ, то или иное рѣшеніе которыхъ имѣетъ существенно-важное значеніе и можетъ быть намѣчено теперь же. Сюда относятся вопросы о пассивномъ избирательномъ правѣ, о перебаллотировкахъ и о срокѣ полномочій представителей.

Пассивное избирательное право.

Нѣкоторыя законодательства обусловливаютъ право быть избраннымъ въ депутаты болѣе строгими требованіями, чѣмъ право участвовать въ выборахъ, а именно устанавливаютъ для избираемаго болѣе высокій возрастъ, чѣмъ для избирателей, иногда имущественный или образовательный цензъ, исключаютъ изъ числа лицъ, могущихъ быть избранными, извѣстныя категоріи гражданъ (напр., состоящихъ на государственной службѣ) и т. п. Такія ограниченія представляются намъ неправильными принципіально и излишними практически. Разъ населенію предоставлено право избирать представителя и оно считаетъ извѣстное лицо наиболѣе способнымъ и достойнымъ выполнить эту задачу, нѣтъ основанія стѣснять свободу избирателей какими-либо иными требованіями относительно избираемаго, кромѣ тѣхъ, какія предъявляются къ самимъ избирателямъ. Иное дѣло — несовмѣстимость депутатскихъ полномочій съ извѣстными обществен-

ными или государственными обязанностями. Этотъ вопросъ относится уже не къ выборному праву, а къ правиламъ, регулирующимъ условія дѣятельности представительныхъ собраній. Постановленія о несовмѣстимости не лишаютъ лицо, подпадающее подъ дѣйствіе ихъ права, быть избраннымъ, а лишь обязываютъ избраннаго отказаться или отъ званія представителя, или отъ несовмѣстимаго съ нимъ положенія.

Такимъ образомъ пассивное избирательное право должно совпадать съ активнымъ. Очевидно также нѣтъ никакого основанія требовать, чтобы представитель принадлежалъ къ числу избирателей именно того округа, отъ котораго онъ выбирается.

Какъ уже было сказано выше, депутатъ есть представитель всего народа, а не избравшаго его округа; связь съ мѣстностью не является необходимымъ условіемъ правильнаго отправленія имъ своихъ функцій.

Предварительная заявка кандидатовъ.

Но пассивное избирательное право въ своемъ практическомъ осуществленіи должно подлежать одному ограниченію формальнаго свойства. Избраннымъ въ представители можетъ быть лишь лицо, кандидатура котораго предложена за извѣстное время до начала выборовъ опредѣленнымъ числомъ избирателей даннаго округа. Голоса,

поданные за кандидата, не заявленнаго предварительно, признаются недѣйствительными и не принимаются во вниманіе при общемъ подсчетѣ избирательныхъ записокъ. Это правило (такъ называемая система легальныхъ кандидатуръ), существующее во многихъ европейскихъ государствахъ, имѣетъ цѣлью предупредить слишкомъ большое раздробленіе голосовъ, при которомъ ни одинъ кандидатъ не получитъ не только абсолютнаго большинства, но и хотя сколько-нибудь значительнаго числа голосовъ. Среди населенія, еще не свыкшагося съ механизмомъ политическихъ выборовъ, при отсутстіи обширныхъ и крѣпкихъ партійныхъ организацій и строгой партійной дисциплины, такое раздробленіе голосовъ можетъ сдѣлаться обычнымъ явленіемъ, и потому требованіе предварительной заявки кандидатовъ въ Россіи особенно желательно. Если число обязательныхъ подписей подъ предложеніемъ кандидата не будетъ слишкомъ велико, напр., будетъ считаться достаточнымъ заявленіе 10-ти избирателей, то означенное правило не можетъ быть слишкомъ стѣснительнымъ. Каждое лицо, имѣющее хотя какіе-нибудь шансы на избраніе, конечно, безъ труда найдетъ 10 сторонниковъ, готовыхъ явно поддержать его кандидатуру. Необходимость же предварительно собираться и совѣщаться для составленія подобнаго рода за-

явленій можетъ имѣть лишь благотворное вліяніе въ смыслѣ пробужденія среди населенія сознательнаго и живого отношенія къ выборамъ.

Перебаллотировки.

