

УДК 94(47+57)Р

*Н. Г. Карнишина*

## ТЕОРИЯ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В РУССКОМ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИИ

*Аннотация.* В статье рассматривается классическая теория народного представительства в федеративном государстве, нашедшая отражение в трудах русских государствоведов. Проведен анализ различных подходов к теории народного представительства, обобщены взгляды на исследуемую проблему в русском государствоведении.

*Ключевые слова:* представительство, теории народного представительства, федерализм, русское государствоведение.

*N. G. Karnishina*

## THEORY OF PUBLIC REPRESENTATION IN RUSSIAN POLITICAL SCIENCE

*Abstract.* The article considers the classical theory of public representation in the federative state, observed in works of Russian scientists. The author analyzes theories of public representation and opinions on this problem.

*Key words:* representation, theories of public representation, federalism, Russian political science.

Одной из ключевых в русском дореволюционном государствоведении была проблема определения места народного представительства в монархическом государстве.

Выражая наиболее распространенную точку зрения, Н. И. Лазаревский в работе «Народное представительство и его место в системе других государственных установлений» писал: «Народное представительство теперь не орган, выражающий взгляды населения отдельных избирательных округов или осуществляющий принадлежащие им полномочия, противопоставляемые полномочиям правительства; это не представители какого-то неправительственного начала, ограничивающие государственную власть. Народное представительство есть один из органов государственной власти над обывателями, действующий частью совместно с другими государственными органами, частью отдельно и осуществляющий определенные функции государственного управления. Но выборность этого органа является фактом громадной практической важности, в значительной степени предопределяет и место народного представительства среди других государственных установлений и его жизненное значение» [1, с. 344].

Н. Лазаревский считал, что для того, чтобы выяснить место, занимаемое народным представительством среди других государственных установ-

лений, надо определить место, которое конституции предоставляют палатам в деле законодательства, администрации, суда и финансового управления.

По мнению Н. И. Лазаревского, самой действенной формой контроля народного представительства над всем ходом государственного управления является принадлежащее ему право утверждения государственного бюджета и вообще разрешения всех расходов государственного казначейства и всех взимаемых им налогов.

На наш взгляд, очень точной является мысль автора о том, что «...контроль народного представительства над управлением, вообще имеющий вид несколько случайный, а иногда и носящий характер косвенного воздействия, при осуществлении финансовых прав народного представительства приобретает характер чего-то юридически вполне оформленного и регулярного» [1, с. 349].

А. Д. Градовский также обратил внимание на финансовый аспект проблемы организации народного представительства. Он писал: «Для полной раздельности центрального и местного управления в союзе первое должно обладать всеми средствами самостоятельного управления. Оно должно иметь особую организацию, особые средства и способы деятельности. В союзном государстве должны быть отдельные: правительство, народное представительство и суд. Правительство, составленное из уполномоченных, посланных отдельными государствами, противоречит идее этой политической формы. Рядом с правительством должно существовать союзное народное представительство. Имея свои задачи, центральная власть должна иметь и все средства для их самостоятельного осуществления, т.е. свои представительные органы и свой бюджет. Законы и распоряжения ее не будут иметь практической силы, если приведение их в действие будет предоставлено отдельным государствам; правительства последних также будут низведены на степень служебных органов высшей власти, что не согласно ни с их независимостью, ни с идеей союзного государства» [2, с. 16].

Применительно к России вопрос о народном представительстве трактовался прежде всего как вопрос о местном самоуправлении. Так, Я. Имшенецкий в статье «Вопрос о местном самоуправлении в Государственной Думе» [3] писал: «Государственная Дума считала своей задачей осуществление целого ряда законопроектов, имевших в виду главным образом обеспечить основные права граждан, что и выразила в ответном адресе на тронную речь Государя. Недостаточно, однако, издать тот или другой закон, для проведения его в жизнь, для того, чтобы он не остался мертвой буквой, необходимы еще известные общественные условия, наличность определенных организаций по всей стране, которые бы создали эти условия и обеспечили таким образом целесообразное и соответствующее новым условиям применение этого закона. Существующая организация местного управления, а также и самоуправления неизбежно сама собою становилась в круг тех неотложных законодательных задач, которые должна была выполнить Первая Государственная Дума».