Если на выборахъ ни одинъ кандидатъ не получитъ абсолютнаго большинста всѣхъ законно поданныхъ голосовъ, должны быть произведены вторичные выборы, на которыхъ считается избраннымъ кандидатъ, получившій наибольшее число голосовъ, хотя бы это число и не составляло абсолютнаго большинства. Перебаллотировка, практикующаяся въ большинствѣ европейскихъ государствъ, имѣетъ то значеніе, что даетъ возможность борющимся партіямъ вступать въ соглашеніе между собой. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напр., въ Германіи, перебаллотировкѣ подвергаются лишь два кандидата, получившіе наибольшее число голосовъ, въ другихъ, какъ во Франціи, — всѣ кандидаты, выступавшіе на первыхъ выборахъ. Французской системѣ, повидимому, слѣдуетъ дать предпочтеніе въ виду того, что она менѣе стѣсняетъ избирателей и даетъ болѣе простора компромиссамъ партіи.

Срокъ депутатскихъ полномочій.

Проведеніе демократическихъ принциповъ въ представительствѣ требуетъ установленія воз-

можно краткаго срока полномочій депутатовъ. Краткость выборнаго срока приводитъ представителей въ болѣе частое соприкосновеніе съ избирателями, укрѣпляетъ въ нихъ чувство отвѣтственности передъ страной и даетъ возможность болѣе быстраго политическаго воспитанія народа. Все это особенно важно въ началѣ дѣйствія представительныхъ учрежденій, тѣмъ болѣе, что неудачный выборъ здѣсь болѣе возможенъ, чѣмъ впослѣдствіи. Но, съ другой стороны, нельзя доводить сокращеніе срока полномочій до крайности, напр., до одного года или двухъ лѣтъ, такъ какъ выборы обходятся странѣ дорого, держатъ ее въ теченіе извѣстнаго времени въ состояніи политическаго возбужденія и прерываютъ законодательную работу. Казалось бы, для Россіи можно было бы установить на первое время тотъ же срокъ, какой существуетъ для земскихъ и дворянскихъ выборовъ, именно трехлѣтній.

Двухпалатная система.

Въ предшествующемъ изложеніи намѣчены тѣ главныя основанія, на которыхъ должна быть построена организація представительнаго собранія, избираемаго путемъ всеобщей и прямой подачи голосовъ. Но должно ли это собраніе быть единственнымъ? Какъ извѣстно, въ подавляющемъ большинствѣ конституціонныхъ государствъ

всего міра законодательное учрежденіе состоитъ изъ двухъ палатъ обыкновенно разнороднаго состава. Однопалатная система принята только въ Греціи, Сербіи, Болгаріи, Люксембургѣ, въ небольшихъ нѣмецкихъ княжествахъ и въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи. Обыкновенно съ Верхней палатой связываютъ представленіе объ аристократическомъ учрежденіи, призванномъ охранять сословные или классовые интересы. Но это представленіе, имѣющее въ виду исключительно англійскую палату лордовъ и сходныя съ ней аристократическія Верхнія палаты нѣкоторыхъ европейскихъ государствъ, какъ, напр., Австріи, Венгріи, Пруссіи, совершенно неправильно по отношеніи къ цѣлому ряду другихъ государствъ, гдѣ обѣ палаты построены на демократическихъ основахъ. Верхняя палата существуетъ въ такихъ послѣдовательно-демократическихъ странахъ, какъ Сѣверо-Американскій Союзъ и его отдѣльные штаты, какъ австралійскія колоніи Англіи. Во Франціи сенатъ въ послѣднемъ своемъ основаніи исходитъ изъ всеобщаго голосованія. Въ Норвегіи обѣ палаты имѣютъ совершенно однородный составъ: тамъ избранное народомъ представительное собраніе (стортингъ) само раздѣляетъ себя на двѣ палаты: лагтингъ и одельстингъ. Всѣ эти примѣры показываютъ, что основаніе двухпалатной системы лежитъ не въ охранѣ сословныхъ

или классовыхъ интересовъ; оно коренится глубже, — въ общихъ условіяхъ жизни конституціоннаго государства. Конституціонная система есть осуществленіе не одного только принципа народнаго представительства, но вмѣстѣ съ тѣмъ принципъ раздѣленія властей, исходящаго изъ той мысли, что сосредоточеніе всей государственной власти въ рукахъ одного органа, единоличнаго или коллегіальнаго, создаетъ опасность для личной и общественной свободы. Идея раздѣленія властей прежде всего требуетъ отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной и судебной, но такъ какъ законодательная власть является высшей и скорѣе всего можетъ сдѣлаться всемогущей, то дальнѣйшее развитіе мысли, положенной въ основу системы раздѣленія властей, приводитъ къ раздѣленію самой законодательной власти между двумя палатами. Такое раздѣленіе особенно необходимо тамъ, гдѣ вслѣдствіе парламентарнаго режима, т.-е. обязательнаго назначенія министровъ изъ среды парламентскаго большинства, исполнительная власть зависитъ отъ законодательной. Но и въ странахъ, гдѣ нѣтъ парламентаризма въ тѣсномъ смыслѣ слова, гдѣ рядомъ съ законодательнымъ собраніемъ стоитъ совершенно независимое отъ него правительство (какъ, напр,, въ нѣмецкихъ государствахъ и въ Сѣверо-Американскихъ Соеди-

ненныхъ Штатахъ), Верхняя палата является въ высшей степени важнымъ колесомъ конституціоннаго механизма. Политическая исторія Западной Европы и въ особенности опыты однопалатной системы, сдѣланные во Франціи въ 1791 и 1848 годахъ, показываютъ, что, когда поставлены лицомъ къ лицу единое демократическое собраніе и независимая отъ него правительственная власть, неизбѣжные конфликты между этими двумя силами пріобрѣтаютъ чрезвычайно острый и непримѣримый характеръ, ведущій иногда къ государственнымъ переворотамъ. Существованіе второй палаты смягчаетъ подобные конфликты и способствуетъ ихъ мирному разрѣшенію. Когда по извѣстному вопросу существуетъ единодушное и устойчивое общественное мнѣніе, согласіе обѣихъ палатъ указываетъ правительству на необходимость уступить столь безспорно и авторитетно выраженному голосу всей страны. Когда, напротивъ, вопросъ еще не вполнѣ назрѣлъ въ сознаніи общества и дѣлитъ его на партіи, двухпалатная организація представительства предохраняетъ его отъ слишкомъ поспѣшныхъ и необдуманныхъ рѣшеній. И было бы ошибочно думать, что сдерживающее вліяніе Верхней палаты всегда направляется противъ либеральныхъ и прогрессивныхъ стремленій. Напротивъ, мы находимъ въ западно-европейской

исторіи примѣры, когда она являлась охранительницей истинно-либеральныхъ началъ противъ вспышекъ реакціи, отражавшихся на дѣйствіяхъ Нижней палаты. Такова была роль палаты пэровъ во Франціи въ концѣ 20-хъ годовъ, отчасти также роль французскаго сената во время процесса Дрейфуса. Двухпалатная система не ослабляетъ законодательной власти, какъ это думаютъ многіе. Напротивъ, при согласіи обѣихъ палатъ (а при правильной организаціи ихъ оно будетъ существовать во всѣхъ вопросахъ, болѣе или менѣе единодушно разрѣшаемыхъ общественнымъ мнѣніемъ) сила народнаго представительства и авторитетъ его какъ въ глазахъ правительства, такъ и въ глазахъ общества будутъ больше, чѣмъ при одномъ только собраніи.

Правда, необходимость разсмотрѣнія законопроектовъ въ двухъ собраніяхъ нѣсколько замедляетъ движеніе законодательства. Но главное достоинство этого послѣдняго — не быстрота, а обдуманность и согласованность со всѣми потребностями народной жизни.

Но, помимо этихъ общихъ преимуществъ двухпалатной системы, есть причины, дѣлающія ее особенно необходимой въ нѣкоторыхъ государствахъ. Таковы прежде всего государства федеративныя, составленныя изъ самостоятельныхъ политическихъ тѣлъ съ особыми законодатель-

ными собраніями. Для того, чтобы установить связь между мѣстнымъ и центральнымъ законодательствомъ и гарантировать самостоятельность штатовъ или кантоновъ, отъ нарушеній ея со стороны федеральной власти, здѣсь на-ряду съ прямымъ представительствомъ отъ населенія всего государства образуется особое представительство отъ мѣстныхъ законодательныхъ собраній. Такое именно значеніе имѣетъ сенатъ въ Соединенныхъ Штатахъ и совѣтъ кантоновъ въ Швейцаріи. Но потребность въ огражденіи мѣстной самостоятельности и въ установленіи связи между центральными и мѣстными выборными учрежденіями существуетъ не въ однихъ только федеративныхъ государствахъ; она ощущается и тамъ, гдѣ, при централизаціи законодательной и верховной правительственной власти, въ мѣстномъ управленіи проведена широкая децентрализація на выборныхъ началахъ. Поэтому въ нѣкоторыхъ государствахъ съ широко развитымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ, какъ, напр., въ Голландіи и Швеціи, мы встрѣчаемъ Верхнюю палату, напоминающую по своему составу американскій сенатъ, а именно состоящую изъ представителей мѣстныхъ выборныхъ учрежденій.