По мнению автора, решению проблемы народного представительства должны послужить два законопроекта – о введении всеобщего избирательного права и о реформе земского самоуправления, которые «демократизировали бы самоуправление и поставили его деятельность вне зависимости от администрации».

С данной точкой зрения соглашался В. П. Обнинский в докладе «О народном представительстве» [4, с. 10–19]. По его мнению, «есть нечто общее для всех государств с развитым представительством, именно – явная тенденция к возможному расширению права голосования. Ныне практикуемые выборные системы имеют один всем им общий недостаток, именно, что меньшинство населения остается без представительства, и это обстоятельство служит главным доводом критиков всеобщего права и проповедников системы пропорциональных выборов (Э. Лавеле, Л. Сидней, Т. Гэр, Дж. Ст. Милль)».

Продуктивным, на наш взгляд, являлся подход к анализу народного представительства в контексте теории союзного государства. Так, Н. И. Лазаревский сделал попытку разграничить понятия «самоуправление», «автономия», «государственность».

Н. И. Лазаревский отмечал, что некоторые исследователи обычно понимают автономию несколько шире и усматривают ее там, где какая-либо негосударственная единица имеет право установить правовые нормы. «Последние же могут быть установлены не только законом, но, например, и обязательными постановлениями органов самоуправления, которые, однако, ни в чем действующим законам противоречить не могут и вообще имеют силу и юридическую природу не законодательных, а административных актов. Более широкое понимание автономии, даваемое некоторыми авторами, уничтожает различие между автономией и самоуправлением» [5, с. 218].

«При самоуправлении, – писал Н. И. Лазаревский, – местная администрация получает направление в духе местного населения и служит прежде всего его потребностям; при автономии в таком же духе получают свое разрешение и некоторые более существенные дела, некоторые из тех, которые по заведенному порядку разрешаются не в административном, а в законодательном порядке. Местные законодательные учреждения разрешают местные дела и с действительным знанием местных условий, и с пониманием того значения, которое эти дела представляют. Автономия знаменует разрыв с прежнею политикой децентрализации областей с иноплеменным населением, которая приводила к репрессиям, стесняя проявления местной жизни, препятствовала всем культурным начинаниям и сделала из этого населения врагов данного государства; поэтому автономия хотя и уменьшает единообразие государственного строя, но вместе с тем, уменьшая силу противогосударственных начал, в действительности лишь увеличивает силу сцепления отдельных частей государства» [5, с. 221].

С. А. Корф предлагал проводить анализ процессов децентрализации и самоуправления в их взаимодействии и взаимовлиянии. В этой связи он писал: «Законодательная автономия провинции определяется законом того высшего союза, составной частью коего является данная автономная провинция. Законодательная же автономия государства определяется конституцией, т.е. двухсторонним актом, соглашением с высшею единицей, в равной мере связывающим и обязательным для обеих сторон» [6, с. 104].

Относительно самоуправления С. А. Корф отмечал: «В настоящее время самоуправлению отводятся все большие области государственного управления. Такой процесс замены централизации децентрализацией и последней самоуправлением находит себе объяснение в тех задачах и целях, удовлетворение которых составляет существо государственного управления. Дело в том, что система децентрализации более способна удовлетворить интересы

народа, чем централизация управления, благодаря своей большей близости к народу, лучшей возможности находиться в постоянном и тесном общении с народом; самоуправление же еще ближе стоит к народным нуждам, чем даже децентрализованное правительственное управление, предоставляя заведывание местными интересами полностью в руки самого населения» [6, с. 81–82].

Довольно много о проблемах самоуправления писал Б. Н. Чичерин. По его мнению, в республике свобода является основным началом государственной жизни, в связи с этим здесь самоуправление может иметь самые широкие размеры. Он писал: «Федеративная республика – настоящая почва местного самоуправления; здесь оно безвредно, ибо согласуется с верховным началом государственной жизни» [7, с. 518].

Размышляя о возможности самоуправления в монархическом государстве, Б. Н. Чичерин сделал вывод о том, что «...даже неограниченная монархия допускает ту долю самоуправления, которая совместна с силой власти и потребностями порядка. Еще большее развитие может получить местное самоуправление в конституционной монархии, где самая верховная власть основана на идее соглашения различных общественных элементов» [7, с. 519].