Обращаясь къ вопросу о желательности двухпалатной системы въ Россіи, нельзя не видѣть съ перваго же взгляда, что потребность, обусло-

вливающая существованіе второй палаты только что указаннаго типа, въ высшей степени сильна и въ нашемъ отечествѣ. Трудно думать, конечно, чтобы Россія въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ могла превратиться въ федеративное государство. Но не подлежитъ сомнѣнію, что при громадности ея территоріи, разнообразіи мѣстныхъ условій и разноплеменности населенія наша государственная жизнь можетъ развиваться правильно лишь на началахъ широкой децентрализаціи, можетъ быть, даже мѣстной автономіи нѣкоторыхъ окраинъ. Между тѣмъ, при существованіи лишь одного законодательнаго собранія, составленнаго путемъ всеобщей и прямой подачи голосовъ, полное и послѣдовательное осуществленіе этихъ началъ едва ли будетъ обезпечено. Опытъ западно-европейскихъ народовъ показываетъ, что централизаторскія стремленія не составляютъ исключительнаго достоянія бюрократическаго абсолютизма, они свойственны и представительнымъ собраніямъ, и именно собраніямъ наиболѣе демократическимъ. Не даромъ Бисмаркъ видѣлъ во всеобщемъ и прямомъ голосованіи лучшее средство скрѣпить единство Германіи и создать оплотъ противъ партикуляризма. Примѣръ Франціи свидѣтельствуетъ, что это средство можетъ бить дальше цѣли, можетъ привести къ пренебреженію мѣстными интересами и подавленію всякой мѣстной

самостоятельности. Было бы большой ошибкой думать, что широкое мѣстное самоуправленіе, разъ введенное въ странѣ, можетъ навсегда предохранить ее отъ этой опасности. Во-первыхъ, нельзя провести точной границы между интересами общегосударственными и мѣстными,—они тѣсно связаны и переплетаются другъ съ другомъ. Не только при широкомъ мѣстномъ самоуправленіи, но даже при мѣстной автономіи въ рукахъ центральной власти остаются функціи, близко затрогивающія мѣстные интересы, напр., таможенная политика, установленіе желѣзнодорожныхъ тарифовъ и т. п. Даже область иностранныхъ сношеній можетъ самымъ тѣснымъ образомъ соприкасаться съ задачами мѣстныхъ учрежденій, какъ видно, напр., изъ недавнихъ ходатайствъ нѣкоторыхъ земствъ о допущеніи ихъ представителей къ участію въ обсужденіи торговаго договора съ Германіей. Несогласованные съ мѣстными условіями и потребностями законы, исходящіе отъ представительнаго собранія, конечно, представляютъ собой не меньшее зло, чѣмъ такіе же законы, исходящіе отъ бюрократіи. Между тѣмъ при однопалатной системѣ, построенной на всеобщемъ и прямомъ голосованіи, такіе законы вполнѣ возможны, ибо выборы здѣсь, по общему правилу, происходятъ на почвѣ общегосударственной политики, а не мѣстныхъ интересовъ

и выступающіе на выборахъ кандидаты часто не принадлежатъ къ мѣстному населенію.

И это вполнѣ правильно съ принципіальной точки зрѣнія, такъ какъ представители, избираемые непосредственно отъ населенія, призваны выражать и осуществлять именно общенародные интересы, идею народа, какъ цѣлаго. Именно поэтому необходимо особое представительство отъ мѣстностей, какъ обособленныхъ единицъ. При отсутствіи его мѣстные интересы, не находя себѣ иного выхода, будутъ вліять на общіе выборы, искажая ихъ характеръ. Далѣе, и въ области, отведенной органамъ мѣстнаго самоуправленія, права этихъ послѣднихъ не будутъ достаточно гарантированы при одной палатѣ, избранной всеобщимъ и прямымъ голосованіемъ. Законодательная власть, давшая эти права, можетъ и взять ихъ обратно. И она легко можетъ вступить на этотъ путь, если тѣ или другія ея мѣропріятія будутъ встрѣчать оппозицію со стороны мѣстныхъ учрежденій. А что такая оппозиція будетъ проявляться, это можно предвидѣть заранѣе. Даже современныя земскія и городскія учрежденія при всемъ несовершенствѣ ихъ организаціи, ограниченности правъ и существованіи лишь въ части Россіи представляютъ собой извѣстную политическую силу и проявляютъ стремленіе вліять на законодательство. Если и можно согласиться, что

нынѣшнее направленіе дѣятельности земскихъ собраній и городскихъ думъ, выдвигающее на первый планъ политическіе вопросы, есть явленіе временное, вызванное исключительными обстоятельствами, то, съ другой стороны, нѣтъ никакого основанія предполагать, что съ введеніемъ центральнаго представительства земства и крупные города совершенно утратятъ политическое значеніе. Высшіе самоуправляющіеся союзы всегда имѣютъ такое значеніе вслѣдствіе тѣсной связи ихъ задачъ съ общегосударственными. Преобразованіе земскихъ и городскихъ учрежденій на демократическихъ началахъ, расширеніе ихъ компетенціи и распространеніе ихъ на всю Россію увеличатъ ихъ политическій вѣсъ. И если между ними и центральнымъ представительствомъ не будетъ установлено взаимодѣйствія, если ихъ стремленія вліять на законодательство не получатъ законнаго исхода, дѣятельность ихъ едва ли войдетъ въ нормальную колею чисто мѣстныхъ дѣлъ. Неизбѣжные при такихъ условіяхъ конфликты между ними и центральной властью получатъ особенно острый и опасный характеръ на окраинахъ, гдѣ они осложнятся національнымъ вопросомъ вслѣдствіе совпаденія интересовъ мѣстнаго самоуправленія съ интересами культурнаго самоопредѣленія національностей. Для того, чтобы предупредить борьбу между

центральными и мѣстными учрежденіями, подрывающую идею государственнаго единства, чтобы оградить мѣстную самостоятельность и мѣстные интересы, нѣтъ иного пути, какъ установленіе живой и непосредственной связи между центральнымъ и мѣстнымъ представительствомъ въ видѣ особой палаты, состоящей изъ выборныхъ отъ губернскихъ земскихъ собраній (или соотвѣтствующихъ имъ учрежденій) и городскихъ думъ значительнѣйшихъ городовъ. Включеніе представителей городовъ необходимо потому, что крупные городскіе центры имѣютъ свои особенные интересы, которые не находятъ и не могутъ найти достаточнаго представительства въ земскихъ учрежденіяхъ. При этомъ однако слѣдуетъ ограничиться лишь наиболѣе значительными городами, ибо при введеніи въ составъ законодательнаго учрежденія выборныхъ отъ всѣхъ городовъ городское представительство получило бы численность, слишкомъ несоразмѣрную съ количественнымъ соотношеніемъ городского и сельскаго населенія имперіи. Такая земская палата, какъ ее можно было бы назвать, равноправная съ палатой народныхъ представителей, являясь оплотомъ широкой децентрализаціи и стоя настражѣ правъ мѣстнаго самоуправленія, въ силу этого будетъ служить извѣстной гарантіей и для интересовъ инородческаго населенія Россіи, ко-

торые при численномъ преобладаніи русской національности, не могутъ найти себѣ надлежащаго обезпеченія въ одномъ лишь разномѣрномъ представительствѣ отъ населенія. Особое представительство отъ органовъ мѣстнаго самоуправленія имѣло бы у насъ еще одно, хотя второстепенное, но немаловажное преимущество. Оно дало бы возможность широко использовать для законодательной работы тѣ общественныя силы, которыя уже получили извѣстное политическое воспитаніе, ввести въ составъ законодательнаго учрежденія значительное число лицъ, прошедшихъ школу мѣстнаго самоуправленія, привыкшихъ держать въ своихъ рукахъ часть государственной машины и умѣющихъ обращаться съ ней. Въ странѣ, столь мало привыкшей къ общественной самодѣятельности и столь бѣдной политическимъ опытомъ, какъ наше отечество, такое преимущество, конечно, нельзя оцѣнивать слишкомъ низко. Особое представительство отъ органовъ мѣстнаго самоуправленія можетъ, конечно, служить вышеуказаннымъ цѣлямъ, а не быть лишь особой формой сословнаго или классоваго представительства лишь при условіи коренного преобразованія земскихъ и городскихъ учрежденій и распространенія ихъ на всю Россійскую имперію. Основанныя начала мѣстной реформы уже были намѣчены ноябрьскимъ совѣщаніемъ земскихъ дѣятелей,