Б. Н. Чичерин в 1866 г. в статье «О земских учреждениях» подчеркивал: «Потребность в большей самостоятельности местного управления чувствуется давно. Куда ни обратиться, везде слышны возгласы против централизации и бюрократии, со всех сторон жалобы на то, что у нас отнята всякая возможность действовать, что чиновничество парализует всякую энергию и инициативу. Эти жалобы указывают на существенный пробел в нашем законодательстве. В земском управлении к местному интересу присоединяется интерес государственный. Оба находятся в неразрывной связи. Поэтому во главе местного управления должно стоять то сословие, которому государственный интерес ближе всего, а это и есть дворянство, по самому его значению» [8, с. 191–192].

Последний тезис вызвал в свое время резкую критику со стороны М. И. Свешникова, подчеркивавшего, что в России «местное самоуправление наиболее полно и широко развилось именно в крестьянской, демократической, а не аристократической среде» [9, с. 115].

Поддерживая создание земских учреждений в России, Б. Н. Чичерин исходил из убеждения в необходимости учета российской специфики. В частности, он писал: «...в местном управлении, как и во всяком государственном учреждении, имеется в виду не один интерес, а также и способность управлять общими делами. Наконец, в устройстве земского управления едва ли не самый важный вопрос состоит в отношении местного представительства к губернской власти и к центральному правительству» [9, с. 199].

Многие сомнения Б. Н. Чичерина впоследствии подтвердились. В частности, в записках высших сановников пореформенного периода содержались критические замечания о ходе реформы местного управления.

С. А. Котляревский выделял две формы местного самоуправления: административную децентрализацию в унитарном государстве (т.е. передачу особых полномочий агенту центральной власти на месте) и децентрализацию в форме самоуправления. «Первый вид, – писал ученый, – относится в сущности к административной технике, но не меняет политического положения, – существа распределения власти; при этой системе местные интересы не получают ни большей самостоятельности, ни большего признания. Совершенно

другое политическое значение имеет децентрализация в форме самоуправления: при ней известная часть государственной власти действительно переносится на местные органы, на местное самоуправление, при ней есть известное противоположение центра и периферии» [10, с. 57].

С. А. Котляревский писал: «И по распределению бюджета между центральной властью и органами местного самоуправления, и по зависимости этих последних от первой она должна быть отнесена в государствах строго-централистического типа, но нельзя забывать, что распределение власти здесь сложилось в эпоху, когда в центре не было никакого представительства, когда грань, разделяющая область правительственной и земско-городской компетенции, являлась в то же время гранью между сферой бюрократического полновластия и сферой, где до известной степени осуществлялась общественная самодеятельность. В настоящее время России предстоит широкая реформа местного самоуправления в смысле решительного перемещения и власти, и материальных средств из центра на места. Это вытекает уже из размеров империи, а также из ее экономического, географического и племенного разнообразия» [10, с. 63].

В русском государствоведении преобладал подход сторонников государственной теории самоуправления, основоположниками которой были немецкие ученые Л. Штейн (политическое направление) и Р. Гнейст (юридическое направление), отождествлявшие органы местного самоуправления и органы государственной власти.

Так, В. П. Безобразов считал, что местное самоуправление не должно быть отделено от государственной власти, поскольку это неизбежно приведет к конфликтам, что чревато самыми неблагоприятными последствиями для государственности, вплоть до распада государства. Характеризуя самоуправление, он писал: «Учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двойные органы одного и того же государственно-го организма, различные формы одной и той же власти» [11, с. 8].

Исходя из этого, В. П. Безобразов пришел к выводу, что местное самоуправление не должно быть отделено от государственной власти, поскольку это неизбежно приведет к конфликтам, что чревато самыми неблагоприятными последствиями для государственности, вплоть до распада государства.

К сторонникам данной теории можно отнести А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова [12–14]. Признавая государственную природу органов местного самоуправления, эти авторы считали, что у местных органов нет своей особой компетенции, все полномочия они получают от государства, т.е. эти полномочия являются государственными. По мнению А. Д. Градовского, никаких особых местных дел, местных задач, отличающихся по сути своей от государственных задач, не существует. Поэтому нет у местных органов и своей особой компетенции. Все полномочия они получают от государства, т.е. эти полномочия являются государственными, и, таким образом, органы местного самоуправления имеют государственную природу. «Самоуправление есть одна из форм управления, а управлять нельзя иначе как при помощи административных актов, обязательных для жителей. Органы самоуправления являются местными властями, в руках которых сосредоточивается право обязательных распоряжений, принятия, в случае необходимости, мер принудительных, власть полицейская и, в известной мере, карательная. Само собой разумеется, что они отправляют эту власть на основании законов и под

условием ответственности за их нарушение. Но они действуют как органы государства, пользуясь данными от него полномочиями» [12, с. 26–27]. Н. М. Коркунов считал, что органы местного самоуправления являются особыми субъектами права, вступающими с государством в особые юридические отношения [13, с. 36].