которое признало между прочимъ необходимымъ приближеніе земскихъ учрежденій къ населенію путемъ созданія мелкой земской единицы и реорганизацію земскаго и городского представительства на началахъ привлеченія къ участію въ самоуправленіи всѣхъ наличныхъ силъ мѣстнаго населенія. Эти же начала нашли себѣ принципіальное признаніе въ Высочайшемъ указѣ 12 декабря 1904 года. Начертаніе плана реформы мѣстнаго самоуправленія выходитъ изъ рамокъ настоящаго доклада. Но въ виду того участія, которое, по нашей мысли, должны получить мѣстныя общественныя учрежденія въ общемъ представительствѣ страны, необходимо коснуться здѣсь и основъ земскаго и городского представительства и въ частности вопроса объ имущественномъ цензѣ. Какъ было уже указано выше, мысль о томъ, что право на участіе въ мѣстномъ самоуправленіи принадлежитъ лишь плательщикамъ мѣстныхъ налоговъ, пользуется широкимъ распространеніемъ въ земской средѣ. Мысль эту однако едва ли можно признать правильной. Земства и городскія общества не суть акціонерныя компаніи или торговыя товарищества, гдѣ право участія въ общихъ дѣлахъ опредѣляется денежнымъ взносомъ въ общую кассу. Органы мѣстнаго самоуправленія суть учрежденія государственныя, призванныя служить не интересамъ

только плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ, а интересамъ всего мѣстнаго населенія. Поэтому право участія въ ихъ дѣятельности должно принадлежать, въ принципѣ, всѣмъ мѣстнымъ жителямъ. Это тѣмъ болѣе справедливо, что дѣятельность земскихъ и городскихъ учрежденій, даже въ нынѣшнемъ ограниченномъ ея объемѣ, не носитъ исключительно хозяйственнаго характера. Она выражается и въ такихъ актахъ, которые, не будучи сопряжены съ расходованіемъ общественныхъ суммъ, являются отправленіемъ функцій государственнаго управленія. Сюда относятся, напримѣръ, составленіе обязательныхъ постановленій, избраніе членовъ мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій, представленія высшему правительству о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ, дача заключеній по законопроектамъ. Съ преобразованіемъ государственнаго строя и мѣстнаго управленія Россіи такія чисто-государственныя функціи органовъ мѣстнаго самоуправленія, несомнѣнно, должны еще расшириться. Поэтому нельзя смотрѣть на нихъ какъ на союзы, въ составъ которыхъ входятъ лишь плательщики земскихъ налоговъ. Право участія въ мѣстномъ самоуправленіи должно быть представлено всѣмъ имѣющимъ связь съ мѣстностью и заинтересованнымъ въ ея дѣлахъ. Соотвѣтственно этому въ основу земскаго и городского избирательнаго

права долженъ быть положенъ не имущественный цензъ, а цензъ осѣдлости, опредѣляемый извѣстнымъ срокомъ жительства въ мѣстности. Но на ряду съ этими заинтересованными въ мѣстныхъ дѣлахъ, а потому имѣющими право на участіе въ выборахъ, слѣдуетъ признать и всѣхъ плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ, независимо отъ того, проживаютъ они или нѣтъ въ данной мѣстности. Такимъ образомъ и земская палата въ послѣднемъ своемъ основаніи будетъ основана на началахъ, почти не отличающихся отъ принципа всеобщаго голосованія.

Распредѣленіе представительства въ земской палатѣ между губерніями и городами, въ отличіе отъ представительства въ палатѣ народныхъ представителей, не можетъ быть, разумѣется, строго пропорціонально численности ихъ народонаселенія. Здѣсь будетъ представлено собственно не населеніе мѣстностей, а сами мѣстности, какъ обособленныя органическія единицы. Въ федеративныхъ государствахъ, какъ, напримѣръ, въ Сѣверной Америкѣ, штаты имѣютъ обыкновенно по одинаковому числу представителей въ Верхней палатѣ, независимо отъ цифры ихъ населенія. Едва ли однако этотъ принципъ можно во всей его послѣдовательности провести въ Россіи. Наши губерніи и города слишкомъ неодинаковы по своей величинѣ и по своему значенію въ общей государ-

ственной жизни. Впрочемъ начало полнаго равенства мѣстныхъ единицъ не примѣняется во всей его строгости и въ федеративныхъ государствахъ. Отступленія отъ него существуютъ въ Швейцаріи и еще болѣе значительныя — въ Германіи при представительствѣ въ союзномъ совѣтѣ. Оно не соблюдается также въ тѣхъ нефедеративныхъ государствахъ, гдѣ Верхняя палата избирается органами мѣстнаго самоуправленія, а также и у насъ, въ Россіи, при опредѣленіи числа гласныхъ отъ уѣздовъ въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ. Чтобы принять въ расчетъ неодинаковое значеніе губерній и городовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ не создать слишкомъ значительнаго неравенства между ними, можно было бы распредѣлить между ними представительство въ земской палатѣ на слѣдующихъ основаніяхъ. Установивъ какъ общее правило, что каждое губернское земство имѣетъ право на представительство въ законодательномъ учрежденіи, для губерній, имѣющихъ менѣе милліона населенія, можно было бы принять въ качествѣ основной цифры два представителя на губернію при чемъ по отношенію къ очень небольшимъ губерніямъ съ населеніемъ менѣе 500 тыс. сдѣлать исключеніе, давъ имъ право на избраніе лишь одного представителя. Затѣмъ на каждый милліонъ населенія можно было бы прибавлять по одному предста-

вителю. Такимъ образомъ губерніи съ населеніемъ ниже 500 тыс. избирали бы по одному лицу въ земскую палату, съ населеніемъ отъ 500 тыс. до 1-го милл. — по два, съ населеніемъ отъ 1-го до 2-хъ милл. — по три, отъ 2-хъ до 3-хъ милл. — по четыре и свыше 3-хъ милл. — по пяти. Для городовъ слѣдовало бы принять иной, нѣсколько меньшій масштабъ, ибо при маломъ числѣ крупныхъ городовъ въ Россіи и незначительности городского населенія сравнительно съ сельскимъ примѣненіе къ городскимъ обществамъ той же мѣрки, какъ и къ земствамъ, сдѣлало бы представительство отъ городскихъ думъ въ земской палатѣ слишкомъ ничтожнымъ по численности и не соотвѣтствующимъ неодинаковому значенію различныхъ городовъ. Наиболѣе правильно было бы установить, по примѣру Швеціи, что право на представительство въ Верхней палатѣ принадлежитъ всѣмъ городамъ, выдѣленнымъ въ самостоятельные избирательные округа для выборовъ въ палату народныхъ представителей. Если принять при этомъ минимальную цифру народонаселенія избирательнаго округа въ 125 тыс., то представители въ земскую палату будутъ избираться отъ городовъ, являющихся экономическими и культурными центрами не только для своихъ губерній, но и для болѣе обширныхъ районовъ, какъ, напримѣръ, отъ

Кіева, Харькова, Казани, Вильны, Риги, Варшавы, Тифлиса, Саратова, и пр. При этомъ города, имѣющіе менѣе 200 тыс. жителей, могли бы избирать каждый по одному представителю; города съ населеніемъ отъ 200 до 400 тыс. (Кіевъ, Рига и Лодзь) — по два, города съ населеніемъ отъ 400 тыс. до 1-го милл. (Варшава и Одесса) — по три и города съ населеніемъ свыше милліона (обѣ столицы) — по четыре. Само собой разумѣется, что населеніе городовъ, представленныхъ особо въ земской палатѣ, должно исключаться изъ общаго счета населенія соотвѣтствующихъ губерній при опредѣленіи числа представителей отъ этихъ послѣднихъ и что губернскіе гласные отъ этихъ городовъ не должны участвовать въ избраніи членовъ земской палаты отъ подлежащихъ губернскихъ земскихъ собраній.

Земская палата, избранная на основаніи вышеизложенныхъ правилъ, состояла бы изъ 269 членовъ, или государственныхъ гласныхъ, какъ ихъ можно было бы назвать, причемъ они распредѣлялись бы по различнымъ частямъ имперіи слѣдующимъ образомъ:

отъ	50	губерній Европейской Россіи	165
„	10	„ Царства Польскаго	23
„	11	„ и областей Кавказа	22
„	8	„ и областей Сибири	15
„	9	областей средне-азіатскихъ и степныхъ . . .	18
отъ	13	крупныхъ городовъ	26

Намѣчая для организаціи земской палаты вышеприведенныя основанія, слѣдуетъ однако имѣть въ виду возможность нѣкотораго видоизмѣненія ихъ. Существующая нынѣ въ Центральной Россіи структура мѣстнаго самоуправленія, пріуроченная къ губерніямъ и уѣздамъ, въ извѣстныхъ частяхъ Россіи можетъ оказаться неприспособленной къ мѣстнымъ условіямъ или недостаточной. Нѣкоторыя окраины, состоящія изъ нѣсколькихъ губерній, какъ, напр., Царство Польское, представляютъ собой настолько цѣльныя и обособленныя единицы, сплоченныя общностью экономическихъ, культурныхъ и національныхъ интересовъ, что здѣсь сама собой возникаетъ мысль объ одномъ общемъ выборномъ учрежденіи для всего края. Возможно, что такому областному собранію будутъ предоставлены не только права органовъ мѣстнаго самоуправленія, но и нѣкоторыя законодательныя функціи. Въ случаѣ образованія такихъ самоуправляющихся или автономныхъ единицъ, охватывающихъ нѣсколько губерній, государственные гласные отъ нихъ должны избираться уже не губернскими земскими собраніями и городскими думами, а областнымъ представительнымъ собраніемъ, при чемъ количество этихъ гласныхъ должно быть опредѣлено особымъ закономъ.