Интересна точка зрения В. В. Ивановского, который считал, что следует различать понятия «самоуправление» и «общественное управление», так как, по его мнению, не всякое общественное управление есть самоуправление. Он писал: «Под именем «общественное управление» следует разуметь государственное управление, субъектом которого в том или другом общественном союзе являются не правительственные чиновники, а другие лица, принадлежащие к составу местного общества. Объектом общественного управления могут служить как местные, так и общегосударственные интересы». Самоуправление, по В. В. Ивановскому, это «государственное управление, субъектом которого является, в качестве юридической личности, общественный союз, ограниченный известной территориальной сферой, объект же – интересы и потребности этого союза» [15, с. 401–402].

В. В. Ивановский выделил три элемента при анализе данных понятий: 1) государственное управление; 2) территориально ограниченный общественный союз, выступающий субъектом самоуправления; 3) интересы и потребности этого союза как объекта управления. Первый и третий элементы связаны с деятельностью самоуправления и имеют политический характер, а второй – с организацией самоуправления и имеет социальный характер.

А. И. Васильчиков, как и авторы земской и городской реформ в России, являлся сторонником хозяйственной теории самоуправления. В основе данной теории лежали взгляды авторов теории свободной общины (Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер), которые считали, что община – это самостоятельный субъект, независимый от центральной власти. Права общины являются столь же естественными и неотчуждаемыми, как естественные права человека.

В середине 1860-х гг. А. И. Васильчиков писал: «Самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями... Самоуправление – участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества» [16, с. 1]. Органы самоуправления подразделялись автором на две категории – «общественные союзы» и «территориальные или административные округа». К первым относились сельские общества, волости, магистраты и городские думы. К числу вторых относились уездные и губернские земские учреждения. Органами самоуправления «эти территориальные округа становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении приглашаются представители местного общества» [16, с. 211].

Иными словами, местное самоуправление должно иметь негосударственную природу, и его основной функцией будет управление местным хозяйством.

Значительное большинство западноевропейских и русских государствоведов конца XIX – начала XX в. исходили из определения публичного управления, данного Г. Еллинеком: «Управление – это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодательства и правосудия» [17, с. 37].

В теоретическом аспекте учеными-государствоведами на первый план выдвигались такие вопросы, как соотношение понятий «автономия – самоуправление», «централизация – децентрализация», взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления.

В практическом плане в центре обсуждения оказались результаты реализации теорий местного самоуправления на практике, в частности теории свободной общины и свободной пашни – при проведении крестьянской реформы, хозяйственной и государственной теорий самоуправления – при проведении земской и городской реформ. Доминирующим являлся исходный тезис, что местное самоуправление несет в себе общественные черты, но по сути своей как уровень публичной власти оно неразрывно связано с государственной властью, оно – часть государства.

### *Список литературы*

1. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. : хрестоматия / отв. ред. А. А. Вешняков. – М., 2003.
2. **Градовский, А. Д.** Германская конституция / А. Д. Градовский. – СПб., 1876. – Т. 2.
3. Русские Ведомости. – 1906. – № 242.
4. О народном представительстве : доклад Калужскому губернскому земскому собранию об избрании представителей от населения Калужской губернии для участия в законодательстве. – Калуга, 1905.
5. **Лазаревский, Н. И.** Автономия / Н. И. Лазаревский. – СПб., 1906.
6. **Корф, С. А.** Федерализм / С. А. Корф. – Пг., 1917.
7. **Чичерин, Б.** О народном представительстве / Б. Чичерин. – М., 1866.
8. **Чичерин, Б. Н.** О земских учреждениях / Б. Н. Чичерин // Несколько современных вопросов. – М., 2002.
9. **Свешников, М. И.** Русское государственное право / М. И. Свешников. – Вып. 2. – СПб., 1897.
10. **Котляревский, С. А.** Конституционное государство: Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – СПб., 1907.
11. **Безобразов, В. П.** Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть / В. П. Безобразов. – СПб., 1882.
12. **Градовский, А. Д.** Начала русского государственного права / А. Д. Градовский // Собр. соч. – СПб., 1904. – Т. IX.
13. **Коркунов, Н. М.** Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – 6-е изд. – СПб., 1909. – Т. II.
14. **Свешников, М. И.** Основы и пределы самоуправления / М. И. Свешников. – СПб., 1892. – Ч. 2.
15. **Ивановский, В. В.** Русское государственное право / В. В. Ивановский. – Казань, 1898. – Т. I: Верховная власть и ее органы; Т. 2: Местные установления.
16. **Васильчиков, А. И.** О самоуправлении / А. И. Васильчиков. – СПб., 1869.
17. **Еллинек, Г.** Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб., 1903.

### *References*

1. Politicheskie instituty, izbiratel'noe pravo i protsess v trudakh rossiyskikh mysliteley XIX–XX vv. : khrestomatiya / отв. red. A. A. Veshnyakov. – M., 2003.
2. **Gradovskiy, A. D.** Germanskaya konstitutsiya / A. D. Gradovskiy. – SPb., 1876. – T. 2.
3. Russkie Vedomosti. – 1906. – № 242.
4. O narodnom predstavitel'stve : doklad Kaluzhskomu gubernskomu zemskomu sobraniyu ob izbranii predstaviteley ot naseleniya Kaluzhskoy gubernii dlya uchastiya v zakonodatel'stve. – Kaluga, 1905.

5. **Lazarevskiy, N. I.** Avtonomiya / N. I. Lazarevskiy. – SPb., 1906.
6. **Korf, S. A.** Federalizm / S. A. Korf. – Pg., 1917.
7. **Chicherin, B.** O narodnom predstavitel'stve / B. Chicherin. – M., 1866.
8. **Chicherin, B. N.** O zemskikh uchrezhdeniyakh / B. N. Chicherin // Neskol'ko sovremennykh voprosov. – M., 2002.
9. **Sveshnikov, M. I.** Russkoe gosudarstvennoe pravo / M. I. Sveshnikov. – Vyp. 2. – SPb., 1897.
10. **Kotlyarevskiy, S. A.** Konstitutsionnoe gosudarstvo: Opyt politiko-morfologicheskogo obzora / S. A. Kotlyarevskiy. – SPb., 1907.
11. **Bezobrazov, V. P.** Gosudarstvo i obshchestvo. Upravlenie i samoupravlenie i sudebnaya vlast' / V. P. Bezobrazov. – SPb., 1882.
12. **Gradovskiy, A. D.** Nachala russkogo gosudarstvennogo prava / A. D. Gradovskiy // Sobr. soch. – SPb., 1904. – T. IX.
13. **Korkunov, N. M.** Russkoe gosudarstvennoe pravo / N. M. Korkunov. – 6-e izd. – SPb., 1909. – T. II.
14. **Sveshnikov, M. I.** Osnovy i predely samoupravleniya / M. I. Sveshnikov. – SPb., 1892. – Ch. 2.
15. **Ivanovskiy, V. V.** Russkoe gosudarstvennoe pravo / V. V. Ivanovskiy. – Kazan', 1898. – T. I: Verkhovnaya vlast' i ee organy; T. 2: Mestnye ustanovleniya.
16. **Vasil'chikov, A. I.** O samoupravlenii / A. I. Vasil'chikov. – SPb., 1869.
17. **Ellinek, G.** Obshchee uchenie o gosudarstve / G. Ellinek. – SPb., 1903.

---

**Карнишина Наталья Геннадьевна**  
доктор исторических наук, профессор,  
заведующая кафедрой государственно-  
правовых дисциплин, Пензенский  
государственный университет  
(г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: karnishins@mail.ru

---

**Karnishina Natal'ya Gennad'evna**  
Doctor of historical sciences, professor,  
head of sub-department of state-legal  
disciplines, Penza State University  
(Penza, 40 Krasnaya str.)

---

УДК 94(47+57)Р

**Карнишина, Н. Г.**

**Теория народного представительства в русском государствоведении** / Н. Г. Карнишина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 1 (25). – С. 5–12.