Право органовъ мѣстнаго самоуправленія или

мѣстной автономіи избирать членовъ земской палаты не должно быть ограничиваемо требованіемъ, чтобы избираемые принадлежали къ составу избирающихъ собраній.

Напротивъ, въ этомъ отношеніи мѣстнымъ учрежденіямъ должна быть предоставлена самая широкая свобода, ибо они сами лучше всего могутъ судить о томъ, кто способенъ быть представителемъ интересовъ мѣстности въ законодательномъ учрежденіи. Поэтому пассивное избирательное право при выборахъ въ земскую палату должно быть предоставлено всѣмъ гражданамъ имперіи, имѣющимъ такое же право при выборахъ въ палату народныхъ представителей.

Для того, чтобы государственные гласные могли быть дѣйствительными выразителями взглядовъ, господствующихъ въ данное время въ мѣстномъ обществѣ, они должны быть избираемы на тотъ же срокъ, какъ и избирающія ихъ общественныя собранія, и притомъ въ теченіе перваго года по возобновленіи состава этихъ послѣднихъ. Не касаясь здѣсь вопроса о томъ, насколько желательно само по себѣ сохраненіе нынѣ установленныхъ сроковъ земскихъ и городскихъ выборовъ, слѣдуетъ замѣтить во всякомъ случаѣ, что существующее въ этомъ отношеніи различіе между земскими и городскими учрежденіями, а равно несовпаденіе времени земскихъ выборовъ въ раз-

личныхъ губерніяхъ отнюдь не служитъ препятствіемъ къ производству выборовъ въ тѣ же сроки и въ земскую палату.

Напротивъ, частичное возобновленіе этой послѣдней имѣло бы даже большія преимущества въ смыслѣ сообщенія большей устойчивости ея составу и дѣятельности. Въ случаѣ выбытія государственнаго гласнаго изъ состава палаты вслѣдствіе смерти, отказа, потери правоспособности или иныхъ причинъ, на его мѣсто на срокъ, остающійся до окончанія его полномочій, избирается тѣмъ же общественнымъ собраніемъ новой гласный.

Государственные гласные должны быть представителями, но не повѣренными или ходатаями избирающихъ ихъ собраній. Поэтому эти послѣднія не могутъ давать имъ инструкцій. Существованіе какихъ-либо наказовъ, связывающихъ представителей, противорѣчило бы значенію земской палаты, какъ самостоятельнаго государственнаго органа, и дѣлало бы невозможнымъ правильное обсужденіе и рѣшеніе въ ней дѣлъ. Въ такихъ наказахъ нѣтъ и надобности, такъ какъ общественныя собранія всегда имѣютъ возможность знать политическіе взгляды своихъ избранниковъ, а въ случаѣ несоотвѣтствія ихъ дѣятельности направленію собранія отказывать имъ въ довѣріи на слѣдующій выборный срокъ. Само собой разумѣется, что и народные представители не могутъ

быть связываемы какими-либо инструкціями отъ избирателей.

Какъ народные представители, такъ и государственные гласные должны получать содержаніе изъ государственной казны. Въ противномъ случаѣ кругъ лицъ, изъ числа которыхъ могутъ быть избираемы члены обѣихъ палатъ, будетъ ограниченъ людьми, обладающими значительными собственными средствами или имѣющими возможность совмѣщать дѣятельность въ представительномъ собраніи съ другими занятіями, хорошо оплачиваемыми и вмѣстѣ съ тѣмъ допускающими возможность значительныхъ перерывовъ въ работѣ.

Разумѣется, цифра содержанія не должна быть настолько велика, чтобы сдѣлать изъ положенія народнаго представителя или государственнаго гласнаго заманчивую синекуру. Но она должна дать возможность и людямъ, не имѣющимъ собственныхъ средствъ, проводить значительную часть года въ столицѣ и посвящать тамъ свое время работѣ въ законодательномъ учрежденіи.

БИБЛІОТЕКА КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМІИ.