



Серия «Библиотека ГВЛ»
основана в 2005 г. в память
об ученом, политике, предпринимателе
Геннадии Викторовиче Лебедеве
(1957—2004)

Библиотека ГВЛ
Серия: «Политика»

Джон Стюарт Милль

Рассуждения
о представительном
правлении

Социум
2006

УДК 328+342.53
ББК 66.0+67.400.6
М60

БИБЛИОТЕКА ГВЛ
Серия: «Политика»

Библиотека ГВЛ — совместный проект
издательства «Социум» и Фонда «Либеральная хартия»

Милль Дж. С.

М60 Рассуждения о представительном правлении / Джон
Стюарт Милль ; пер. с англ. — Челябинск: Социум,
2006. 384 с. (Серия: «Библиотека ГВЛ: Политика»)

ISBN 5-901901-57-6

Книга представляет собой всестороннее систематическое изложение принципов парламентской системы правления, написанное в период, когда «и консерваторы, и либералы... утратили веру в политическое учение, которое они исведуют на словах». Главную озабоченность автора вызывает возникающая в условиях чистой демократии опасность для свободы личности, исходящая от доминирующих в обществе средних классов: с одной стороны, посредственное умственное развитие представительного собрания и контролирующего его общественного мнения, и с другой — классовый характер законодательства численного большинства, образовавшегося из этого класса. Милль ставит задачу всеобщего представительства в парламенте (а не только большинства), с тем чтобы, обеспечив права — просвещенного — меньшинства, нейтрализовать тиранию большинства.

УДК 328+342.53
ББК 66.0+67.400.6

ISBN 5-901901-57-6

© ООО «Социум»,
составление, 2006

Предисловие к 1-му изданию

Тот, кто уже почтил своим вниманием мои исследования, вероятно, не найдет много нового в настоящем труде, так как в нем проведены те же принципы, которые я старался установить в течение большей части моей жизни, а соответственные были практические соображения уже не раз высказаны другими или же мною самим. Новое, однако, заключается в том, что все эти принципы и соображения собраны, приведены в связь и до некоторой степени обоснованы. Во всяком случае, многие мнения, хотя и не новы, встретят и теперь столь же мало сочувствия, как и прежде.

Мне, однако, кажется, судя по некоторым признакам, в особенности судя по последним прениям о парламентской реформе, что и консерваторы, и либералы (если я могу называть их так, как они сами продолжают называть себя) утратили веру в политическое учение, которое они исповедуют на словах; но ни те, ни другие ни на шаг не подвинулись в приискании лучшего учения. Между тем оно может быть найдено; но оно не должно быть простым компромиссом между двумя партиями, а должно представлять нечто более широкое, настолько широкое, чтобы его могли принять и либералы, и консерваторы, не отрекаясь от того, что в их собственном учении действительно для них дорого. Когда многие смутно сознают необходимость в новом учении и когда очень немногие

решаются похвалиться тем, что нашли его, то каждый может без сомнения предлагать то, что ему представляется лучшим в его собственных идеях и в идеях других людей и что может содействовать установлению новой доктрины.

Предисловие ко 2-му изданию

Это издание отличается от первого лишь несколькими страницами, прибавленными к VI главе, для разъяснения того, что подало повод к возражениям против защищаемого в ней плана представительства меньшинства.

Оглавление

Глава	I	В какой мере формы правления подлежат свободному выбору?	1
Глава	II	Критерий хорошей формы правления	19
Глава	III	В теории лучшей формой правления следует признавать представительную.	48
Глава	IV	При каких общественных условиях представительное правление неприменимо?	64
Глава	V	Об истинных функциях представительных собраний	81
Глава	VI	Недостатки и опасности, присущие представительному правлению	106
Глава	VII	Истинная и ложная демократия. Представительство большинства и представительство всего народа	130
Глава	VIII	О расширении избирательного права	165
Глава	IX	Прямые и косвенные выборы	194
Глава	X	О способе голосования	204
Глава	XI	О сроке парламентских полномочий	230
Глава	XII	Должны ли члены парламента давать обязательства	234
Глава	XIII	О второй палате	251
Глава	XIV	Об исполнительной власти в представительном правлении	264
Глава	XV	О местных представительных собраниях	290
Глава	XVI	Национальность и представительное правление	314
Глава	XVII	О представительном правлении союзных государств	327
Глава	XVIII	Как должно управлять свободное государство своими владениями	344

ГЛАВА I

В какой мере формы правления подлежат свободному выбору?

Все рассуждения о формах правления носят на себе более или менее исключительный отпечаток двух противоположных теорий о политических установлениях или, вернее, двух различных взглядов на то, что следует понимать под политическими установлениями. По одному взгляду на дело, управление — чисто практическое искусство, к которому применим только вопрос о средствах и цели. Формы правления — не что иное, как средства для достижения человеческих целей; они зависят только от человеческой изобретательности. Так как они — дело рук человека, то предполагается, что от воли человека зависит создать ту или другую форму правления. При таком взгляде на дело правление составляет задачу, решаемую как всякий другой деловой вопрос. Прежде всего надо определить цели, которые должно осуществлять правительство; затем решить, какая форма правления наиболее пригодна для достижения этой цели. Выяснив эти два вопроса и определив, какая форма правления совмещает в себе наибольшую сумму добра и наименьшую сумму зла, мы должны еще заручиться одобрением наших соотечественников или тех, для которых данные установления предназначены. Найти наилучшую фор-

му правления, убедить других, что она действительно наилучшая, и побудить их добиваться ее — вот какой процесс происходит в уме людей, придерживающихся этой политической философии.

Для них конституция представляет такой же интерес, как какой-нибудь плуг или молотилка, — вся разница только в степени.

Иначе смотрят на дело политические мыслители, которые так далеки от отождествления формы правления с машиной, что смотрят на нее как на нечто самозарождающееся, а на политическую науку — как на отрасль естествознания. По их мнению, формы правления не подлежат выбору. Их надо брать такими, какими они сложились. Правительства не могут быть организованы по заранее намеченному плану: они «не создаются, а сами возникают». Наше дело по отношению к ним, как и по отношению ко всем другим явлениям мировой жизни, — изучать присущие им свойства и приспособиться к ним. Основные политические установления данного народа, в глазах этой школы, составляют своего рода органический продукт природы и жизни народа: его обычаев, инстинктов, бессознательных потребностей и желаний, менее всего его сознательных намерений. Народная воля проявляется только в том, что она временные нужды удовлетворяет временными средствами. Эти средства оказываются действительными, если они достаточно согласованы с национальными чувствами и характером; таким образом, путем постепенной агрегации создается правительственная система, вполне пригодная для народа,

обладающего ею; но было бы тщетно навязывать ее другому народу, у которого природа и обстоятельства не содействовали ее самостоятельному возникновению.

Трудно решить, которая из этих двух доктрин полезнее, если предположить, что кто-нибудь захотел бы придерживаться одной из них исключительно. Но принципы, которых придерживаются люди в спорном вопросе, обыкновенно очень несовершенно выражают их действительные взгляды. Никто не верит, чтобы всякий народ способен был создать всякого рода установления. Как бы нас не соблазняла параллель между последними и механическими орудиями, однако очевидно, что человек даже в выборе деревянного или железного инструмента не руководствуется только тем, что инструмент этот сам по себе наилучший. Он принимает во внимание, обладает ли инструмент другими качествами, которые могли бы сделать выгодными его употребление, и в особенности обладают ли те, которые будут им пользоваться, необходимыми знаниями и сноровкой. С другой стороны, те, кто признает государственные установления своего рода живыми организмами, на самом деле вовсе не такие политические фаталисты, какими они себя выдают. Они не утверждают, что человечеству не предоставлено никакого выбора относительно формы правления, которой оно желало бы подчиниться или что при решении вопроса о преимуществах той или другой вовсе не должны приниматься во внимание последствия, вытекающие из них. Несмотря на то, что каждая сторона, из духа оппозиции, сильно преувеличивает свою собственную теорию и никто

не придерживается этих теорий в их безусловной форме, обе они, однако, соответствуют глубокому различию между двумя политическими мирозерцаниями. Далее, хотя, очевидно, ни одна из них не может быть признана истинной, с другой стороны столь же очевидно, что ни одна из них не может быть признана вполне ложной, и нам предстоит исследовать каждую из них в самом ее основании и воспользоваться той долей истины, которая заключается в них.

Итак, вспомним прежде всего, что политические установления (хотя это, может быть, иногда игнорируется) дело рук человеческих, и что они обязаны своим происхождением и своим существованием человеческой воле. Люди не нашли их в одно прекрасное утро готовыми. Не похожи они и на деревья, которые, будучи раз посажены, «всегда растут», между тем как люди «спят». Во всякий период их существования сознательное вмешательство человека изменяет их в том или другом направлении. Поэтому, как все дела рук человеческих, они могут быть хорошо или дурно организованы, смотря по тому, насколько при создании их действовали сообразительность и искусство. Наконец, если какой-нибудь народ не позаботился или внешнее давление ему помешало выработать в себе государственный строй путем устранения зла по мере того, как оно возникало, или как пострадавшие от него приходили к сознанию своей силы, то это замедление политического прогресса несомненно представляет большое несчастье для него, но еще не служит доказательством, что формы, пригодные для других, не пригодны

или окажутся непригодными для него, когда ему за-
благорассудится принять их.

С другой стороны, нужно также иметь в виду, что политический механизм не действует сам собою. Он возник при помощи людей и должен приводиться в действие людьми, да к тому же еще самыми обыкновенными. Он нуждается не только в простом их одобрении, но и в деятельном участии, и должен быть при-
норовлен к способностям и качествам людей, для ко-
торых он предназначен. Это предполагает три условия. Народ, для которого предназначена форма правления, должен сочувствовать ей, или, если не сочувствовать, то по крайней мере не ставить непреодолимых пре-
пятствий ее установлению. Он должен желать и быть способным оказывать ей поддержку и исполнить все, что требуется для того, чтобы она могла достичь своей цели. Под исполнением надо подразумевать как дейст-
вие, так и воздержание от него. Народ должен быть способен выполнить условия действия и условия само-
ограничения, необходимые как для поддержания уста-
новленного политического строя, так и для осуществ-
ления его целей, потому что его соответствие с ними составляет его достоинство.

При отсутствии одного из этих трех условий фор-
мы правления, что бы ни сулила последняя в других отношениях, она непригодна для данного случая.

Первое препятствие, т.е. несочувствие народа, не нуждается в пояснениях, потому что в теории оно ни-
когда не могло быть упущено из виду. С фактом несо-
чувствия постоянно приходится встречаться. Ничто,

кроме внешней силы, не могло заставить североамериканских индейцев подчиниться ограничениям организованного политического строя. То же самое, хотя и в менее решительной форме, можно сказать и о варварах, которые наводнили Римскую Империю. Потребовались века и полное изменение условий, чтобы они привыкли к правильному подчинению даже собственным вождям, когда они не состояли непосредственно под их начальством. Есть нации, которые добровольно не подчиняются никакому правительству, кроме правительства известных фамилий, с незапамятных времен имевших привилегию давать им вождей. Другие, если только они не вынуждены были покориться чужеземным завоевателям, никогда не соглашались признать монархию или же республику. И это отвращение бывает так сильно, что по крайней мере в данное время несимпатичная форма правления не может быть осуществлена.

Но бывают и такие случаи, когда народ, хотя и не противится известной форме правления, — может быть, даже желает ее, — однако не расположен или неспособен выполнить даже такие требования, которые необходимы для ее номинального существования. Так, народ может предпочитать свободную форму правления; но если он вследствие нерадения, беззаботности, малодушия, недостатка духа общественности, неспособен к усилиям, необходимым для ее сохранения; если он не хочет бороться за нее, когда ей угрожает непосредственная опасность; если у него можно отнять ее хитростью; если в момент отчаяния, или

временной паники, или в порыве увлечения он может сложить свою свободу у ног хотя бы великого человека, или облечь его властью, которая дает ему возможность ниспровергнуть свободные установления, — то во всех этих случаях народ более или менее не дорос до свободы, и хотя кратковременное пользование ею могло послужить ему ко благу, однако долго свобода при таких условиях продержаться не может. Затем, народ может не иметь охоты или быть неспособным к исполнению обязанностей, налагаемых на него известной формой правления. Варварский народ, хотя до известной степени и восприимчивый к преимуществам цивилизованного строя, может быть неспособным к самоограничению, которого он требует. Его страсти могут быть слишком необузданны, личная гордость слишком непреклонна, чтобы он мог воздержаться от частных столкновений и предоставить закону мстить за причиненные ему действительные и мнимые обиды. В подобном случае, чтобы культурное правительство могло действительно быть полезным, оно должно иметь в значительной степени характер абсолютный, т.е. не допускать над собою контроля и сильно ограничивать влияние народа.

Далее, народ, который не хочет активно содействовать закону и властям в преследовании преступников, может пользоваться только ограниченной свободой. Если народ более расположен скрывать преступника, чем преследовать его; если он, подобно индусу, готов принести ложную присягу, чтобы спасти ограбленного его человека, вместо того, чтобы возбудить

против него преследование и тем навлечь на себя его месть; если, как это еще случается у некоторых европейских народов, всякий спешит перейти на другую сторону улицы, когда увидит, что среди белого дня совершается убийство, потому что это касается полиции и благоразумнее не вмешиваться не в свои дела, наконец, если народ возмущается казнью, но безразлично относится к убийству, — то ему нужны общественные власти с более широкими полномочиями, чем в других странах: у него, значит, не обеспечены основные и самые необходимые условия цивилизованной жизни. Столь слабое развитие общественности у народа, вышедшего из состояния дикости, несомненно, чаще всего бывает результатом дурного управления, которое приучило людей смотреть на закон, как на нечто созданное для каких-то других целей, но не для их блага, а на его охранителей — как на более опасных врагов, чем даже провинившихся в открытом нарушении его. Но как бы мы ни оправдывали людей, у которых сложились такие понятия, и даже если бы мы допустили, что эти понятия могут со временем измениться под влиянием хорошего управления, тем не менее, пока они существуют, народ, настроенный подобным образом, не может быть подчинен власти с такими ограниченными полномочиями, как народ, симпатии которого находятся на стороне закона и который готов энергично содействовать его исполнению.

Наконец, и представительные учреждения окажутся недействительными и будут служить лишь простым орудием тирании и интриг, если большинство избира-

телей так мало заинтересовано в этой форме правления, что не желает даже участвовать в выборах, или, если и подают голоса, то не руководствуются соображениями общественного блага, а продают их за деньги или вотируют по указанию лица, от которого они зависят, или того, кого они хотели бы по личным соображениям расположить в свою пользу¹. Такого рода избирательные собрания вместо того, чтобы служить действительной гарантией против дурного управления, чаще всего бывают только придаточным колесом в его механизме. Помимо такого рода моральных препятствий, часто и механические трудности служат непреодолимой преградой к установлению известной формы правления. Хотя в древности могла встречаться и действительно встречалась значительная личная независимость; но вне городской общины правильно организованное народное правление было немыслимо, потому что физические условия, необходимые для установления общественного мнения, встречались только там, где граждане могли собираться для обсуждения общественных дел на одной *агоре*². Вообще, полагают, что это препятствие исчезает, как только установлена

¹ [Советуем по поводу этот *частного* замечания Милля, прочесть статью об *общем* значении представительного правления («Великая лож нашего времени»), помещенную в «Московском Сборнике» (М.: Изд. К. П. Победоносцева, 1896. С. 31—52). — *Изд.*]

² У древних греков место народных собраний; также название самих народных собраний.

представительная система. Но чтобы его вполне устранить, необходима печать, преимущественно журналистика, — это единственная, хотя и во многих отношениях несовершенная заместительница пникса и форума. При известных общественных условиях даже более или менее обширная монархия не могла тогда существовать, и неминуемо должна была дробиться на мелкие владения, или совершенно независимые друг от друга, или связанные между собою слабыми узами наподобие феодальных отношений, потому что правительственный механизм был недостаточно совершенен для приведения в исполнение приказаний центральной власти на значительных расстояниях. Даже повиновение со стороны армии обуславливалось только ее доброй волей, и не было средств заставить народ вносить сумму налогов, достаточную для содержания войска, обеспечивавшего порядок на обширной территории. Само собой разумеется, что во всех подобных случаях препятствия могут быть более или менее разнообразные. Они могут быть так значительны, что данная форма правления плохо функционирует, что, впрочем, не исключает безусловно возможности ее существования и не мешает отдавать ей на практике предпочтение перед другой. Это уже зависит от соображения, которого мы еще не коснулись, — именно от того, в какой мере различные формы правления могут содействовать прогрессу.

Мы рассмотрели три основные условия, необходимые для того, чтобы форма правления могла быть применена к народу, для которого она предназначена.

Если сторонники политической теории, которую можно назвать натуралистической, настаивают только на необходимости этих трех условий; если они только утверждают, что никакое правительство не может быть прочно, если оно не выполняет первого и второго условий и в значительной степени третьего, то с такими ограничениями их доктрина неоспорима. Но когда ей придают более широкое значение, она мне кажется несостоятельной. Все, что говорят о необходимости исторических основ для государственных установлений, о согласовании их с народными обычаями и характером и т.п., сводится только к этому, или же не имеет значения.

Подобные фразы всегда содержат в себе значительную долю сентиментализма, затемняющего их здоровое идейное содержание. Но с точки зрения практической, приписываемые политическим установлениям свойства только облегчают осуществление упомянутых трех условий. Если какое-нибудь установление или совокупность установлений находит для себя уже подготовленную почву в воззрениях, вкусах и обычаях народа, то последний не только охотнее принимает их, но легче осваивается с ними и с самого начала бывает более расположен делать все, что требуется, как для сохранения установления, так и для нормального его функционирования. Со стороны законодателя было бы большой ошибкой, если бы он не воспользовался, по возможности, существующими обычаями и чувствами в своих мероприятиях. С другой стороны, было бы преувеличением признавать необходимым

условием то, что составляет только поддержку и облегчение. Люди охотнее исполняют то, к чему они привыкли; но они постепенно привыкают делать и то, что для них еще ново. Привычка, конечно, много значит, но, часто сталкиваясь с известной идеей, мы привыкаем к ней, хотя она в начале нам и казалась чуждой. Существует немало примеров, когда целый народ охватывала жажда новизны. Мера прирожденной восприимчивости народа к новизне и способности приспособляться к новым условиям сама по себе составляет уже одну из существенных сторон вопроса. Эта способность далеко не равномерно развита у разных наций и на различных ступенях цивилизации. Вопрос о способности народа примениться к данной форме правления невозможно решить на основании какого-нибудь поверхностного принципа. Единственным верным мерилom в подобных случаях может быть только знакомство с народом, равно как общий практический смысл и проницательность. Не следует также упускать из виду следующее соображение. Народ может быть не подготовлен для хороших установлений; но расположение к ним должно быть необходимым условием этой подготовки. Рекомендовать и защищать известное установление или форму правления, выставяя в ярком свете их преимущества, вот один из способов, и часто единственно возможный — подготовить мысль народа не только к принятию или требованию данных установлений, но и к осуществлению его в жизни. Каким средством располагали итальянские патриоты прошлого и настоящего поколений,

чтобы подготовить итальянский народ к свободе и объединению, кроме поощрения требовать их? Однако те, кто берется за такую задачу, должны уяснить себе не только преимущества данного установления или данных политических форм, но равным образом и нравственные, умственные и активные способности, необходимые для приведения их в действие, чтобы, если это возможно, предупредить желания, не соответствующие способностям народа.

Вывод из всего сказанного тот, что в границах упомянутых трех условий установления и формы правления составляют предмет, подлежащий выбору. Исследовать, так сказать, абстрактно вопрос о наилучшей форме правления — не праздное времяпрепровождение, но в высшей степени плодотворная задача для научного ума; ввести в какую-либо страну лучшие установления, которые при данном ее состоянии могли бы сносно удовлетворять требуемым условиям — это одна из разумнейших задач практической политики.

Человеческая воля имеет в деле управления такое же значение, как и во всяком другом деле, т.е. очень ограниченное. Человеческая воля может действовать только при помощи одной или нескольких сил природы. Следовательно, и необходимые для желаемой цели силы должны существовать, и они будут действовать только согласно своим собственным законам. Мы не можем заставить реку течь в обратном направлении, но тем не менее мы не скажем, что водяные мельницы «не строятся, а сами вырастают». В политике, как и в механике, силу, которая приводит

машину в действие, надо искать вне механизма, и если ее нет или ее недостаточно для преодоления могущих встретиться препятствий, то и механизм окажется бесполезным. Этот вовсе не особенностью политического искусства, но означает только, что оно подчинено тем же ограничениям и условиям, как и все другие искусства.

Здесь мы встречаемся с другим возражением, или, вернее, с тем же возражением, но только иначе сформулированным. Силы, говорят нам, от которых зависят наиболее крупные политические явления, не подчиняются политикам или философам. Правление страны, говорят нам, в наиболее существенных отношениях заранее определено и обусловлено состоянием страны с точки зрения распределения в ней общественных сил. Какова бы ни была преобладающая сила в обществе, но она сосредоточит правительственную власть в своих руках; а перемена в политическом строе не может быть устойчива, если ей не предшествовало или ее не сопровождало соответственное изменение в распределении общественных сил. Поэтому нация не может выбирать себе форму правления. Предметом выбора могут быть только детали и практическая организация; что же касается сущности целого, организации верховной власти, то они определяются социальными условиями.

Я допускаю, что в этом учении есть доля истины; но чтобы извлечь из нее какую-нибудь пользу, надо точнее его формулировать и указать его границы. Что означает слово *сила*, когда говорят, что самая могущест-

венная общественная сила будет вместе с тем и самой могущественной в деле управления? Не мускульная же и не нервная; в противном случае чистая демократия была бы единственно возможной формой правления.

Присоединим к чисто мускульной силе два других элемента — богатство и умственное развитие, и мы будем ближе к истине, но еще далеки от полного преобладания ею. Большинство не только часто подчинено меньшинству; но на его стороне может быть перевес в имущественном и умственном отношении, и тем не менее оно может находиться в подчинении, принудительном или ином, у меньшинства, в том и другом отношении стоящего ниже его. Чтобы все эти разнообразные элементы могли получить политическое значение, они должны быть организованы; и лучше организованными неизбежно оказываются те, в чьих руках находится правительственная власть. Партия, слабейшая с точки зрения всех других элементов силы, может получить значительный перевес, когда правительственная власть брошена на весы, и уже в силу одного этого она может надолго сохранить преобладающее влияние, хотя без сомнения подобное правительство находится в положении, которое называется в механике неустойчивым равновесием, — в положении предмета, который держится в равновесии на своем более тонком конце, и, раз уклонившись от него, стремится все более и более удаляться от своего прежнего положения, вместо того, чтобы возвращаться к нему.

Но есть еще более серьезные возражения против этой политической теории, как она обыкновенно

формулируется. Всякая общественная сила, стремящаяся стать политической, не инертна, не чисто пассивна; это — активная сила, другими словами, имеющая действительное применение и составляющая очень ничтожную часть существующих сил. Выражаясь политическим языком, мы можем сказать, что значительная часть всякой силы заключается в воле. Можно ли после этого при оценке элементов политической власти не принимать во внимание тех из них, которые действуют на волю? Предполагать, что надо пользоваться влиянием в обществе, чтобы обладать влиянием в правительстве, что поэтому совершенно бесполезно стараться воздействовать на политический строй при помощи общественного мнения — значит упустить из виду, что общественное мнение само по себе одна из величайших активных общественных сил. Человек с убеждениями составляет социальную силу, равную девяносто девяти, у которых есть только интересы. Тот, кто может убедить общество, что известная форма правления или общественный факт заслуживают предпочтения пред другими, совершает почти самый важный шаг, какой только может сделать для того, чтобы расположить общественные силы в его пользу. В тот день, когда первый мученик был побит камнями в Иерусалиме, а тот, кому суждено было сделаться апостолом язычников, стоял тут же, «допуская его смерть», можно ли было предположить, что партия этого побитого камнями человека была в то время и в той местности самой значительной общественной силой? И не подтверждено ли это

дальнейшими событиями? Люди эти были силой, потому что их убеждения были сильны. По той же причине веттенбергский монах на Вормском соборе оказался более могущественной общественной силой, чем сам император Карл V со всеми имперскими чинами. Но, скажут нам, все это случаи, которые касаются религии, а религиозные убеждения обыкновенно особенно сильны. Возьмем же чисто политический пример, где хотя религия и замешана, но была на стороне потерпевшей. Чтобы убедиться в том, что отвлеченная мысль составляет один из главных элементов социальной силы, достаточно вспомнить о прошлом веке, когда почти не было трона в Европе, на котором не восседал бы король или император или, что еще более удивительно, папа, либерально настроенный и склонный к реформам, о веке Фридриха Великого, Екатерины II, Иосифа II, Петра-Леопольда, Бенедикта XIV, Ганганелло, Помбаля, д'Аранды; когда общее течение увлекло даже неаполитанских Бурбонов, когда все деятельные умы среди французской аристократии были проникнуты идеями, сильно гибельными для них впоследствии. Этот пример лучше всего доказывает, что физической и экономической силой далеко не исчерпывается все общественное влияние. Не изменением материальных интересов, но распространением нравственных идей был положен конец торговле неграми в Британской Империи и в других странах. Крепостные в России обязаны своим освобождением если не чувству долга, то по крайней мере распространению более просвещенного взгляда на истинные интересы

государства. Наши поступки обуславливаются нашими мыслями, и хотя убеждения средних людей определяются скорее их личным положением, чем разумом, но не меньшее влияние имеют над ними убеждения тех, личное положение которых разнится от их собственного, равно как и совокупный авторитет всех просвещенных людей. Поэтому, когда удастся убедить большинство образованных людей в том, что такой-то социальный или политический строй хорош, а такой-то дурен, или что один желателен, а другой нежелателен, то уже много сделано, чтобы упрочить первый. Таким образом принцип, в силу которого правительство данной страны должно соответствовать существующим общественным силам, оправдывается лишь настолько, насколько он благоприятствует, но не насколько он препятствует разумному выбору между всеми формами правления, возможными при данном состоянии общества.

ГЛАВА II

Критерий хорошей формы правления

Так как форма правления данной страны подлежит до известной степени свободному выбору, то теперь надо выяснить, чем мы должны руководствоваться при этом выборе, каковы отличительные особенности формы правления, наиболее соответствующие интересам данного общества.

Прежде чем приступить к решению этого вопроса, по-видимому, необходимо выяснить, каковы настоящие функции правительства; ибо если управление составляет только средство, то выбор средства должен зависеть от степени пригодности его для достижения намеченной цели. Но такая постановка вопроса гораздо менее облегчает его исследование, чем можно предполагать, и даже не выясняет вопроса во всем его объеме. Во-первых, потому, что правительственные функции не суть нечто неизменное, но бывают различны при различном состоянии общества, — они обширнее у остальных народов, чем у передовых. Во-вторых, характер какого-нибудь правительства или совокупности политических установлений не может быть правильно оценен, если мы ограничимся исследованием законной сферы правительственных функций. Благотворное влияние правительства

по необходимости ограничено этой сферой, но, к сожалению, нельзя того же сказать о неблагоприятном его влиянии. Всякого рода зло, какое только бывает уделом человека, может быть на него навлечено правительством, и человек не может извлечь из общежития ни одного из связанных с ним выгод, если только это противоречит основным законам государства и если эти законы не позволяют ему пользоваться ими. Не говоря уже о косвенных влияниях, непосредственное вмешательство властей может охватить всю жизнь человека; и их влияние на благосостояние общества должно быть рассматриваемо и оценено только по отношению ко всей совокупности интересов человечества.

Таким образом, мы вынуждены остановиться на таком сложном предмете, как совокупность интересов общества. Мы попытаемся распределить их по категориям, чтобы лучше выяснить свойства, необходимые данной форме правления для того, чтобы они лучше могли содействовать соответственной группе разнообразных интересов. Вопрос упростился бы значительно, если бы можно было сказать, что благосостояние общества состоит из таких-то и таких-то элементов, что одни из них требуют таких-то условий, а другие — других, и что поэтому форма правления, соединяющая в себе все эти условия в высшей мере, должна считаться наилучшей. Таким образом, можно было бы построить теорию хорошего правительства, соединив из отдельных теорий оба элемента, создающих благосостояние общества.

Но, к несчастью, перечислить и распределить все составные элементы общественного благосостояния — дело нелегкое. Почти все, кто последнее время занимался политической наукой с более или менее широкой точки зрения, чувствовал важность подобной классификации. Но сделанные до сих пор в этом направлении попытки остановились, насколько мне известно, на первом шаге. Классификация обыкновенно начинается и кончается распределением общественных потребностей по двум главным рубрикам порядка и прогресса (по фразеологии французских мыслителей); покоя и движения, по терминологии Кольриджа. Это разделение кажется удовлетворительным и заманчивым, вследствие представляемой этими двумя рубриками, на первый взгляд, ясной противоположностью и замечательным различием вызываемых ими чувств. Но я полагаю, что различия между порядком или покоем и прогрессом неточно и недостаточно научно (хотя оно допустимо в разговорной речи), если его употреблять для определения необходимых правительству свойств.

Прежде всего, что такое порядок и что такое прогресс? По отношению к прогрессу, сомнений не может быть, по крайней мере, на первый взгляд. Когда говорят о прогрессе, как об одной из потребностей человеческого общества, то под ним подразумевают совершенствование. Это еще довольно ясная идея. Но что такое порядок? Это слово означает то нечто большее, то нечто меньшее, но почти всегда совокупность всего того, в чем нуждается человеческое общество помимо совершенствования.

В самом тесном значении слова, порядок означает повиновение. О правительстве говорят, что оно охраняет порядок, когда ему удастся держать народ в повиновении. Но есть различные степени повиновения, и не все они одинаково похвальны. Один только голый деспотизм может требовать от граждан безусловного повиновения *всякому* распоряжению, исходящему от какого бы то ни было носителя власти. Мы должны по крайней мере ограничить его значение теми из этих распоряжений, которые носят характер общих постановлений и изданы в форме, предусмотренной для законов. Порядок, понимаемый в этом смысле, составляет, несомненно, одну из необходимых принадлежностей всякого правления. Собственно говоря, власть, которая не умеет заставить повиноваться своим распоряжениям, не управляет. Но хотя порядок — необходимое условие всякого правления, он не составляет его цели. Правительство должно требовать повиновения, чтобы достигнуть другой цели. Мы должны, следовательно, еще рассмотреть, какова эта другая цель, помимо идеи усовершенствования, к которой должно стремиться правительство во всяком обществе, будь оно консервативным или прогрессивным.

В более широком смысле слово *порядок* означает, что общественное спокойствие не нарушается уже никаким частным насилием. Говорят, что порядок существует там, где вообще народ перестал разрешать свои ссоры самосудом и выработал привычку обращаться к правительству для решения своих тяжб. Но и в этом более широком значении слова, как и в прежнем более

тесном, порядок является скорее одним из необходимых условий управления, чем его целью или признаком его превосходства. Привычка подчиняться правительству и обращаться к власти во всяком спорном деле может быть глубоко укоренена, а между тем способы, которыми правительство решает спорные и всякие другие дела, подлежащие его ведению, могут быть чрезвычайно разнообразны: и превосходны, и ниже всякой критики.

Если под порядком разуметь все, что общество требует от правительства, но что не содержится в понятии прогресса, то мы должны будем признать, что порядок есть охранение всякого существующего добра, а прогресс состоит в увеличении суммы этого добра. Эти две рубрики охватывают все, в чем можно требовать содействия от правительства. Но при таком разграничении мы не получим базиса для философии и политики. Мы не можем сказать, что, учреждая новую форму правления, нужно такие-то меры принять в интересах порядка, а такие-то — в интересах прогресса, так как в только что указанном смысле условия порядка и прогресса не противоположны друг другу, но сходны между собой. В самом деле, то, что служит к сохранению уже существующего общественного добра, совершенно тождественно с тем, что способствует его увеличению, и наоборот, с той только разницей, что для последней цели требуется гораздо больше деятельных сил, чем для первой.

Какие, например, личные качества граждан наиболее способствуют сохранению существующего уже

в обществе благонравия, хорошего управления, преуспеяния и благосостояния? Каждый согласится, что эти качества — трудолюбие, честность, справедливость и благоразумие. Но не эти ли качества более всего ведут к прогрессу? Не составляет ли развитие этих добродетелей само по себе уже самый существенный прогресс? Если это так, то форма правления, содействующая трудолюбию, честности, справедливости и благоразумию, способствуют одновременно порядку и прогрессу: только для того, чтобы сделать известное общество прогрессивным, этих качеств требуется в гораздо большей мере, чем для того, чтобы удержать его на том уровне, какого оно уже достигло.

Как, с другой стороны, особенные свойства человеческой природы имеют наиболее близкое отношение к прогрессу и более отдаленное отношение к понятиям порядка и консерватизма? Свойства эти главным образом — умственная деятельность, предприимчивость и мужество. Но разве эти качества не требуются в одинаковой степени как для сохранения известного блага, так и для приобретения нового? Одно несомненно в человеческих делах, именно, что значительные успехи могут быть устойчивы только в том случае, если общество охраняет их с такой же энергией, с какой оно их достигло. То, что предоставлено самому себе, то неминуемо погибает. Если под влиянием удач ослабевают заботливость, предусмотрительность, готовность идти навстречу всевозможным препятствиям, то произойдет по большей части регресс. Умственные качества, которые, по-видимому, направлены

к достижению прогресса и составляют верх стремлений к нему, это — оригинальность и изобретательность. Однако эти качества не менее необходимы для устойчивости, так как при неизбежной изменчивости человеческих дел постоянно возникают новые недостатки и новые опасности, которые нужно устранить новыми средствами и мероприятиями для того только, чтобы сохранить то, что уже достигнуто. Таким образом, в делах управления все качества, содействующие развитию активности, энергии, мужества, оригинальности, одинаково необходимы как для устойчивости, так и для прогресса; только для второго они требуются в несколько большей степени.

Если теперь перейти из области духовных явлений в область внешних и так сказать предметных явлений, то можно указать на такую политическую или общественную организации, которые привели бы только к сохранению порядка, или только к прогрессу; все, что направлено к одному, ведет и к другому. Возьмите для примера полицию, как она обыкновенно организована: по-видимому, главная задача ее исчерпывается охранением порядка. Однако, если полиция успешно охраняет порядок, т.е. если она подавляет преступления и обеспечивает личную и имущественную безопасность, то разве может что-либо более способствовать прогрессу? Наибольшая обеспеченность собственности является одним из главных условий и одной из главных причин процветания производства, а это и есть прогресс, как его обыкновенно понимают. Более совершенное подавление преступлений уменьшает

и склонность к преступлению, что составляет прогресс в несколько отвлеченном значении слова. Личность, освободившись от забот и беспокойств, обусловливаемая неуверенностью в своей безопасности, может применять свои способности к улучшению как своей собственной участи, так и участи других; между тем как та же причина, привязывая человека к общественной жизни и отучая его видеть в ближнем настоящего или будущего врага, развивает все те чувства доброжелательства и товарищества и интерес к общему благосостоянию, которые играют такую важную роль в социальном прогрессе.

Возьмем еще более знакомый пример — хорошую систему налогов и финансов. Обыкновенно ее отнесли бы к области порядка. Однако может ли что-либо больше содействовать прогрессу? Финансовая система, способствующая первому, в силу тех же качеств, ведет и ко второму. Задача, например, экономической политики заключается не только в том, чтобы сохранить народное имущество, но и чтобы его увеличить. Справедливое распределение налогов, представляя гражданину пример нравственности и добросовестности в труднейших делах, равно как доказательство того значения, какое высшие власти придают этим качествам, значительно содействуют установлению в обществе сильного и сознательного нравственного чувства. Такой способ взимания налогов, не отрывающий гражданина от его обычных занятий и не стесняющий без надобности его свободы, способствует не только сохранению, но и увеличению народного богатства

и поощряет к более деятельному применению индивидуальных способностей. Наоборот, все финансовые ошибки, препятствующие преуспеянию народа в материальном и нравственном отношении, ведут к его обеднению и деморализации, если они значительны. Вообще, если понимать слова порядок и устойчивость в их самом широком смысле, т.е. в смысле сохранения достигнутого, то мы будем предъявлять прогрессу те же требования, как и порядку, только в большей степени, а порядку — те же требования, как и прогрессу только меньшей степени.

В подтверждение мысли, что порядок по существу отличается от прогресса и что сохранение существующего и приобретение нового блага — понятия настолько различные, что служат базисом для коренной классификации, могут сослаться на то, что прогресс совершается часто в ущерб порядку, другими словами, что приобретая или стараясь приобрести известное благо, мы можем утратить одновременно другие. Так, например, материальный прогресс может сопровождаться понижением уровня нравственности. Соглашаясь с этим, мы должны, однако, сделать не тот вывод, что прогресс и устойчивость — две совершенно различные вещи, а что богатство и нравственность не совпадают. Прогресс — устойчивость и нечто сверх того, и это не опровергается мыслью, что прогресс в том или другом отдельном случае обуславливает собою устойчивость во всех других случаях. Равным образом прогресс в одном случае не обуславливает прогресса во всех остальных. Прогресс в данном

случае обуславливает и устойчивость в том же случае: всякий раз, когда устойчивость приносится в жертву прогрессу в каком-нибудь случае — вместе с тем приносится в жертву и вообще прогресс; а если жертва оказалась напрасной, то этим нарушены не только интересы устойчивости, но и общие интересы прогресса.

Поэтому лучше отказаться от этих неверно противопоставленных понятий. Но если уже воспользоваться ими для того, чтобы научно установить понятие о хорошей форме правления, то философски было бы правильнее оставить без определения слово *порядок*, и сказать, что лучшая форма правления та, которая более всего ведет к прогрессу. Ибо прогресс предполагает порядок, но порядок не предполагает прогресса. Прогресс представляет собой высшую степень, а порядок низшую степень одного и того же явления. Порядок во всяком другом смысле представляет только часть тех качеств, которые требуются от хорошего правительства: он не составляет ни его идеи, ни его сущности. Порядок — скорее условие прогресса, так как, если мы желаем увеличить сумму нашего благосостояния, то прежде всего нам следует позаботиться о сохранении того, что мы уже имеем. Если мы хотим приобрести новые богатства, то первым правилом должно быть не растрачивать бесполезно имеющегося у нас добра. В этом смысле порядок не есть второстепенная цель, которую нужно примирить с прогрессом, но только часть и орудие самого прогресса. Если выигрыш в одном случае вызывается более значительной потерей в том же или в других случаях, то прогресса

никакого нет. В стремлении к такому прогрессу заключаются все достоинства хорошей формы правления.

Но и такое определение критерия хорошей формы правления, основательное с метафизической точки зрения, непригодно для нас, потому что хотя в нем и содержится вся истина, но оно напоминает нам только об одной части ее. Со словом *прогресс* связывают идею о движении вперед, между тем как в том смысле, в каком мы его употребляем, оно означает и воспрепятствование к движению назад. Те же самые общественные причины, те же верования, чувства, учреждения и мероприятия, какие требуются для того, чтобы помешать регрессу, необходимы и для прогресса. Если бы даже невозможно было рассчитывать ни на какое улучшение, тогда жизнь была бы в той же степени, как и теперь, непрерывной борьбой с разрушительными началами. Политика, как ее понимали древние, заключалась только в этом. Сам человек и все, что он делает, склонно постепенно вырождаться; однако это естественное стремление можно приостановить на более или менее продолжительное время при помощи целесообразных установлений. Хотя мы уже не придерживаемся этого взгляда и хотя большинство людей в настоящее время сочувствуют противоположной доктрине, полагая, что все стремится к совершенствованию, но не следует забывать, что в человеческих делах есть какая-то постоянная склонность к дурному, проявляющаяся во всевозможных безумиях, пороках, нерадении, лени и беспечности, и что единственным противовесом этому общему течению служат

постоянные или временные усилия некоторых лиц, воодушевленных желанием добра. Полагать, что главное значение этих условий заключается в вызываемых ими действительных улучшениях и что их отсутствие имело бы последствием только то, что мы вернулись бы к прежнему состоянию, значит обнаруживать очень слабое понимание значения усилий, направленных к усовершенствованию человеческой природы и жизни. Самое слабое уменьшение этих условий не только остановило бы всякий прогресс, но вызвало бы общее стремление к регрессу. Этот регресс, раз начавшись, будет совершаться с постоянно возрастающей быстротой и задержать его окажется все труднее и труднее, пока не получится такого часто встречающегося в истории состояния, в котором до сих пор прозябает значительная часть человечества, когда, кажется, только нечеловеческая сила способна переменить течение и направить его снова по пути прогресса.

По этим соображениям слово *прогресс* столь же мало может служить основанием для классификации необходимых свойств формы правления, как и термины *порядок* и *устойчивость*. Коренная противоположность, выражаемая этими терминами, заключается не столько в самой сущности вещей, сколько в типах соответствующего ей человеческого характера. В одних характерах, как известно, преобладает осторожность, в других — смелость; в одних желание не подвергать опасности того, чем они уже обладают, сильнее, чем чувство, побуждающее их к усовершенствованию старого и к приобретению новых благ; наконец, есть

и такие, которые избирают противоположный путь, более заботясь о будущем, чем о настоящем. В общих случаях путь, ведущий к цели, один и тот же; но людям приходится удаляться от него в противоположных направлениях. Это особенно важно при подборе личного состава какой-нибудь политической корпорации; для того, чтобы крайние стремления одних уравновешивались стремлениями других, в нее должны входить представители обоих типов. В этих видах не надо принимать никаких особых мер; достаточно позаботиться о том, чтобы не допустить ничего такого, что препятствовало бы достижению основной цели. Естественное соединение молодых и стариков, людей с установленным общественным положением и таких, которые только еще к нему стремятся, может в общем удовлетворить этой цели, если только это естественное равновесие не будет искусственно нарушено законом.

Так как обыкновенная классификация свойств, требуемых от хорошего правительства, оказывается несостоятельной, то нам придется подыскать другой признак, лучше удовлетворяющий намеченной цели. Следующие соображения, надеемся, выяснят его.

Если мы спросим себя, от каких причин и условий зависит хорошее управление в самом идеальном или скромном смысле, то мы убедимся, что главное условие, самое существенное из всех — это качества людей, образующих общество, для которого предназначено данное правительство.

Остановимся прежде всего на правосудии, потому что ни в одной отрасли государственной деятельности

внешняя организация и правила, предусматривающие все частности, не имеют такого значения. Однако и тут качества деятелей, приводящих систему в действие, играют первую роль. Какое значение могут иметь для интересов правосудия правила судопроизводства, если нравственное состояние народа таково, что свидетели сплошь да рядом дают ложные показания, а судьи и их подчиненные берут взятки? С другой стороны, может ли общинное управление быть удовлетворительным, если господствует такое равнодушие, что честные и талантливые деятели сторонятся его и принимают в нем участие лишь те, кои руководствуются личными выгодами? Какую цену может иметь самая демократическая представительная система, если избиратели не заботятся о том, чтобы выбирать лучших людей, а выбирают того, кто израсходовал больше денег на выборы? Как может представительное собрание функционировать правильно, если его члены продажны, или если их раздражительность, не обуздываемая ни общественной дисциплиной, ни самообладанием, делает их неспособными к хладнокровному обсуждению, и они прибегают к кулачной расправе, или вызывают друг друга на дуэль? Могут ли процветать общественные дела у народа до такой степени завистливого, что, если кто-нибудь случайно выдвинулся в каком-либо отношении, то те, которые должны были бы всячески ему содействовать, образуют тайный союз с целью добиться его падения? Всюду, где общее настроение таково, что всякий интересуется только своими личными делами и мало заботится

об общественных интересах, хорошее управление немислимо. Что недостаток умственного развития подрывает хорошее управление — разумеется само собою. Управление состоит из действий, совершаемых людьми; и если деятели, или те, которые выбирают деятелей, или те, перед кем деятели ответственны, или, наконец, люди, мнение которых должно обуздывать остальных, представляют собой только невежественную, глупую и проникнутую пагубными предрассудками толпу, то правительственный механизм обязательно будет действовать плохо. Только с возвышением уровня толпы само правительство может подняться до степени достижимого, хотя нигде еще и не достигнутого совершенства, когда правительственные лица, сами выдаваясь своими добродетелями и умом, окружены атмосферой добродетельного и просвещенного общественного мнения.

Итак, если первым условием хорошего управления является нравственное и умственное развитие людей, составляющих общество, то высшая степень совершенства, доступная для какой-нибудь формы правления, состоит в том, чтобы способствовать нравственному и умственному развитию народа. Относительно любого политического установления надо прежде всего себя спросить: в какой мере оно способно развивать в членах общества различные желательные качества, нравственные и умственные, или точнее (согласно более полной классификации Бентама) — нравственные, умственные и волевые? Форма правления, наилучше удовлетворяющая этому требованию,

очевидно, и во всех других отношениях будет наилучшей, так как только от этих качеств, насколько они существуют в народе, зависит все то добро, какое может осуществить правительство в своей практической деятельности.

Итак, критерием удовлетворительности известной формы правления мы можем признать степень, в какой она способствует увеличению суммы хороших качеств во всех управляемых и в каждом из них в отдельности, так как помимо того, что их благосостояние составляет единственную цель управления, их хорошие качества представляют лучшую двигательную силу для приведения механизма в действие. Это, в свою очередь, выдвигает другой основной элемент достоинства государства — качество самого механизма, т.е. степень, в какой этот механизм приспособлен к тому, чтобы извлекать выгоду из существующих хороших качеств и делать их орудием достижения полезных целей. Возьмем опять для примера правосудие. При данной судебной системе достоинство ее обуславливается одновременно качествами лиц, образующих судебный персонал, и общественным мнением, влияющим на них. Все различие между хорошей и дурной системой заключается в тех средствах, при помощи которых они заставляют все, что есть в обществе наиболее достойного в умственном и нравственном отношении, оказывать давление на судебный персонал, чтобы он удовлетворительно исполнял свои обязанности. Порядок выбора судей, направленный к получению самого удовлетворительного состава;

благотворные формы судопроизводства; гласность, обнаруживающая и выясняющая всякого рода упущения; свобода обсуждения дел в печати; способ собирания доказательств, насколько он содействует полному выяснению истины; наибольшая доступность суда; правила относительно открытия преступлений и задержания преступников, — все это представляет собою только механизм, приспособленный к устранению препятствий: механизм сам по себе не может производить никакого действия; но без него сила, как бы громадна она ни была, будет зря растрочена и не принесет никакой пользы. Подобное различие существует также и в устройстве исполнительных отраслей управления. Их механизм хорош, когда чиновники удовлетворяют определенным требованиям, когда установлены особые правила для их повышения по службе; когда существует правильное разделение труда между ними; когда делопроизводство ведется по определенному методическому плану и установлен правильный и доступный контроль над ним; когда каждый чиновник знает, за что он ответственен, и когда публика знает степень его ответственности; когда, наконец, приняты самые действительные меры против небрежности, фаворитизма и взяточничества. Но политические гарантии сами по себе мало действительны: уздечка без всадника не может управлять лошадью. Если контролирующие чиновники так же продажны и небрежны, как те, которых они контролируют, или если общество, эта главная пружина всего контролирующего механизма, слишком невежественно, пассивно, или

слишком беззаботно и невнимательно для исполнения своей задачи, то мало пользы будет и от самого лучшего административного аппарата. Тем не менее хороший аппарат всегда следует предпочесть плохому. Он дает возможность проявиться самой ничтожной двигательной или задерживающей силе, а без него и значительная сила пропадает даром. Гласность сама по себе не может ни устранить зло, ни служить стимулом к добру, если общество не хочет обращать внимания на то, что совершается пред его глазами; но может ли оно без гласности препятствовать или содействовать тому, чего ему даже не разрешено видеть? Идеально совершенное устройство какого-либо общественного учреждения заключается в том, чтобы интересы служащих в нем совпадали с их обязанностями. Никакая система сама по себе вам этого не даст, но еще менее можно этого достигнуть без системы, искусно приспособленной к упомянутой цели.

Все, что нами сказано относительно отдельных отраслей управления, с еще большим основанием может быть применено к общему его устройству. Всякое управление, которое стремится быть хорошим, представляет собою организацию хороших качеств, существующих в отдельных членах общества, для ведения его дел. Представительная форма правления служит средством воспользоваться для правительственной деятельности общим запасом ума и честности, существующих в стране, равно как и качествами лучших людей; она представляет им гораздо больше влияния в управлении, чем какое они могли бы иметь при

другой организации, хотя и при всякой другой форме правления влияние, каким пользуются эти элементы, служит источником всего хорошего в правительстве и тормозом для всего дурного. Чем больше хороших качеств удастся организовать учреждениям какой-либо страны и чем совершеннее способ их организации, тем лучше будет форма правления.

Итак, мы теперь установили точку зрения, допускающую двоякую оценку всякой системы политических установлений. Достоинство ее определяется отчасти степенью, в какой она способствует общему умственному прогрессу, подразумевая под этим термином прогресс в умственном и нравственном развитии и в практическом умении; отчасти же степенью совершенства, с какой она организует уже существующие нравственные, умственные и активные силы с тем, чтобы придать им наибольшее влияние в общественной деятельности. Форму правления следует оценить по ее действию на людей и на условия; по тому, как она влияет на граждан и как пользуется ими; по стремлению ее улучшать или ухудшать самих людей; по достоинствам или недостаткам задач, которые она выполняет либо для них, либо при их помощи. Правительство представляет собою одновременно и громадную силу, действующую на человеческий дух, и организованную систему установления для осуществления общественных задач; в первом случае его благотворное влияние по преимуществу косвенное, хотя и не менее жизненно, между тем как вредно влиять оно может непосредственно.

Различие между этими двумя функциями правительства представляет уже различие по существу. Однако не следует думать, что они не находятся между собой в тесной связи. Установления, обеспечивающие наилучшее осуществление государственных задач, насколько оно возможно при данном уровне культуры, в то же время содействуют и культурным успехам. Народ, который имеет наиболее справедливые законы, наиболее честный и совершенный суд, наиболее просвещенную администрацию, наиболее равномерную и наименее обременительную финансовую систему, какие только возможны при данном уровне его умственного и нравственного развития, находится на пути к быстрому достижению дальнейшего прогресса, и политические установления лучше всего содействуют прогрессу, если они полнее всего осуществляют ближайшие свои задачи. Наоборот, если их механизм настолько плох, что они неудовлетворительно исполняют свои непосредственные функции, то последствия этого проявятся на каждом шагу понижением нравственности, умственного уровня и самостоятельности народа. Но различие тем не менее имеет вполне реальный характер, так как все это только одно из средств, при помощи которых политические установления влияют благотворно или вредно на человеческий дух, а причины и способы этого благотворного или вредного влияния могут составлять более широкий и самостоятельный предмет исследования.

Из двух способов воздействия формы правления или системы политических установлений на общест-

венное благосостояние — их воздействия, как фактора дальнейшего национального воспитания, и их воздействия на осуществление государственных задач соответственно данному умственному и нравственному уровню общества — второй, очевидно, гораздо менее первого изменяется в зависимости от местных и культурных условий. Он также гораздо менее зависит непосредственно от основных законов страны. Способ осуществления практических государственных задач, наиболее пригодный при конституционном строе, в общем является наилучшим и в абсолютной монархии; только менее вероятно, чтобы последняя его применила. Например, право собственности, судопроизводство, финансовая система не должны непременно быть различны при различных формах правления. Каждая из этих законодательных сфер имеет свои собственные принципы и правила, которые составляют предмет отдельного изучения. Юриспруденция, гражданское и уголовное законодательство, финансовая и торговая политика составляют самостоятельные науки, или скорее, отдельные отрасли обширной науки или искусства управления, и наиболее разработанные доктрины могут быть одинаково полезны при всех формах правления, хотя они не одинаково легко могут быть ими усвоены. Правда, эти доктрины не могут быть применены без некоторых изменений на различных степенях общественного развития, тем не менее по большей части требуются только частные изменения, чтобы приспособить их ко всякому обществу, достаточно развитому, чтобы иметь правителей, способных

их понимать. Правительство, к которому они были бы совершенно неприменимы, должно быть само по себе настолько несостоятельно или же настолько противоречить общественному чувству, что оно не в состоянии отстоять свое существование честными средствами.

Но иначе обстоит дело с той частью общественных интересов, которые касаются лучшего или худшего воспитания самого народа. Рассматриваемые как орудия этого воспитания, установления должны коренным образом различаться в зависимости от уровня развития, уже достигнутого каким-нибудь народом. Признание этой истины, — хотя практика с ней считается в гораздо большей степени, чем наука, — должно быть рассматриваемо, как самая важная сторона превосходства современных политических теорий над теориями прошлого века: тогда обыкновенно защищалась представительная демократия для Англии или Франции такими доводами, на основании которых ее можно было бы признать единственно пригодной формой правления и для бедуинов, и для малайцев. Культурное состояние некоторых обществ иногда мало отличается от быта животных. Высшая ступень развития иногда очень значительна и не исключает еще дальнейшего прогресса. Общество может подняться с одной из этих ступеней на высшую только благодаря многим влияниям, причем главным из них является влияние правительства, которому оно подчинено. На всех ступенях развития, достигнутых человечеством, характер установленной власти, ее распределение и условия, при которых они проявляются,

оказывают самое сильное влияние, за исключением, впрочем, религиозных верований, которые делают из народа то, что он есть, и дают возможность стать тем, чем он будет. Правительство, плохо приспособленное к степени цивилизации данного народа, может быстро остановить его прогресс. Необходимое достоинство всякого правительства, за которое можно простить многие недостатки, совместные с прогрессом, заключается в том, чтобы оно содействовало или не противилось дальнейшему его шагу на пути к более высокой культуре.

Таким образом, возвращаясь к прежнему примеру, мы можем сказать, что народ, находящийся в состоянии дикой независимости, когда всякий живет только для себя и по большей части не подчиняется внешнему контролю, не способен на практике достигнуть высшей культуры, пока он не научится повиноваться. Поэтому необходимое качество правительства, возникающего в подобном народе, заключается в том, чтобы уметь заставить себе повиноваться. Следовательно, тут государственный режим должен быть деспотическим. Народный государственный строй, основанный на добровольном отречении различными членами общества от своей индивидуальной свободы, не в состоянии был бы дать первый урок своим воспитанникам в этой стадии их развития. Вследствие этого подобные племена обязаны своей цивилизацией, если она не является результатом общения их с племенами культурными, абсолютному правителю, заручившемуся властью, благодаря религиозным

верованиям народа, военной доблести или очень часто в качестве внешнего завоевателя.

С другой стороны, нецивилизованные расы, в особенности самые храбрые и энергичные, чувствуют отвращение ко всякому непрерывному и однообразному труду. Между тем истинная цивилизация покупается именно этой ценой; без такого труда нельзя ни выработать в себе привычек, требуемых цивилизованным общежитием, ни подготовить материально-го мира к восприятию цивилизации. Требуется редкое стечение обстоятельств, и вследствие этого очень непродолжительное время, чтобы примирить подобный народ с регулярным трудом, если его не прямо принудить к нему. Поэтому даже личное рабство, давая начало промышленной жизни и навязывая ее, как исключительное занятие, может скорее привести к свободе, чем война и грабеж.

Конечно, излишне прибавлять, что это оправдание рабства применимо только на очень низкой ступени культуры. Цивилизованный народ имеет совершенно иные средства для насаждения цивилизации среди племен, которые находятся под его властью; рабство во всех его проявлениях до такой степени противоречит правовому строю, составляющему основу жизни современных народов, и служит таким опасным источником развращения господствующего класса, когда последний уже приобщился к цивилизации, что установление его при каких бы то ни было обстоятельствах было бы равносильно для современного общества возвращению к состоянию худшему, чем варварство.

Однако в известный период своей истории почти каждый из современных цивилизованных народов состоял по большей части из рабов. Чтоб выйти из такого состояния, он нуждается в другом политическом строе, чем народ дикий. Если этот народ по природе энергичен и, в особенности, если он заключает в себе трудолюбивый класс, в котором нет ни рабов, ни рабовладельцев (как это было в Греции), то он нуждается уже не столько в том, чтобы заботились об его воспитании, сколько в том, чтобы ему даровали свободу; получив ее, он часто окажется способным, подобно римским вольноотпущенникам, с успехом воспользоваться полною равноправностью. Но такие случаи бывают редко, и это служит таким признаком, что рабство отжило свое время. Настоящий раб тот, кто еще не научился сам помогать себе. Он, несомненно, стоит на более высокой ступени, чем дикарь. Ему не нужно усваивать себе первого урока политического общежития: он научился повиноваться. Но повиноваться он умеет только непосредственному приказанию. Отличительная особенность людей, *рожденных* рабами, заключается в том, что они неспособны согласовать свое поведение с правилом или законом. Они делают только то, что им приказывают, и только пока им приказывают. Если над ними стоит и угрожает им наказанием человек, которого они боятся, они повинуются; но лишь только он повернулся к ним спиной, работа остается незаконченной. Побуждает их к работе не интерес, а инстинкт: непосредственная надежда и непосредственный страх. Деспотизм, укрощающий дикаря,

сам по себе может увековечить неспособность рода. Однако рабы не в состоянии руководить правительством, поставленным под их собственный контроль. Их прогресс не может происходить от них самих, он должен получиться извне. Шаг, какой им предстоит сделать, и единственный путь к прогрессу заключается в том, чтобы возвыситься от произвольного режима до правового порядка. Они должны научиться управлять собою, т.е. на первый раз действовать по общим предписаниям. Нуждаются они не столько в правительстве, которое действует силой, сколько в правительстве, которое ими бы руководило. Но так как они находятся на слишком низком уровне развития, чтобы подчиняться руководству других людей, кроме тех, на кого они смотрят, как на естественную свою власть, то наиболее пригодным для них правительством будет то, которое обладает силой, но вместе с тем редко к ней прибегает. Такому народу рабов нужен патриархальный деспотизм или аристократия по образцу сен-симоновского социализма — власть, которая сохранила бы общий надзор за всеми общественными делами так, чтобы каждый чувствовал присутствие силы, заставляющей его подчиняться закону; но которая, ввиду невозможности регулировать все мелочи жизни и труда, предоставляла бы отдельным лицам делать многое самим. Такое правительство, которое ведет народ на помочах, по-видимому, наиболее пригодно для того, чтобы ускорить дальнейший социальный прогресс. Этой идеей, кажется, руководствовались инки в Перу и иезуиты в Парагвае. Само собою

разумеется, что помочи допустимы только как средство, чтобы постепенно научить народ ходить самостоятельно. Иллюстрировать сказанное дальнейшими примерами совершенно излишне. Выяснить, какая форма правления наиболее пригодна для каждого народа, значило бы написать трактат о политической науке вообще, а не только о представительном правлении. Для нашей более узкой задачи мы заимствуем из политической философии только ее общие принципы. Чтобы указать форму правления, наиболее пригодную для данного народа, нужно уметь различать среди его недостатков те, которые служат прямой помехой для прогресса, т.е. преграждают путь к нему. Лучшим правительством будет для него такое, которое попытается дать ему то, без чего прогресс невозможен вообще или мыслим только в очень слабой степени. Однако нам приходится и здесь сделать оговорку, необходимую во всех вопросах, касающихся совершенствования или прогресса: именно, надо стараться, чтобы в поисках за будущим благом мы не нанесли ни малейшего ущерба благу, которым мы уже обладаем. Надо приучить дикий народ к повиновению, но не таким способом, чтобы превратить его в рабский народ. Придавая этому замечанию более общий характер, мы скажем, что форма правления, при помощи которой известный народ может скорее всего совершить первые шаги по пути прогресса, будет тем не менее для него совсем непригодна, если она в то же время заградит ему путь ко всякому дальнейшему прогрессу. Такие случаи встречаются в истории довольно часто

и составляют, несомненно, одну из самых печальных ее страниц. Египетская иерархия, патриархальный деспотизм Китая были очень пригодными орудиями для того, чтобы поднять эти нации до того уровня цивилизации, которого они достигли. Но раз достигнув этого уровня, они остались неподвижными вследствие отсутствия духовной и личной свободы — двух условий прогресса, которые стали для них невозможными, вследствие именно тех установлений, которые подняли их так высоко; и так как установления эти не были отменены, то дальнейший прогресс остановился.

Итак, чтобы понять, какая форма правления соответствует данному состоянию общества, нам надо принять во внимание не только ближайший фазис, но и все дальнейшие, как те, которые можно предвидеть, так и те, которые ускользают от самого проникающего взгляда. Отсюда следует, что для того, чтобы судить о достоинствах форм правления, надо построить идеальную форму правления, которая сама по себе наиболее пригодна, т.е. которая, при существовании необходимых условий для проявления ее благотворного влияния, более всякой другой благоприятствовала бы и содействовала не какому-нибудь частному прогрессу, но всем его видам и степеням. Сделав это, мы должны рассмотреть, каковы те интеллектуальные условия, которые необходимы для того, чтобы эта форма правления могла с успехом осуществиться, и каковы, следовательно, те недостатки, которые могут сделать известный народ неспособным воспользоваться ее благодеяниями. Тогда уже можно приступить

к установлению в теории условий, при которых эта форма правления может быть введена, а также решить вопрос, каковы должны быть для стран, где было бы лучше ее не вводить, низшие формы правления, наиболее пригодные для того, чтобы эти общества как можно скорее миновали промежуточные стадии, которые им нужно пройти прежде, чем они могут усвоить себе лучшую форму правления.

Очевидно, что нам нечего заниматься здесь вторым вопросом; но первый составляет существенную часть нашего исследования, потому что мы можем выдвинуть утверждение, которое мы подтвердили и выяснили на следующих страницах, что в теории лучшая форма правления будет нами найдена в числе разных представительных систем.

ГЛАВА III

В теории лучшей формой правления следует признавать представительную

Нетрудно доказать, что в теории лучшая форма правления такая, при которой высшей наблюдающей властью, решающей все дела в последней инстанции, облечена вся совокупность членов общества, т.е. при которой каждый гражданин не только имеет голос в управлении страной, но при случае может быть призван к действительному участию в нем и исполнять какую-нибудь местную или общественную функцию.

Чтобы подтвердить этот тезис, нам надо рассмотреть его с двух сторон, отмеченных в предыдущей главе, именно с точки зрения пригодности данной формы правления для успешного управления страной при помощи существующих нравственных, умственных и активных способностей разных его членов, и с точки зрения ее влияния на развитие или вырождение этих способностей.

Едва ли нужно говорить, что лучшая форма правления в теории — не та, которая применима и хороша на всякой ступени цивилизации, но та, которая, при подходящих для нее условиях, дает наибольшую сумму благодетельных результатов в настоящем или будущем. Истинно-народное правление — единственное,

которое может претендовать на такую роль. Оно лучше всякого другого удовлетворяет двум основным условиям превосходства политического строя. Оно более всего благоприятствует как хорошему управлению текущими делами, так и усовершенствованию национального характера.

Его превосходство по отношению к настоящему благосостоянию основано на двух принципах такого универсального характера и такой общей применимости, какие только возможны в человеческих делах. Первый принцип состоит в том, что права и интересы какого бы то ни было лица только тогда не игнорируются, когда заинтересованное лицо само способно и привыкло отстаивать их. Второй принцип тот, что общее благоденствие тем шире и вернее достигается, чем больше и разнообразнее способности и энергия тех, кто ему содействует. Придавая этим двум принципам форму, более соответствующую нашим целям, мы можем сказать, что люди верно обеспечиваются против зла, угрожающего им со стороны других только *самозащитой*; и что в борьбе с природой лучшей гарантией успеха служит *доверие к самому себе*, т.е. такое состояние, когда люди рассчитывают собственными силами, изолированными или соединенными, скорее добиться своих целей, чем при помощи других людей.

Первый тезис, что каждый сам является лучшим стражем своих прав и интересов, представляет одно из тех элементарных правил благоразумия, которому обязательно всегда следует каждый человек, способный вести собственные дела, когда его личному

интересу угрожает какая-либо опасность. Многим, на самом деле, оно не нравится, как политическая доктрина, и они любят над ним издеваться, как над доктриной всеобщего эгоизма. На это можно ответить, что только когда большинство людей перестанут предпочитать себя другим и близких себе остальному человечеству, братство станет не только возможной, но и единственной желательной общественной формой, и что когда это время настанет, оно наверно осуществится. Что же касается до меня, то я не верю во всеобщий эгоизм, и потому без всякого затруднения могу допустить, что имущественное братство даже теперь могло бы быть осуществлено среди избранной части человечества и в будущем может осуществиться среди остального. Но так как это мнение не пользуется симпатией у тех защитников современных установлений, которые отвергают доктрину обыкновенного преобладания личного интереса, то я склонен допустить, что в душе они признают, что большинство людей предпочитают себя другим.

Нет, однако, надобности особенно сильно настаивать на этом, чтобы доказать справедливость притязания всех людей участвовать в управлении. Нечего предполагать, что, когда власть находится в руках какого-нибудь одного класса, он сознательно и умышленно приносит интересы остальных классов в жертву своим интересам; достаточно и того, что, при отсутствии естественных защитников, исключенные классы всегда подвергаются опасности пострадать в своих интересах и что даже тогда, когда последние принимаются во

внимание, они рассматриваются совершенно не так, как рассматривались бы со стороны людей, непосредственно заинтересованных. В Англии, например, так называемые рабочие классы могут считаться устраненными от всякого непосредственного участия в управлении¹.

Я не верю, чтобы классы, участвующие в нем, имели в общем намерение приносить себе в жертву интересы рабочих классов. Однажды они, однако, имели такое намерение: доказательством могут служить упорные усилия, которые делались в течение долгого времени, чтобы добиться понижения заработной платы законодательным путем. Но в настоящее время их обыкновенное настроение совершенно противоположное: они добровольно приносят значительные жертвы, в особенности деньгами, в пользу рабочих классов и грешат скорее слишком расточительной и неразборчивой благотворительностью. Я не думаю, чтобы когда-либо правящие классы были проникнуты более искренним желанием исполнить свой долг по отношению к беднейшей части своих соотечественников. Тем не менее, разве парламент или кто-нибудь из его членов смотрят на возникающие вопросы глазами рабочего? Разве при обсуждении такого вопроса, затрагивающего интересы рабочих, как целого общественного класса, он рассматривается с какой-нибудь иной точки зрения, кроме хозяйской? Я не говорю, что взгляд рабочих обыкновенно правильное, чем взгляд хозяев; но

¹ [В последнее время этот недостаток отчасти устранен значительным расширением избирательного права. — *Прим. перев.*]

иногда их взгляд тоже совершенно правилен; и в таком случае его следует с уважением выслушивать, между тем как с ним не только не считаются, но даже его совсем игнорируют. По вопросу, например, о стачках не найдется, может быть, ни одного видного члена обеих палат, который не был бы убежден, что в способе обсуждения этого вопроса правы только хозяева и что взгляд рабочих на него просто нелеп. Но тот, кто изучил этот вопрос, хорошо знает, насколько это мнение далеко от истины, и вполне убежден, что он обсуждался бы иначе и гораздо менее поверхностно, если бы классы, прибегающие к стачкам, могли заставить себя выслушать в парламенте.

Как бы искренно ни было намерение других защищать наши интересы, мы сами не можем без вреда относиться к ним безучастно. Это — общее правило. Еще более очевидна истина, что только своими собственными усилиями мы можем добиться положительного и прочного улучшения нашей жизни. Благодаря совместному действию этих двух принципов, все свободные общества были лучше ограждены от социальной несправедливости и преступлений и достигали более цветущего состояния, чем другие или чем они сами после того, как утратили свою свободу.

Нужно признаться, что благоденствия свободы, насколько они до сих пор осуществились, распространились только на одну часть общества, и что правительство, при котором они одинаково распространялись бы на всех, составляет еще недостижимый идеал. Но, хотя каждое приближение к этому идеалу само по себе име-

ет уже важное значение и хотя очень часто при современном состоянии общего прогресса ничего другого достигнуть нельзя, тем не менее участие всех в благодеяниях свободы является самым идеальным пониманием свободного правительства. В той мере, в какой некоторый классы — безразлично какие — устранены от этого участия, их интересы остаются сравнительно необеспеченными, и они сами поставлены в гораздо менее благоприятные условия для самостоятельного увеличения своего благосостояния, от которого зависит и общее благоденствие.

Так обстоит дело по отношению к благосостоянию и правильному осуществлению задач данного поколения. Если мы теперь перейдем к влиянию формы правления на характер, то убедимся, что превосходство народной формы правления над всякой другой тут по возможности еще более решительно и неоспоримо.

Этот вопрос, в сущности, находится в связи с другим еще более важным, а именно, какой из двух обыкновенных типов характера должен преобладать в интересах общего блага — активный или пассивный; тот ли, который борется против зла, или тот, который его переносит; тот ли, который преклоняется пред условиями, или тот, который старается подчинить их себе?

Заурядные моралисты и общие симпатии человечества — на стороне пассивного типа. Энергическим характерам можно удивляться, но большинство предпочитает иметь дело с людьми тихими и покорными. Пассивность наших соседей увеличивает наше

собственное чувство безопасности и потворствует нашему самовластию. Пассивные характеры, если только мы не нуждаемся в их содействии, представляют нам меньшим препятствием на нашем пути. Человек, довольствующийся малым, — не опасный соперник. С другой стороны, не подлежит сомнению то, что прогресс в человеческих делах всецело зависит от людей недовольных и, кроме того, что деятельный человек скорее может проявить терпение, чем пассивный — энергию.

При изучении трех видов духовного превосходства — умственного, практического и нравственного — относительно первых двух не может быть никакого сомнения, какому типу отдать предпочтение. Всякое умственное превосходство есть плод усиления. Дух предприимчивости, стремление к совершенствованию, к новизне во имя нашего собственного блага и блага ближнего, — все эти качества присущи теоретическому уму, а тем более практическому. Умственные способности, совместные с пассивным характером, слабы и неопределенны, как вообще у людей, склонных к развлечению или простому созерцанию. Успешное применение вывода на практике является доказательством трезвого и зрелого мышления, склонного открывать истины, вместо того, чтобы предаваться мечтам. Когда этой цели не существует и человек не старается придать своей мысли определенность, точность и ясность, то он создает, в лучшем случае, мистическую метафизику пифагорейцев, или Веды. По отношению к практическому прогрессу дело еще яснее. Характер,

наиболее способствующий усовершенствованию человеческой жизни, — тот, который борется с естественными влияниями и стремлениями, но не тот, который им уступает. Качества, наиболее полезные для человека, все на стороне активного и энергичного характера; привычки же и деятельность, выгодные для отдельного члена общества, в то же время входят в состав тех сил, которые способствуют прогрессу всего общества.

Но по отношению к нравственному превосходству с первого взгляда кажется, что есть основание для сомнений. Я не обращаюсь к религиозному чувству, которое обыкновенно всегда расположено было в пользу пассивного характера, как более склонного к покорности. Христианство развивало это чувство не менее, чем другие религии; но преимущество христианства заключается в том, что оно легче может отрешиться от подобных заблуждений. Оставляя в стороне религиозные соображения, мы должны признать, что пассивный характер, подчиняющийся препятствиям вместо того, чтобы преодолевать их, не может быть очень полезным ни ближним, ни самому себе; но можно по крайней мере надеяться, что он окажется безвредным. Довольство своей участью всегда признавалось одной из добродетелей. Но совершенно ошибочно предполагать, что довольство неизбежно и естественно связано с пассивным характером, и если этого нет, то получаются вредные последствия. Когда человек жаждет новых благ, но не в состоянии добиться их собственными силами, то он склонен смотреть с ненавистью и злобой на тех, кто ими пользуется. Только человек,

принимающийся за дело в полной уверенности, что ему удастся улучшить свое положение, может питать доброжелательные чувства к тем, которые стремятся к той же цели или успели уже ее достигнуть. Когда большинство так настроено, то это отражается и на чувствах тех, которые не достигают своей цели, и они приписывают свою неудачу недостатку энергии, случайности или собственной ошибке. Но люди, жаждущие того, чем обладают другие, не прилагающие, однако, к тому никаких усилий, постоянно жалуются, что судьба не делает для них того, чего они сами для себя не пытаются сделать, или же преисполнены зависти и недоброжелательства по отношению к тем, кто уже достиг своей цели.

Зависть, как черта национального характера, развивается тем сильнее, чем более принято приписывать жизненные удачи судьбе и чем менее на них смотрят, как на продукт личных усилий. Наиболее завистливые существа в мире — жители Востока. У восточных моралистов и в их сказаниях завистливый человек появляется на каждом шагу. В действительной жизни он составляет ужас всех тех, которые обладают чем-нибудь — будь это дворец, красивый ребенок или даже цветущее здоровье и хорошее расположение духа. Простому его взгляду приписывают пагубное действие, и вот откуда произошло выражение «сглазить». После восточных народов наиболее завистливыми и ленивыми являются некоторые народы Южной Европы. Испанцы относились с завистью ко всем своим великим людям, отправляя им жизнь и обыкновенно ставили

преграды их успехам¹. У французов, в сущности народа южного, покорность и терпение стали, несмотря на их природную живость, чертами их национального характера и наиболее понятными для них проявлениями мудрости и превосходства. И если французы менее завистливы, чем можно было бы ожидать, то это объясняется тем, что порок этот ослабляется многими хорошими качествами их характера, и в особенности той индивидуальной энергией, которая, хотя менее настойчива и менее постоянна, чем у англосаксов, всегда деятельных и рассчитывающих только на самих себя, обнаруживалась, однако, у французов почти везде, где они встречали содействие со стороны своих установлений.

Несомненно, в каждой стране найдутся люди довольные, которые не только не ищут, но и не желают того, чего у них нет: такие люди, конечно, не могут питать недоброжелательства к тем, кому выпал, по-видимому, лучший жребий. Но по большей части кажущееся довольство в сущности тоже недовольство, в связи с ленью и потворствованием своим слабостям; тут человек не делает ничего для улучшения своей участи,

¹ Я говорю только о прошлом, потому что мне не хотелось бы сказать ничего обидного для великого и теперь свободного народа, вступившего на общий путь европейского прогресса с решительностью, благодаря которой он скоро может наверстать все им упущенное. Никто не имеет основания сомневаться, что испанский ум и энергия способны на это, и недостатки испанского народа, как нации, преимущественно такого свойства, что лучшим средством лечения являются для него свобода и развитая промышленность.

находит удовольствие в том, чтобы понижать других до собственного уровня. И если мы ближе присмотримся даже к случаям невинного довольства, то заметим, что они вызывают наше сочувствие только тогда, когда человек относится равнодушно к своему материальному положению, но зато постоянно стремится к своему духовному усовершенствованию, или по крайней мере бескорыстно заботится о благе других. Самодовольный человек или самодовольная семья, у которой нет никакого желания сделать кого-либо счастливее, содействовать благу страны или своих соседей, или совершенствоваться самим в нравственном отношении, не возбуждают в нас ни удивления, ни сочувствия. Мы с полным основанием приписываем этот род самодовольства недостатку мужества и бесхарактерности.

Мы сочувствуем довольству, когда оно является способностью легко обходиться без того, чего достигнуть нельзя, правильной оценкой различных благ, добровольным отречением от менее важных, если они непримиримы с более существенными. Но эти качества тем более свойственны человеку, чем энергичнее он стремится к улучшению своей собственной участи или участи других людей. Человек, привыкший соразмерять свои силы с препятствиями, знает, какие из них непреодолимы и какие, хотя и могут быть устранены, не стоят усилий, требуемых для их устранения. Человек, который посвящает все свои помыслы и способности какому-нибудь полезному и практическому делу, менее всего склонен предаваться завистливым мечтам о благах вообще или ему лично недоступных. Итак,

активный характер, рассчитывающий только на собственные силы, не только сам по себе лучший, но и наиболее способен заручиться тем, что есть действительно хорошего и желательного в противоположном типе.

Энергичный и смелый характер англичан и американцев может вызывать несочувствие разве только в том отношении, что эти народы часто растрачивают силы на второстепенные предметы. Но сам по себе он является залогом общего прогресса. Кто-то очень тонко заметил, что при неудаче француз говорит: «Надо вооружиться терпением», а англичанин: «Что за позор». Нация, которая считает для себя позором видеть, что дело идет плохо, и которая быстро приходит к заключению, что зло может и должно быть устранено, такая нация в конце концов сделает больше всего для общего прогресса. Если желания не возвышенны, если они не идут дальше материального комфорта и внешних благ, то непосредственным результатом энергии будет только расширение власти человека над материальными благами, но даже и это пролагает дорогу и подготавливает механические условия для более крупных социальных и интеллектуальных успехов, и пока не истощится энергия, некоторые люди будут ее применять, и с течением времени все чаще и чаще, к усовершенствованию не только внешних условий, но и внутренней природы человека. Пассивность, отсутствие стремлений и желаний составляют более роковое препятствие для прогресса, чем самое ложное направление энергии; и когда такие недостатки существуют в массе, энергичное меньшинство может воспользоваться этим

обстоятельством для того, чтобы направить на совершенно ложный путь. Вот чем главным образом объясняется, что значительное большинство человечества все еще находится в диком и полудиком состоянии.

Совсем иначе проявляются способности там, где человек подчинен только законам природы и таким постановлениям общества, в создании которых он сам принимал участие и которые он может публично осуждать и даже стараться отменить, если их находит несправедливыми. Несомненно, этой свободой пользуются и при правлении отчасти народном даже те, которым не предоставлены полные права гражданства. Но человек гораздо больше склонен пользоваться собственными силами и полагаться на самого себя, когда он поставлен в одинаковое положение с другими, когда ему не приходится сознавать, что его успех зависит от впечатления, какое он может произвести на мнения и настроения собрания, в котором он не принимает участия. Для отдельного человека и еще больше для целого класса очень тягостно сознавать, что они не пользуются благами конституции и что им приходится взывать о помощи к вершителям своей судьбы, не имея возможности самим принимать участие в их совещаниях. Благотворное действие свободы на характер достигает наивысшей своей степени только тогда, когда человек пользуется или рассчитывает в будущем пользоваться всею полнотою преимуществ, какая доступна его соотечественникам.

Но еще более важное значение имеет та практическая дисциплина, какой подвергается характер граж-

дан, когда они, каждый в свою очередь, по временам призываются исправлять какую-нибудь общественную должность. Слишком редко обращают внимание на то, как мало обыденная жизнь поощряет людей проникнуться более широкими взглядами или чувствами. Их занятия рутинны; они руководствуются тут вовсе не любовью к делу, а эгоизмом в самой элементарной его форме, удовлетворением повседневных потребностей. Ни дело, которое они делают, ни способ, каким они его делают, не наводят их на мысли и чувства, которые заставили бы их выйти из чисто индивидуальной сферы. Если поучительные книги находятся в их распоряжении, то ничто не побуждает читать их, и в большинстве случаев человек не имеет никакого общения с людьми, стоящими в умственном отношении выше его. Давая ему возможность делать что-нибудь для общества, мы в некоторой степени восполняем все эти пробелы. Если условия допускают, чтобы вверенные ему общественные обязанности были значительны, то они в конце концов перевоспитывают его. Несмотря на недостатки социальной системы и нравственных идей древних народов, участие в судопроизводстве и народных собраниях подняло умственное развитие среднего афинского гражданина до такого уровня, какой не встречается ни у одного древнего или современного народа. Доказательства этому мы находим на каждой странице труда великого английского историка Греции; но остановимся хотя бы на том, какое важное значение придавали отделке своих речей великие ораторы, желавшие

действовать на умы и волю граждан. Однородное влияние, хотя и в меньшей степени, имеет в Англии участие мелкой буржуазии в суде присяжных и в управлении приходом. Правда, оно не так широко, постоянно и не настолько расширяет умственный кругозор англичан, чтобы тут возможно было сравнение с влиянием, какое оказывали греческие демократические учреждения на афинян; но тем не менее оно коренным образом изменяет их понятия и способности и ставит гораздо выше тех, кто в течение всей своей жизни только держал перо в руке или продавал товар за прилавком.

Еще более благотворно нравственное влияние, оказываемое участием в общественных делах, как бы слабо оно ни было. Человек призван взвешивать не только свои собственные интересы, руководствоваться, в случае столкновения интересов, не только личным пристрастием, применять на каждом шагу принципы и правила, в основании которых лежит одно только общее благо. Кроме того, он обыкновенно встречается рядом с собою в общем деле людей, более освоившихся с теми идеями и действиями, изучение которых может расширить его кругозор и усилить его стремление к общественному благу. Он привыкает чувствовать себя составной частью общества и отождествляет общественный интерес с личным. Там, где не существует такой школы, люди с трудом понимают, что частное лицо, не занимающее выдающегося общественно-го положения, должно нести по отношению к обществу еще другие обязанности, кроме повиновения закону

и правительству; все помыслы и чувства сосредоточены на личности или семье; у людей нет сознания общих интересов, которые можно было бы преследовать совместно с другими. Так как сосед, не будучи ни союзником, ни товарищем, не участвует с нами в одном общем деле, то он представляется нам только соперником или мы превращаем его в свою жертву. Таким образом, страдает даже индивидуальная нравственность, в то время как общественной нравственности вовсе не существует. Если бы это было общим и единственно возможным положением вещей, то стремления законодателей и моралистов могли бы быть направлены только к тому, чтобы сделать из большинства людей стадо баранов, невинно пасущихся бок о бок.

Из всех этих соображений видно, что единственная форма правления, вполне удовлетворяющая всем требованиям общественности, та, в которой принимает участие весь народ; что исполнение даже самой ничтожной общественной функции полезно; что участие должно быть повсюду настолько велико, насколько это допускает общий уровень культуры, достигнутый данным обществом, и что, наконец, ничто не может быть так желательно, как допущение всех к участию в управлении страной. Но так как в обществе, если оно превышает своими размерами маленький город, все члены могут лично принять участие только в самой ничтожной части общественных дел, то идеальным типом совершенной формы правления может быть только представительный.

ГЛАВА IV

При каких общественных условиях представительное правление неприменимо?

Мы теоретически признали представительное правление самым совершенным, так что оно наиболее пригодно для народа, который достиг высшей ступени общей культуры. Чем менее развит народ, тем менее, вообще говоря, пригодна для него эта форма правления. Однако это не безусловно верно, ибо подготовленность народа к представительному правлению не столько зависит от места, занимаемого им среди других народов, сколько от степени, в какой он удовлетворяет известным специальным требованиям. Но эти требования так тесно связаны с общей культурой, что несоответствие между ними является скорее исключением, чем правилом. Посмотрим теперь, при каких условиях представительное правление вовсе не может быть применимо, вследствие ли своей собственной непригодности, или вследствие большей пригодности другого режима.

Прежде всего представительное правление, как всякое другое правление, неприменимо там, где оно не может быть устойчиво, т.е. там, где оно не удовлетворяет трем основным условиям, перечисленным в первой главе. Условия эти следующие: 1) народ должен

быть расположен принять его; 2) народ должен иметь желание и способность выполнить то, что необходимо для его сохранения; 3) народ должен иметь желание и способность исполнять обязанности и функции, возлагаемые на него этой формой правления.

Готовность народа принять представительное правление становится практическим вопросом только тогда, когда просвещенный правитель или одна или несколько других наций, подчинившие себе страну, расположены предложить ему этот дар. Для единичных преобразователей вопрос этот не имеет почти никакого значения: так как против этой реформы не может быть представлено другого возражения, как несочувствие общественного мнения, то они могут тотчас же с полным основанием на это ответить, что склонить его на свою сторону составляет их главную задачу. Когда общественное мнение действительно враждебно реформе, то эта враждебность обыкновенно скорее направлена против факта перемены, чем против самого представительного правления. Впрочем, встречались и противоположные примеры. Иногда проявлялось, вследствие религиозных соображений, нежелание ограничить власть известной династии. Вообще же доктрина пассивного повиновения означает только подчинение существующей власти, какого рода она ни была бы. Случается, что когда делаются попытки ввести представительное правление, то препятствием служит скорее равнодушие к этой форме правления и неспособность поднять ее действия и требование, чем прямое сопротивление. Однако такого рода препятствия часто

бывают столь же гибельны и так же трудно устранимы, как и прямое нерасположение; ибо в большинстве случаев легче дать иное направление активному чувству, чем создать его там, где господствует пассивность.

Когда народ не имеет достаточного уважения и достаточной привязанности к представительному правлению, то нет шансов сохранить его в ближайшем будущем. В каждой стране исполнительная власть составляет ту отрасль правления, которая непосредственно заведует делами и находится в постоянных сношениях с публикой. На нее главным образом возлагаются надежды и ее опасаются частные лица; поэтому в глазах публики видится в ней источник благодетельных, бедствий и главное условие обаяния правительства. Поэтому, если власти, которых обязанность заключается в том, чтобы сдерживать и умерять исполнительную власть, не находят поддержки в сильном общественном мнении и народных чувствах, то она всегда найдет средство устранить их или принудить к повиновению, в уверенности, что она встретит поддержку в этом деле. Устойчивость представительных учреждений зависит от готовности народа бороться за них в случае, если им будет угрожать опасность. Если ими мало дорожат, то они редко могут упрочиться, а если это и случается, то можно быть уверенным, что они будут ниспровергнуты, как только глава правительства или вождь партии, который может собрать достаточно сил для совершения государственного переворота, захочет прибегнуть к маленькому риску, чтобы восстановить неограниченную власть.

Эти соображения относятся к двум первым причинам неудачи представительного правления. Третья причина встречается тогда, когда у народа нет воли или способности сыграть ту роль, которая ему принадлежит в представительном правлении. Если в стране нет достаточно элементов, чтобы создать общественное мнение, интересующееся государственными делами, то избиратели будут пользоваться правом голоса только для того, чтобы служить личным или местным интересам или, наконец, интересам своих сторонников или лиц, от которых они зависят. Ничтожная группа людей, которая при подобном состоянии общественного мнения получает преобладающее влияние в представительном собрании, в большинстве случаев пользуется им исключительно как орудием для обеспечения своих материальных интересов. Если исполнительная власть слаба, то в стране начинается раздор из-за выгодных мест; если она сильна, то она становится деспотичной, вознаграждая народных представителей или тех, кто может наделать ей хлопот, участием в добыче. Единственный результат народного представительства в этом случае будет тот, что управление страной обогатится еще одним собранием, и что ни одно злоупотребление, в котором заинтересована часть народных представителей, не будет устранено.

Однако когда зло не идет дальше, то с ним можно еще примириться, чтобы воспользоваться гласностью и свободой прений, — этими естественными, хотя и не неизбежными принадлежностями всякого, даже номинального, народного представительства. Например,

едва ли можно сомневаться, что, хотя в современной Греции карьеристы, из которых состоит большинство представительного собрания, мало или вовсе не способствуют непосредственно хорошему правлению и даже не обуздывают произвола исполнительной власти, тем не менее они охраняют идею народных прав и сильно содействуют действительной свободе печати, существующей в этой стране. Однако это благодеяние всецело зависит от наследственной королевской власти, действующей наряду с народным правительством. Если бы вместо того, чтобы оспаривать друг у друга влияние на главу государства, эти эгоистические и грязные партии боролись из-за высшей должности, то они, наверное, как в Испанской Америке, навлекли бы на страну хроническую революцию и гражданские войны. Разные политические авантюристы поочередно пользовались бы незаконной деспотической властью, прибегая к противозаконному насилию, причем представительство привело бы лишь к тому, что помешало бы деспотизму упрочиться, а вместе с тем не смягчило бы его дурных сторон и не содействовало бы проявлению немногих его хороших сторон. Во всех указанных случаях представительное правление не может быть устойчиво. Но бывают другие случаи, когда оно и могло бы существовать, но когда другая форма правления предпочтительнее. Это главным образом случается в тех случаях, когда народ, чтобы двинуть дело цивилизации, должен усвоить себе известный опыт или приобрести известную привычку, а представительное правление служит к тому препятствием.

Наиболее очевидный из этих случаев — указанный нами выше, а именно, когда народу предстоит еще усвоить первый урок гражданственности и повиновения. Племя, которое, благодаря постоянной борьбе с природой и с соседями, обладает энергией и мужеством, но которое еще не привыкло повиноваться общему вождю, едва ли приобретет эту привычку при коллективном правлении, избранном из его собственной среды.

Избранное им самим представительное собрание будет отражать только его бурную строптивость. Оно будет отказывать в своей санкции всем мероприятиям, направленным против ограничения его дикого чувства независимости. Только требования войны и необходимая для военного командования деспотическая власть могут обыкновенно заставить подобные племена подчиниться элементарным условиям цивилизованного общественного строя. Только военный вождь может заставить их себе подчиняться, да разве еще случайно какой-нибудь пророк, получающий внушения свыше, или колдун, обладающий чудодейственной силой. Подобные люди могут пользоваться временным влиянием; но так как это влияние чисто личное, то оно редко производит изменение в привычках народа, если только пророк не будет в то же время военным вождем, как Магомет, и не выступит вооруженным апостолом новой религии, или если только военные вожди не пожелают воспользоваться его влиянием и сделать его столпом своего правления.

Но и противоположный недостаток, именно крайняя пассивность и склонность подчиниться тирании,

делает народ также неспособным к представительному правительству. Если народ столь бессильный, вследствие своего характера и условий, в которые он поставлен, мог получить представительные учреждения, он неизбежно выберет своими представителями тиранов, и тяготеющее над ним иго не только не облегчится, но сделается еще более тяжелым. Напротив, многие народы постепенно достигли свободы при помощи центральной власти, которая первоначально по своему положению была соперницей местных деспотов, а в конце концов стала властвовать над ними. История Франции, начиная с Гуго Капета до Ришелье и Людовика XIV, представляет непрерывный ряд таких примеров. Даже в то время, когда король по своему могуществу едва мог уравниваться со многими из своих вассалов, он, по мнению самих французских историков, имел громадное преимущество, потому что был один. К нему обращались взоры *всех* угнетенных; он был надеждою и упованием *всего* королевства, в то время как местный владетель пользовался могуществом только в пределах более или менее ограниченного района. Со всех концов королевства являлись к королю искать покровительства и защиты против того или другого притеснителя. Влияние его росло очень медленно, но постоянно, так как королевская власть умела пользоваться случайностями, представлявшимися только ей одной. Поэтому ее влияние было устойчиво; и по мере того, как она упрочивалась, в притесненной части общества ослабевала привычка смиренно переносить тяготевшее над ней иго. В интересах короля было поощрять вся-

кого рода попытки крепостных освободиться из-под власти своих господ и поставить себя в непосредственную зависимость от королевской власти. Под ее непосредственным покровительством образовывались многочисленные общины, которые не признавали другого властителя над собой, кроме короля.

Повиновение отдаленному монарху представляет уже само по себе свободу в сравнении с господством владельца соседнего замка, и король долгое время был вынужден пользоваться своей властью над классами, которым он помогал добиться освобождения, скорее как союзник, чем как господин. Таким образом центральная власть, деспотическая в принципе, хотя обыкновенно очень ограниченная на деле, служила главным орудием для достижения народом той ступени цивилизации, к которой он бы навряд приблизился при настоящем представительном правлении. В Европе есть страна, где этот процесс еще не кончен и где он не может быть завершен иным способом. Только самодержавная власть или всеобщая резня могла вызвать освобождение крестьян в России.

В те же исторические эпохи наблюдается еще другая заслуга неограниченной власти, заключающаяся в том, что она преодолела некоторые препятствия развитию культуры, которая представительное правление, вероятно, только бы усилило. Однако из наиболее сильных помех для прогресса, даже при довольно высоком уровне развития, является стремление отстаивать чисто местные интересы. Некоторые народы, во многих отношениях способные пользоваться свободой

и подготовленные к ее восприятию, могут не иметь необходимых качеств для того, чтобы образовать даже маленькое государство. Не только зависть и антипатия могут вызывать раздоры и препятствовать добровольному слиянию, но и отсутствие надлежащих чувств и привычек превращает это слияние, если оно осуществилось, в чисто номинальное. Так, например, граждане древних общин или жители азиатской деревни могут иметь большой опыт в заведовании сельскими или городскими делами и даже осуществлять иногда сносное народное правление в этом ограниченном виде, но вместе с тем они могут чувствовать только слабую симпатию к жителям других общин и деревень, не иметь ни привычки, ни способности заведовать делами многих объединенных центров этого рода. Я не знаю примера в истории, когда бы известное число этих политических частиц или атомов слились в одно целое и начали бы себя чувствовать одним народом, подчинившись предварительно общей центральной власти¹. Только привыкнув уважать эту власть, входить в ее планы, содействовать ее целям, такой народ начинает понимать широкие интересы, присущие стране значительных размеров. Напротив, подобные интересы состав-

¹ Италия составляет, быть может, единственное исключение, и то только в последней стадии своего политического развития. Самый трудный предварительный переход от городской изолированности Флоренции, Пизы или Милана к провинциальному единству Тосканы или Ломбардии совершился обыкновенным путем.

ляют главный предмет забот центрального правителя; и только благодаря более или менее тесным сношениям, которые оно устанавливает с отдельными местностями, эти интересы становятся доступными всем.

Наиболее благоприятным для этой цели было бы такое стечение обстоятельств, при которых возникли бы представительные учреждения без представительного правления: одно или несколько представительных собраний, составленных из местных элементов, обратившихся в помощников или орудия центральной власти, но редко пытающиеся противоречить ей или контролировать ее.

Когда народ участвует таким образом в совещаниях, но не разделяет верховной власти, то политическое воспитание, даваемое центральной властью, воспринимается полнее, чем это могло бы совершиться при других условиях, наиболее влиятельными местными деятелями и народом вообще. В то же время этим устанавливается традиция правления, основанного на общем согласии, или по крайней мере традиция не санкционирует не основанное на нем правление. Последнее, будучи освящено обычаем, весьма часто приводило благие начинания к крушению и являлось одним из роковых факторов, останавливавших в большинстве стран прогресс на первых его ступенях, потому что работа одного какого-нибудь периода исполнялась так, что мешала необходимой работе последующих поколений. Тем временем мы можем принять за политическую истину следующее положение: неограниченной монархии скорее, чем представительному

правлению, удастся слить незначительные политические единицы в один народ, скрепленный чувством солидарности, достаточно сильный, чтобы противодействовать завоеваниям и нашествиям, и обладающий настолько разнообразными и значительными интересами, чтобы соответственно расширить общественный политический кругозор народа.

Ввиду этих различных причин королевская власть, не стесняемая контролем (хотя, может быть, усиленная поддержкой) представительных учреждений, является наиболее подходящей формой правления в ранней стадии развития какого-нибудь общества, не исключая и городских общин наподобие тех, какие существовали в древней Греции. Там королевская власть, находившаяся под действительным, хотя и не явным и не узаконенным контролем общественного мнения, должна была исторически предшествовать в течение неизвестного и, вероятно, продолжительного периода всяким свободным учреждениям и, наконец, уступить место олигархиям нескольких фамилий, продержавшихся, в свою очередь, в течение значительного периода времени.

Можно указать на сотни других слабостей и недостатков, которые делают народ неспособным воспользоваться соответственно представительным правлением; но нельзя сказать, чтобы правление одного или немногих лиц неизбежно имело тенденцию устранить или ослабить зло. Сильные предрассудки, упорная привязанность к старым обычаям, национальные недостатки или невежество и отсутствие умственной культуры, если они преобладают в народе, будут обыкновен-

но отражаться на деятельности его представительных собраний. Если бы исполнительная власть и непосредственное ведение государственных дел оказались в руках людей, сравнительно свободных от этих недостатков, то эти люди могли бы делать гораздо больше добра, чем тогда, когда они обязаны считаться с подобными представительными собраниями. Но роль правителя сама по себе не служит в этом случае, как во многих других, нами рассмотренных, ручательством, что эти деятели проникнутся благотворными интересами и стремлениями. Правитель и их советники редко будут стоять значительно выше недостатков и степени культуры народа, за исключением того случая, когда они — иностранцы, принадлежащие к более цивилизованному народу или передовому обществу. Тогда, несомненно, правители могут в отношении цивилизации стоять значительно выше тех, кем они правят, и подчинение иностранному правительству этого вида, несмотря на неизбежно связанное с ним зло, часто приносит большую пользу народу, так как заставляет его проходить быстро многие фазисы прогресса и устраняет многие препятствия, которые могли бы долго продержаться, если бы народ был предоставлен своей собственной участи и своим природным влечениям.

В стране, управляемой иностранцем, подобные благодетельные последствия может дать только правление гениального монарха, какие встречаются редко. В истории мы видим очень немного таких правителей, которые, к счастью для человечества, царствовали достаточно долго, чтобы упрочить некоторые из своих

реформ и оставить их под охраной поколения, созревшего под их влиянием. Карл Великий представляет один из таких примеров, Петр Великий — второй. Подобные примеры, однако, настолько редки, что они могут быть скорее отнесены к счастливым случайностям, так часто решавшим в критический момент вопрос — сделают ли некоторые из передовых народов в своем развитии внезапный скачок или возвратятся в состояние варварства. Такова была роль Фемистокла в эпоху нашествия персов, или Вильгельмов I и III Оранских. Было бы нелепо вводить учреждения единственно в расчете на подобные случайности, тем более, что такие гениальные личности, занимая выдающееся положение, не нуждаются в деспотической власти, чтобы оказывать большое влияние, как это видно из последних трех примеров.

Особенного внимания с точки зрения учреждений заслуживает нередко встречающийся случай, когда немногочисленная, но передовая часть населения, благодаря ли принадлежности к другой, более культурной, расе, или каким-либо другим обстоятельствам, заметно отличается по своему развитию и характеру от остальной его части.

При таких условиях правление в руках представителей народной массы легко утратит многие преимущества, вытекающие из культурности высших классов. Между тем правление в руках представителей этих классов может привести к большому уничтожению народной массы и лишить ее всякой надежды на более достойное существование, если только она

сама не решится отделаться от одного из наиболее ценных факторов прогресса. Такой народ лучше всего устроится, если установит у себя неограниченную законом или по крайней мере фактически самостоятельную власть в лице главного правителя высшего класса. Он один в силу своего положения заинтересован в улучшении участи народной массы, к которой он не имеет основания относиться недоверчиво, видя в ней противовес против чрезмерного могущества общественно-го класса, из которого он вышел. И если счастливые обстоятельства поставили наряду с ним подчиненное ему собрание представителей высшего сословия, которое своими возражениями и запросами, а при случае и взрывами энергии, поддерживает дух коллективного сопротивления и которое с течением времени может сделаться истинно национальным представительством (в чем, в сущности, и состоит история английского парламента), то нация имеет все шансы на нормальное развитие, на какое только может рассчитывать общество при таких условиях и при таком составе.

Одно из стремлений, хотя и не лишаящее народ способности к представительному правлению, но серьезно мешающее ему воспользоваться всеми его преимуществами, заслуживает особенного внимания. Существуют два рода склонностей, по существу совершенно различных, но имеющих между собой нечто общее и вследствие этого часто совпадающих в направлении, которое они дают усилиям отдельных лиц и народов. Одна из них — желание властвовать, другая — нежелание подчиняться чьей-либо власти. Различная сила,

с какой эти две склонности проявляются у разных народов, составляет один из важнейших факторов в их истории. Существуют нации, у которых страсть повелевать другими настолько преобладает над стремлением сохранить сильную независимость, что они даже ради призрачной власти готовы всецело пожертвовать своей свободой. Каждый член такого народа, подобно простому солдату в армии, охотно отрекается от своей личной свободы в пользу своего начальника, лишь бы армия торжествовала и ему можно было гордиться тем, что и он — один из победителей, хотя бы его участие во власти, проявляемой над побежденным, было совершенно призрачно. Правительство, строго ограниченное в своих полномочиях власти, воздерживающееся от вмешательства и предоставляющее делам идти своим порядком, не присваивая себе роли опекуна или руководителя, не по вкусу такому народу. В его глазах представители власти могут делать все, что угодно, лишь бы самая власть была открыта для общего соискательства. Средний человек в таком народе предпочитает иметь лучше надежду, хотя бы отдаленную и невероятную, что он достигнет некоторой власти над своими согражданами, чем пользоваться уверенностью, что власть не будет проявлять без надобности своего вмешательства по отношению к нему и его близким.

Эта черта характеризует народ, состоящий из карьеристов. Направление политики определяется у него главным образом погоней за местами; все заботятся только о равенстве, но не о свободе; борьба политических партий сводится к тому, чтобы решить, будет

ли власть во все вмешиваться, принадлежать тому или другому классу, или даже, может быть, просто той или другой группе политических деятелей; о демократии имеют лишь то представление, что она открывает доступ к государственным должностям всем, а не одному только ограниченному числу лиц; чем учреждения демократичнее, тем больше создается мест и тем чрезмернее излишек власти, проявляемой всеми над каждым и исполнительной властью над всеми.

Было бы несправедливо и невеликодушно признавать эту картину верным изображением французского народа. Но и в той мере, в какой эта черта характера проявляется в нем, она послужила причиной тому, что представительное правление высших классов не могло удержаться вследствие их крайней испорченности, а попытка установить представительство всего мужского населения страны на первых своих шагах окончилась тем, что один человек заручился правом ссылать своих сограждан без суда в Кайенну.

Если английский народ более всякого другого способен к представительному правлению, то это объясняется тем, что все англичане в большинстве случаев принадлежат к совершенно противоположному типу. Они энергично восстают против всякой попытки усиления власти, не освященной укоренившимся обычаем или их собственным правосознанием; но они, обыкновенно, очень мало заботятся о приобретении власти над другими. Не имея никакой склонности стать во главе правления, потому что слишком хорошо знакомы с теми личными мотивами, которые заставляют других

добиваться власти, они предоставляют ее тем, кому она досталась без происков, как естественный результат их общественного положения. Если бы другие народы это поняли, они объяснили бы себе некоторые кажущиеся противоречия в политических чувствах англичан: их непоколебимую готовность предоставить управление высшим классам и вместе с тем их непокорность по отношению к тем же классам, когда те превышают свою законную власть, или же решительность, с какой они напоминают своим правителям, что английский народ никогда не допустит, чтобы им управляли не так, как он этого желает. Вот почему погоня за местами составляет род честолюбия, наиболее чуждый англичанам. Если исключить некоторые фамилии, которые обыкновенно занимают государственные должности, то мы увидим, что англичане стремятся в жизни к другому, т.е. добиваются успеха только в своих делах или в своей профессии. Они чувствуют сильнейшую антипатию к людям и партиям, посвящающим себя только борьбе из-за мест, и ничто не внушает им такого отвращения, как увеличение числа государственных должностей, к чему так сильно стремятся пристрастные к бюрократическим порядкам народы европейского материка, которые предпочитают платить высокие налоги, чем уменьшить шансы заручиться местечком для себя или своих родственников. Когда они требуют сбережений, то это значит, что они добиваются не сокращения числа должностей, а окладов, присвоенных тем должностям, которые слишком значительны для того, чтобы обыкновенный гражданин мог рассчитывать на них.

ГЛАВА V

Об истинных функциях представительных собраний

Обсуждая вопросы представительного правления, необходимо главным образом иметь в виду различие между его основной идеей и теми особенными формами, в которые она воплощалась под влиянием исторических случайностей или общепринятых взглядов данной эпохи.

Представительное правление означает, что весь народ или значительная его часть пользуется через посредство периодически избираемых ими депутатов высшей контролирующей властью, которая во всяком государственном строе где-нибудь да находится. Этой высшей властью нация должна обладать во всей ее полноте. Ей должно принадлежать руководство всеми мероприятиями правительства всякий раз, когда это ей заблагорассудится. Нет надобности, чтобы основные законы страны давали ей такую власть. Этого нет в британской конституции. Но то, что она дает, практически равносильно. Власть окончательного контроля в сущности так же едина в смешанной или уравновешенной форме правления, как в чистой монархии или демократии. В значительной степени верно мнение древних, воскрешенное великими авторитетами новейшего времени, что уравновешенный

государственный строй невозможен. Равновесие существует почти всегда, но никогда стрелка весов не указывает на нуль. Какая чаша перевешивает — не всегда ясно видно. В английской конституции каждый из трех участников в верховной власти облечен такими полномочиями, которые, если бы ими вполне воспользовались, дали бы ему возможность остановить весь правительственный механизм.

Следовательно, номинально каждый из них облечен равной властью противодействовать и препятствовать другим, и если бы какой-нибудь из трех участников мог надеяться улучшить свое положение при помощи этой власти, то, судя по обыкновенному ходу человеческих дел, нельзя сомневаться, что он воспользовался бы ею для этой цели. Не подлежит также сомнению, что каждый из трех участников пустил бы в ход все свое могущество для самообороны, если бы он подвергся нападению со стороны одного из двух остальных или со стороны их обоих.

Что же им мешает действовать наступательно? Подразумеваемые конституцией принципы, другими словами, политическая нравственность страны, и на нее-то следует обратить внимание, если мы хотим уяснить себе, на чьей стороне фактически находится высшая власть в английской конституционной жизни.

В силу постановления конституции, корона может отказать в своей санкции всякому закону, равно как назначать и удерживать в должности министра вопреки представлениям парламента. Но конституционная нравственность страны уничтожает это право

и мешает пользоваться им, т.е. делает его недействительным. Требуя, чтобы глава правительства непременно назначался палатой общин, она делает ее фактическим правителем государства. Однако это подразумеваемое правило, ограничивающее пользование законными полномочиями, действительно и остается в нем только под условием, чтобы оно было согласовано с существующим распределением фактической власти. Во всякой конституционной стране есть преобладающая сила, и она-то одержала бы верх, если бы компромиссы, на основании которых конституция обыкновенно действует, были отменены и дело дошло бы до борьбы. Конституционные правила остаются в силе и имеют практическое применение лишь до тех пор, пока они дают преобладание в конституции той из сторон, которая пользуется большей фактической властью в стране.

В Англии такова народная власть. Поэтому, если бы закон английской конституции и подразумеваемые принципы, которыми фактически регулируется положение различных политических властей, не давали народному элементу в конституции такого же существенного главенства во всех отраслях управления, какое соответствует его настоящему значению в стране, то конституция не обладала бы нынешней своей устойчивостью, законы или подразумеваемые принципы должны были бы подвергаться изменению. Следовательно, английское правление есть представительное в истинном смысле этого слова, и полномочия, предоставляемые лицам, непосредственно не ответственным

перед народом, могут только считаться предосторожностями, которые правящая власть готова допустить, как коррективу против собственных ошибок. Такие предосторожности существовали во всех правильно организованных демократиях. Мы встречаем их и в Афинском государственном строе, и в конституции Соединенных Штатов.

Но если существенным условием для представительного правления служит фактическое главенство представителей, это еще далеко не решает вопроса, каковы те функции, которые должны непосредственно и лично исполняться представительным собранием, и какое участие ему должно быть предоставлено в правительственном механизме. В этом отношении представительное правление допускает большое разнообразие, но функции собрания во всяком случае должны обеспечивать за ним верховный контроль над всеми делами.

Между контролем правительственной деятельности и ведением государственных дел существует большая разница. Тот же человек или то же собрание могут с успехом все контролировать, но не исполнять; и во многих случаях этот контроль будет тем совершеннее, чем менее человек или собрание действуют сами. Полководец не может так успешно руководить движениями армии, если он сражается в рядах ее или сам участвует в штурме. То же можно сказать и о собраниях людей. Некоторые дела могут исполняться только собраниями; другие же не могут ими исполняться успешно. Поэтому надо разграничивать вопрос

о том, какие дела народное собрание может контролировать и какие само исполнять. Ему принадлежит, как мы уже видели, контроль над всеми действиями правительственной власти. Но чтобы решить, каким способом этот общий контроль может успешнее всего производиться и какую часть правительственных дел представительное собрание должно удерживать в своих руках, необходимо рассмотреть, какого рода дела способно с успехом выполнить многочисленное собрание. Только то, что может хорошо исполнить коллегия, оно должно принимать на себя. По отношению ко всему остальному задача его заключается не в том, чтобы самому действовать, а чтобы побуждать других действовать успешно.

Например, обязанность, наиболее свойственная, по общему убеждению, народному представительному собранию, это вотирование налогов. Тем не менее ни в одной стране представительное собрание не возьмет на себя разработку бюджета собственными силами или через своих уполномоченных, даже если суммы бюджета могут быть вотированы только палатой общин, и ее санкция необходима и для определения государственных расходов. Однако, по установленному всюду конституционному обычаю, суммы могут быть ассигнованы только по предложению короны. Очевидно, тут руководствовались чувством, что воздержание в назначении сумм и осмотрительность в их расходовании можно ожидать только тогда, когда исполнительная власть ответственна за сметы и вычисления, на основании которых производится расход.

Следовательно, от парламента не требуется и ему даже не позволяется непосредственно устанавливать какой-нибудь налог или расход. Все, что от него требуется, это его согласие, и единственная власть, которая ему представляется, это отказ. Принципы, заключающиеся в этой конституционной доктрине, если проследить их до конца, могут служить руководством для разграничения и определения общих функций представительных собраний. Во-первых, признается, что во всех странах, где представительная система действует на практике удовлетворительно, многочисленные представительные собрания не должны управлять. Это правило основано не только на более существенных принципах хорошего управления, но и на принципах, от которых зависит успешное ведение всякого дела. Никакое собрание людей, если оно не организовано соответственно и не имеет руководителя, не способно *действовать* в истинном значении этого слова. Даже немногочисленная комиссия избранных лиц, специалистов по данному вопросу, всегда является менее пригодной, чем отдельное лицо, которое может найтись среди членов комиссии, и последняя значительно бы выиграла, если бы этот человек был назначен главой и все остальные члены ему подчинены. Но когда надо *обсуждать* какой-либо вопрос, собрание сделает это успешнее отдельного лица. Равным образом, когда положение дел требует, чтобы выслушивались и принимались во внимание многие противоречивые мнения, то совещательное собрание необходимо. Итак, собрания бывают часто полезны даже

для административных дел, но вообще только в качестве совещательных, так как обыкновенно подобные дела лучше исполняются, когда ответственно одно лицо. Даже акционерная компания в действительности, если не по уставу, имеет управляющего, и хорошее или плохое ведение им дел зависит главным образом от его личных качеств, и остальные члены правления только дают ему советы, контролируют или устраняют его в случае каких-нибудь ошибок. Их равноправное по уставу участие в делах составляет не столько преимущества, сколько препятствия с точки зрения пользы, которую они могут принести, так как оно сильно ослабляет сознание управляющего в личной ответственности, которую он должен нести один.

Но народное собрание еще менее способно управлять или давать точные инструкции тем, в руках которых сосредоточивается управление. Вмешательство, даже с наилучшими намерениями, почти всегда бывает вредно. Всякая отрасль государственного управления является делом очень сложным, имеющим свои особые принципы и традиционные правила. Многие из них бывают известны лишь лицам, уже занимавшимся делом, и, по всей вероятности, не могут быть надлежащим образом оценены теми, кто с ними практически не знаком. Я не хочу этим сказать, что государственное управление включает в себе какие-то тайны, доступные лишь посвященным. Его принципы совершенно понятны каждому здравомыслящему человеку, представляющему себе верно совокупность обстоятельств и условий, с которыми надо считаться.

Но для этого он должен знать эти обстоятельства и условия, а подобное знание не может быть делом наития. Существует много правил величайшей важности в каждой отрасли государственного управления (как их немало в каждом частном деле), значение которых незнакомое с делом лицо не может себе уяснить и о существовании которых оно даже не подозревает, потому что они предназначены для устранения опасностей и затруднений, над которыми оно никогда не задумывалось. Я знал общественных деятелей и министров со значительными природными способностями, которые при первых своих шагах на новом для них административном поприще вызывали улыбки своих подчиненных тем тоном, в каком они возвещали, как о никому неведомой, впервые ими только открытой истине, о такой элементарной идее, которая, вероятно, всякому приходит в голову при первом знакомстве с предметом и которая тотчас же им оставляется при более серьезном его изучении. Правда, что всякий государственный деятель знает, когда надо отступать от традиций и когда надо их держаться. Но нельзя думать, что он выполнит свое дело лучше, если совсем не будет знать традиций.

Человек, не знакомый с приемами, освященными общим опытом, не способен судить об обстоятельствах, требующих отступления от установленных приемов. Интересы, зависящие от мер, принимаемых тем или другим ведомством, последствия, проистекающие от того или другого заведования его делами, требуют для правильной своей оценки особого рода знаний

и специально выработанного смысла, столь же редко встречающихся среди неподготовленных к этому делу, как способность вводить законодательную реформу среди тех, кто никогда их специально не изучал. Все эти трудности, наверно, будут игнорироваться представительным собранием, которое возьмется судить о чисто административных мероприятиях.

В лучшем случае, это будет неопытность, произносящая приговор над опытностью, невежество, осуждающее знание — такое невежество, которое, не подозревая о существовании того, чего оно не знает, одинаково беззаботно и надменно, если не с озлоблением, отвергает всякое право другого лица высказать мысль, более достойную рассмотрения, чем его собственная. Так бывает, когда к делу не примешан корыстный мотив; в противном случае результатом является более беззастенчивое и смелое взяточничество, чем какое встретится при самом развращенном режиме. И для этого вовсе не требуется, чтобы большинство в собрании руководствовалась корыстолюбием. Во многих случаях достаточно, чтобы им были заражены два или три члена. Эти два или три члена будут гораздо сильнее заинтересованы в том, чтобы направить собрание на ложный путь, чем каждый из остальных членов в том, чтобы вернуть его на верную дорогу. Большинство может не замарать рук, но оно не может проявить ясности суждения и должного внимания в вопросах, которые им не изучались: беспечная группа людей, как и отдельный беспечный человек, принадлежит тому, кто приложит наибольшие старания завладеть ею.

Неудовлетворительные мероприятия и назначение министра могут быть контролируемы парламентом. Равным образом интерес министров защищаться, а интерес их противников нападать — обеспечивают более или менее беспристрастное рассмотрение вопросов. Но, *quis custodiet custodes*¹, кто будет контролировать парламент? Министр или директор департамента чувствует, что на нем лежит некоторая ответственность. В подобных же случаях собрание не чувствует себя нисколько ответственным. Действительно, разве видано, чтобы член парламента лишен был своих полномочий за то или другое решение какого-нибудь частного или административного вопроса? Для министра или директора канцелярии гораздо важнее мнение, которое сложится о его мероприятиях по истечении некоторого времени, чем мнение, установившееся в данный момент; но собрание интересуется только мнением данной минуты, как бы оно ни было легкомысленно или искусственно, и если это мнение оказывается в его пользу, то как оно само себя, так и другие считают его совершенно правым, как бы последствия ни были гибельны. Кроме того, собрание никогда лично не испытывает неудобств от своих мероприятий, за исключением того случая, когда они достигли размеров национального бедствия. Министры и администраторы предусматривают их и принимают на себя беспокойство и заботы, сопряженные с их устранением.

¹ [Кто будет стеречь сторожей? (лат.). — Прим. ред.]

Представительное собрание не должно решать административных вопросов, а заботиться о том, чтобы решение зависело от лиц, наиболее к этому пригодных. Но назначением должностных лиц оно не может достигнуть этой цели. Нет дела, которое требовало бы так безусловно личной ответственности, как назначение должностных лиц. Всякий, знакомый с государственными делами, подтвердит, что едва ли найдется другой вопрос, по отношению к которому заурядный человек был бы менее щепетилен, и другой случай, где бы меньше обращалось внимания на пригодность человека для данной должности, отчасти потому, что люди не знают кандидатов, отчасти потому, что они не заботятся о том, чтобы их узнать. Когда министр, как принято говорить, делает надлежащий выбор, т.е. когда он не выдвигает близких ему людей или своих сторонников, то непосвященный человек может предположить, что он старается предоставить место наиболее достойному лицу. А между тем это далеко не так. Обыкновенный министр считает себя чудом совершенства, когда он предоставляет место заслуженному лицу или такому, которое имеет право на признательность со стороны общества, хотя бы эта заслуга или это право не имели отношения к должности. *Il fallait un calculateur, ce fut un danseur qui l'obtint*¹ — это едва ли реже оправдывается в наши дни, чем во времена Фигаро, и министр несомненно считает себя не только

¹ [Требовался счетчик, и посему на это место взяли танцора (франц.). — Прим. ред.]

безупречным, но даже заслуживающим одобрения, когда избранный им человек танцует хорошо.

Кроме того, пригодность человека для данной обязанности может быть оценена только теми, кто знает этого человека или кто специально сам следит за чужой работой, или руководствуется свидетельством лиц, которые в состоянии судить о ней. Если даже эти условия так мало принимаются во внимание крупными государственными деятелями, ответственными за назначения должностных лиц, то чего же можно ожидать от собраний, не подлежащих ответственности? Даже в настоящее время худшие назначения те, которые делаются ради приобретения поддержки представительного собрания или для обезоружения ее оппозиции: чего же мы можем ожидать, если бы право назначения принадлежало самому собранию? Многочисленные собрания никогда не обращают внимания на специальные способности. Пока человек еще не заслужил виселицы, он считается почти так же пригодным, как и всякий другой, к любой должности, которую ему вздумается занять. Когда назначения, делаемые народным собранием, не зависят, как это почти всегда бывает, от партийных связей или от частных интриг, то человек назначается или потому, что он пользуется часто незаслуженной репутацией способного человека, или потому, что он располагает популярностью.

Никогда не признавалось желательным, чтобы назначение даже членов кабинета исходило от парламента. Достаточно, если он действительно избирает первого министра или указывает на двух-трех лиц, из ко-

торых он может быть избран. Поступая так, он просто признает факт, что известное лицо является кандидатом партии, которая, по соображениям общей политики, должна пользоваться поддержкой. В сущности, единственное, что парламент решает, это — вопрос, которой из двух или самое большее трех партий или групп должна принадлежать административная власть, а сама партия уже решает, который из ее членов наиболее пригоден занять место первого министра. Согласно с существующей конституционной практикой в Англии, это дело, по-видимому, поставлено так хорошо, как только можно желать. Парламент не назначает ни одного министра, но корона избирает главу административной власти, сообразуясь с общими желаниями и склонностями, выраженными парламентом, а других министров — по рекомендации главы кабинета; в то же время на каждом министре всецело лежит нравственная ответственность за назначение подходящих лиц на остальные административные должности, которые не принадлежат к числу пожизненных.

В республике необходим какой-нибудь другой порядок, но, чем более он будет приближаться к тому, который издавна существует в Англии, тем лучше, по всей вероятности, он будет действовать. Как в Американской республике, глава исполнительной власти должен избираться совершенно независимо от представительного собрания, или собрание должно довольствоваться только назначением первого министра и возложить на него ответственность за выбор его товарищей и подчиненных.

Я уверен, что по крайней мере теоретически эти соображения встретят общее сочувствие, но на практике в представительных собраниях проявляется сильная склонность все более и более вмешиваться в частности управления, в силу того общего закона, что кто обладает наибольшим вниманием, тот склонен и злоупотреблять им. Это одна из практических опасностей, угрожающих будущности представительных правлений.

Равным образом не подлежит сомнению, — хотя эта истина прокладывала себе дорогу очень медленно и стала признаваться лишь недавно, — что многочисленное собрание так же мало способно к непосредственной законодательной деятельности, как и к административной. Едва ли есть какая-нибудь другая сфера умственного труда, которая бы в такой степени нуждалась не только в опыте, но и в специальной подготовке путем долгого и кропотливого обучения, как составление законов. Если бы не было других причин, то и этой достаточно, чтобы понять, почему законы могут быть хорошо разработаны только немногочисленной комиссией. Не менее убедительным аргументом в пользу этого мнения служит то, что всякое постановление закона должно быть отредактировано с самым полным пониманием его связи со всеми остальными постановлениями, и что разработанный закон должен составлять одно целое с прежним законодательством. Эти условия не могут быть осуществлены, если законы вотируются статья за статьей в собрании, составленном из разнородных элементов. Несοοбразность такой законодательной деятельности поражала бы

всех, если бы наши законы и без того не представляли, по форме и по толкованию, такого хаоса, что ничто, кажется, уже не в состоянии увеличить путаницы и противоречий. Однако даже теперь полная непригодность нашего законодательного механизма для достижения преследуемой им цели дает себя на практике с каждым годом все сильнее чувствовать.

Уже вследствие недостатка времени, необходимого для разработки законов, парламент становится все более и более неспособным провести билль в связном и полном виде. Если же внесен билль, который пытаются объять какой-нибудь предмет во всей его совокупности — а издавать законы, касающиеся какой-нибудь части, не имея в виду целого, невозможно, — то он откладывается от одной сессии до другой, за совершенной невозможностью найти время, чтобы заняться им. Хотя бы закон был обдуманно отредактирован специалистами, наиболее компетентными в этом вопросе и располагающими всеми необходимыми для этого источниками и сведениями, или комиссией, избранной в виду основательного ее знакомства с предметом и потратившей годы на изучение и подготовку данного закона, он все-таки не пройдет, потому что палата общин не захочет отказаться от своей драгоценной привилегии переделывать его своими неуклюжими руками. За последнее время вошло до некоторой степени в обычай отсылать билль, если сущность его одобрена во втором чтении, для более подробного рассмотрения в специальную комиссию. Но практика выясняла, что от этого дело не ускоряется, потому что билль должен

еще пройти затем в общей комиссии обеих палат; при этом частные мнения и придирки, опровергнутые знанием, снова всплывают пред судом невежества. Правда, что этот обычай был введен главным образом палатой лордов, члены которой менее стремятся к вмешательству в чужие дела и менее ревниво относятся к значению своих индивидуальных голосов, чем члены нижней палаты. И когда обширный билль подвергся подробному обсуждению, то в каком виде выходит он из рук комиссии! В нем исключены такие статьи, которые имеют существенное значение для всего закона; включены противоречивые статьи для того только, чтобы удовлетворить частным интересам или угодить придирчивому члену, угрожающему отсрочкой билля; вставлены по предложению члена, имеющего весьма поверхностное представление о предмете, статьи, ведущие к последствиям, которых в тот момент не имелось в виду составителем билля или депутатами, оказавшими ему свою поддержку; и вследствие всего этого в ближайшей сессии потребуются новый закон для исправления совершенных ошибок. Недостаток нынешней законодательной процедуры заключается именно в том, что изложение и защита билля или его статей очень редко выпадают на долю его составителя, который может даже не быть членом палаты. Защита билля возлагается на министра или на члена парламента, который его не разрабатывал и поэтому затрудняется в приискании аргументов, если они сами не совершенно очевидны, который не знаком во всей полноте с предметом и не понимает, какими доводами

его можно лучше всего поддержать, неспособен отражать непредвиденные возражения. Беде еще можно помочь, если она касается правительственных биллей, и в некоторых конституционных странах с этой целью правительству дозволялось иметь в обеих палатах своих представителей с правом слова, но без права голоса.

Если бы значительное большинство палаты общин, никогда не желающее предлагать поправок или выступать с речами, решило больше не предоставлять ведения дела деятельному меньшинству; если бы оно поняло, что для законодательной деятельности требуются не бойкость речи и право быть членом парламента, но более положительные качества, которые можно найти, если их поискать, — то оно скоро уяснило бы себе, что в деле законодательства, как и в деле управления, представительное собрание должно не само действовать, но заставлять других действовать и решить, кому или какому роду людей оно может доверить дело, затем дать свою санкцию или отказать в ней, когда законопроект разработан. Всякое правительство, предназначенное для высокоцивилизованной страны, должно иметь в своем составе, как один из основных элементов, законодательную комиссию, число членов которой не превышало бы числа членов кабинета, специально для разработки законов. Если бы законы нашей страны подверглись — как это, впрочем, вероятно, скоро случится — пересмотру и были бы приведены в стройное целое кодификационной комиссией, то последняя могла бы продолжать действовать

в качестве постоянного учреждения для того, чтобы охранять свое дело, не допускать искажений и вносить дальнейшие поправки по мере надобности. Никто не стал бы требовать, чтобы это собрание имело право самостоятельно *издавать* законы: комиссия воплощала бы в себе только разум, а парламент — волю. Никакое мероприятие не могло бы получить силу закона, пока оно не было бы формально санкционировано парламентом; а парламент или каждая из палат имели бы право не только отвергать, но и отсылать билль обратно в комиссию для пересмотра и исправления. Кроме того, обе палаты могли бы пользоваться инициативой в деле направления в комиссию законодательных вопросов с инструкцией разработать соответственный законопроект. Само собой разумеется, что комиссия не имела бы права отказаться от составления законов, которые желательны стране. Инструкции, выработанные обеими палатами для составления билля, имеющего в виду определенную цель, должны быть обязательны для членов комиссии; в противном случае они должны отказаться от своей должности. Но когда законопроект уже разработан, парламент не мог изменять, но только одобрить либо отвергнуть его, или же если он признает необходимость частных изменений, отослать его обратно в комиссию для пересмотра. Члены комиссии должны назначаться короной, но они сохраняют свои места в продолжение определенного срока, примерно в течение пяти лет, если только они не будут смещены по представлению обеих палат вследствие недостойного их поведения, как

это случается с судьями, или вследствие отказа разработать билль согласно с требованиями парламента. По прошествии пяти лет один член выбывает из комиссии, если только он не избран в нее вторично. Это дало бы комиссии возможность избавиться от члена, оказавшегося не на высоте своего положения, и обновить комиссию более молодыми силами.

Потребность в соответственном учреждении чувствовалась уже в афинской демократии, где, во времена самого полного ее расцвета, народное собрание могло проводить только постановления относительно отдельных политических вопросов (псефизмы). Но законы в собственном смысле могли издаваться и изменяться только другим, не столь многочисленным и ежегодно обновляемым собранием *номофетов*, в обязанности которых входил также пересмотр всех законов и согласование их между собой. Английские конституционные учреждения сильно затрудняют введение какой-нибудь новой по форме и сущности системы, но сравнительно нетрудно ослабить нерасположение к нововведениям путем приспособления их к существующим формам и традициям. Мне кажется, что средство для обогащения конституции этим важным усовершенствованием может быть найдено в механизме палаты лордов. Комиссия разработки законов была бы сама по себе не более коренным нововведением в конституции, чем департамент призрения бедных (Poor law board), или комиссия по крестьянским делам (Inclosure comission). Если бы, ввиду громадной важности задачи, возлагаемой на законодательную

комиссию, каждый ее член, если только он не был отставлен от должности по представлению парламента, становился пожизненным пэром, то вероятно, в силу того же здравого смысла и такта, благодаря которым на практике судебные функции пэров исполняются исключительно специалистами из их среды, — и законодательная деятельность, если только не затронуты вопросы, касающиеся политических принципов и интересов, была бы предоставлена законодателям по профессии. Кроме того, на последних была бы возложена разработка биллей, исходящих от Верхней Палаты и от правительства. Наконец, члены палаты общин, не занимающие официальных должностей, постепенно пришли бы к убеждению, что им легче провести свои предложения в обеих палатах, если, вместо того, чтобы вносить билль прямо на их обсуждение, они предварительно подвергали его рассмотрению законодательной комиссии. Действительно, палата могла бы передавать на рассмотрение комиссии не только возбуждаемые ею вопросы и специальные предложения, но и законопроект *in extenso*¹, если кто-нибудь из членов окажется в состоянии изготovit пригодный, который имел бы шансы пройти. Без сомнения, палата обращалась бы в комиссию со всеми подобными проектами, которые заключали бы в себе хотя бы сырой материал или заслуживающие внимания соображения, а также со всякими поправками или

¹ [В целом (лат.). — Прим. ред.]

возражениями, которые члены палаты могли бы излагать письменно после того, как мероприятие уже рассмотрено комиссией.

Пересмотр законов в соединенной комиссии обеих палат вышел бы сам собой из употребления, подобно королевскому вето, праву отказывать в утверждении бюджета и другим устаревшим орудиям политической борьбы, которыми никто не желает пользоваться, но с которыми и расстаться не хотят, приберегая их на случай исключительных обстоятельств. Благодаря такой системе, законодательная деятельность поставлена была бы надлежащим образом, как дело, требующее специальной подготовки и опыта; а важнейшее право народа — право быть управляемым законами, утвержденными избранными им представителями — было бы вполне сохранено и получило бы даже больше значения, потому что были бы устранены серьезные, но вовсе не неизбежные недостатки, сопряженные ныне с этим правом в форме невежественного и плохо продуманного законодательства.

Истинная задача представительного собрания состоит не в управлении, к которому оно совершенно неспособно, а в наблюдении над правительством; оно должно подвергать гласности все его действия, побуждать к разъяснению и оправданию тех из них, которые могут возбуждать сомнения, порицать их, когда они этого заслуживают, и если правительственные деятели злоупотребляют своими полномочиями или пользуются ими так, что вступают в противоречие с ясно выраженной волей нации, то назначать им преемников

с точным или приблизительным указанием кандидатов. Это, несомненно, составляет довольно широкую власть и достаточную гарантию национальной свободы. Сверх того, парламент имеет еще другую функцию, по важности не уступающую первой, именно — служить одновременно средством для выражения недовольства и представителем всевозможных мнений; он представляет собой арену, на которой могут проявляться во всей полноте и вступать в борьбу не только общие мнения нации, но и мнения отдельных ее частей и, насколько возможно, мнение всех выдающихся деятелей. Тут каждый гражданин найдет свои мнения, выраженные во время прений так же хорошо, или даже лучше, чем он это мог бы сам сделать, и не только в присутствии своих друзей и сторонников, но и пред лицом противников. Тут люди, мнение которых отвергнуто, будут вознаграждены сознанием, что оно выслушано и отклонено не произвольно, а по соображениям, которые признаются высшими и одобрены представителями большинства нации. Тут каждая партия или группа людей проверит свои силы и рассеет собственные иллюзии относительно численности и влиятельности своих сторонников. Тут всякое мнение, преобладающее в нации, подтвердит свое преобладание и выстроит свою армию в боевом порядке перед лицом правительства, которое, ввиду этой простой манифестации, и сделает уступки, избегая всякого проявления действительной силы. Тут, наконец, государственные люди могут лучше удостовериться, чем по другим признакам, какие мнения и влияния разви-

ваются и какие клонятся к упадку, и таким образом им открывается возможность сообразовывать свои меры не только с существующими, но и зарождающимися требованиями.

Враги представительных учреждений часто упрекали их в том, что они служат только говорильнями. Трудно себе представить более неуместную насмешку. Я не знаю, может ли представительное собрание с большей пользой употребить свое время, как беседа о важных государственных вопросах, причем каждое суждение служит выражением мнения какой-либо значительной группы людей или личности, которую одна из этих групп облекла своим доверием. Собрание, в котором каждый интерес или оттенок общественной мысли может находить себе защиту, по временам даже страстную, пред лицом правительства и всех остальных интересов и мнений, может заставить себя выслушать и вызвать сочувствие или добиться ясных доводов, почему его отвергают, — такое собрание само по себе, даже помимо всяких других задач, является одним из важнейших политических установлений, вообще возможных, и одним из наиболее ценных благодетелей свободного правления. Подобная «говорильня» никогда не вызывала бы презрительного к себе отношения, если бы она не тормозила «дело», а она перестала бы его тормозить, если бы собрания твердо знали, что беседы и прения составляют их истинную задачу, а «дело», как результат прений, составляет задачу не разношерстного собрания, а специально к тому подготовленных лиц; и если бы они уяснили себе,

что истинная задача собрания — следить за тем, чтобы эти специалисты избирались честно и толково, что его вмешательство по отношению к ним должно состоять только в неограниченном праве критики, преподавания советов и, наконец, в том, одобрить или осудить их деятельность от имени всего народа.

Вследствие недостатка такого разумного воздержания народное представительство берется делать то, чего оно не может хорошо сделать, т.е. берется управлять и издавать законы, и не создает другого механизма, исполняя все само, хотя, понятно, каждый час, потраченный на разговоры, отнят у настоящего дела. Но то, что более всего лишает подобные собрания возможности хорошо составлять законы, делает их пригодными к исполнению других обязанностей. В собрания попадают не избранные политические умы, мнения которых далеко не всегда совпадают с мнениями народа; но народное представительство, когда оно правильно составлено, служит верным отражением всех оттенков народной мысли, призванной подавать голос в государственных делах. Назначение собраний — выяснять нужды народа, быть органом народных требований, местом всестороннего обсуждения мнений, касающихся государственных вопросов, крупных и мелких, вместе с тем, подвергает контролю действия высших государственных деятелей, в руках которых находится фактическое управление государственными делами, или лиц, назначенных ими, и в случае надобности отказывать им в поддержке. Чтобы пользоваться преимуществами народного контроля

и не менее важным благодеянием искусной администрации и законодательства, которые с каждым днем становятся все более необходимы по мере того, как человеческие учреждения развиваются и усложняются, безусловно необходимо ввести в эти разумные пределы функции представительных собраний. Нельзя пользоваться одновременно тем и другим преимуществом, если не разграничить две сферы деятельности: контроль и критику с одной стороны и ведения дел — с другой. Предоставить первую из этих отраслей надо представителям большинства, а вторую доверить при строгом контроле нации небольшому числу просвещенных, опытных и специально к тому подготовленных людей.

После изложенных соображений о функциях, которые должны быть предоставлены высшему представительному собранию нации, должно было бы следовать рассмотрение функций низших представительных собраний, ведающих местные дела. Действительно, изучение роли последних составляет существенную часть настоящего труда; однако, по разным соображениям, мы должны отложить его до тех пор, пока не рассмотрим вопрос о наиболее подходящем составе высшего представительного собрания, предназначенного для верховного контроля над законодательной деятельностью и над управлением общими делами нации.

ГЛАВА VI

Недостатки и опасности, присущие представительному правлению

Недостатки какой-нибудь формы правления могут быть отрицательные или положительные. Они отрицательны, если в руках властей не сосредоточена достаточная сила для исполнения необходимых правительственных функций, или если государственный строй недостаточно развивает активные способности и общественное сознание отдельных граждан. Ни один из этих пунктов, впрочем, не нуждается здесь в обстоятельном рассмотрении.

Недостаток власти для поддержания порядка и содействия культурным задачам вообще присущ скорее дикому и грубому общественному строю, чем какой-либо специальной форме политического единства. Когда народ слишком дорожит своей дикой независимостью и не может выносить никакой власти, необходимой в его собственных интересах, то он находится на такой ступени общественного развития, которая (как мы уже имели случай выяснить) еще не допускает представительного правления. Когда же наступит время для такой формы правления, народное представительство, наверное, будет располагать властью, необходимой для осуществления его задач. Если же

исполнительная власть не обладает достаточной властью, то это происходит по большей части от слишком ревнивого отношения представительства к администрации, которое исчезает, когда конституционное право собрания смещать административных деятелей достаточно окрепло.

Везде, где это конституционное право допущено в принципе и применяется на практике, там нет причины опасаться, что собрание не захочет предоставить своим министрам необходимой доли власти. Опасность заключается, напротив, в том, что оно может предоставить им слишком широкие полномочия, так как власть министра — это власть собрания, назначившего и поддерживающего его. Однако очень возможно, что представительное собрание (и в этом заключается одна из опасностей) будет слишком расточительно в предоставлении полномочий, но затем будет постоянно вмешиваться в дела, что оно даст их оптом и будет отнимать по мелочам. Мы уже достаточно выяснили в предыдущей главе нежелательные последствия такого вмешательства в дела управления со стороны собрания, которое должно ограничиваться критикой и контролем. Против такого неуместного вмешательства не может быть никакой другой гарантии, кроме сильного и распространенного убеждения, что оно в высшей степени опасно.

Что касается другого отрицательного недостатка, присущего форме правительства — слишком слабого содействия развитию моральных, интеллектуальных и активных способностей народа — то о нем мы уже

в общих чертах говорили, указывая на отличительные недостатки деспотизма.

Из двух форм народного правления преимущество в этом отношении следует отдать той, которая наиболее способствует участию граждан в исполнении общественных обязанностей с одной стороны, отказывая лишь небольшому меньшинству в избирательном праве; с другой — открывая всем классам, насколько это примиримо с другими столь же важными целями, самый широкий доступ к разным сферам судебной и административной деятельности, каковы: суд присяжных и муниципальные должности, — и, в особенности, допуская самую широкую гласность и свободу критики. Таким образом, участниками в деле управления и в просвещении, а вместе с тем и в умственном развитии, связанным с ним, сделаются не только по очереди немногие отдельные личности, но и до некоторой степени весь народ. Дальнейшее рассмотрение этих преимуществ, равно как и тех ограничений, которые в этом отношении необходимы, лучше отложить до тех пор, когда нам придется говорить о подробностях управления.

Положительные недостатки и опасности представительной, как и всякой другой формы правления, могут быть сведены к двум главным: во-первых, к общему невежеству и неспособности или, выражаясь мягче, недостаточности умственной подготовки контролирующего собрания; во-вторых, к опасности, что оно может подчиниться влиянию интересов, не совместимых с общим благополучием.

Полагают, что народное правление обыкновенно более всякого другого подвержено первому из этих недостатков, т.е. недостаточной умственной подготовке. Ссылаясь на энергию монарха, стойкость и благоразумие аристократии, обыкновенно их противопоставляют недальновидности и шаткости мнений даже наиболее подготовленной демократии. Но это противопоставление далеко не так основательно, как это кажется на первый взгляд.

Правительства, выдвигавшиеся в истории своими умственными дарованиями и энергичным управлением делами, были обыкновенно аристократии, но при этом все без исключения аристократии должностных лиц. Правящие классы были так малочисленны, что каждый член или по крайней мере каждый влиятельный член мог нести и действительно нес государственную службу, и она становилась его профессией и главным занятием всей его жизни. Рим и Венеция — единственные аристократии, проявившие крупные административные способности и руководствовавшиеся в течение многих поколений неизменными политическими принципами. Но в Венеции, хотя привилегированный класс был многочисленен, управление делами находилось собственно в руках маленькой олигархии в олигархии, члены которой посвящали всю свою жизнь изучению и ведению государственных дел. Римское правление имело скорее характер открытой аристократии наподобие нашей. Но в действительности правил сенат, состоявший исключительно из людей, знакомых с государственной службой

и занимавших высшие государственные должности или подготавливавшихся к занятию их. Эти лица подвергались строгой ответственности в случае неспособности или какой-нибудь неисправности. Как только они становились членами сената, их жизнь была всецело посвящена государственным делам: им не разрешалось уезжать из Италии, если этого не требовали служебные обязанности, и они сохраняли свои полномочия и ответственность до конца жизни, если только не исключались из сената цензорами за свой характер или недостойное поведение. В аристократии, устроенной таким образом, каждый член чувствовал, что его личное значение всецело зависело от достоинства и величия республики, которой он управлял, и от роли, какую он способен был играть в совещаниях. Это достоинство и это величие совершенно не соответствовали благополучию и счастьем массы граждан и часто даже были вовсе непримиримы с ними. Но они были тесно связаны с внешним успехом и расширением государства; и в преследовании почти исключительно этой цели римская и венецианская аристократии проявляли ту систематическую мудрую коллективную политику и те крупные индивидуальные административные способности, которые нашли себе признание в истории.

Итак, мы видим, что единственные непредставительные формы правления — монархические или аристократические — где крупные дарования и политические таланты не составляли исключения, были по существу бюрократиями. Дело управления находилось там в руках профессиональных администраторов, что

составляет сущность и особенность бюрократии. Исполняется ли это дело ими потому, что они специально подготовлены к нему, или они подготовлялись к нему, потому что оно должно делаться ими, это во многих отношениях, конечно, далеко не одно и то же, но сущность дела от этого не изменяется. С другой стороны, аристократия, наподобие английской, где правящий класс пользовался властью только в силу своего социального положения, не подготовляясь специально к управлению делами и не посвящая себя исключительно к нему (следовательно, аристократии, в которых власть проявлялась не непосредственно, а через представительные учреждения олигархического характера), по умственным дарованиям не уступали демократиям, т.е. эти дарования явственно проявлялись в них только тогда, когда, благодаря громадным талантам в связи с популярностью и выдающемуся положению, выдвигалась какая-нибудь сильная личность. Фемистокл и Перикл, Вашингтон и Джефферсон были не более редкими и, конечно, более блестящими исключениями в своих демократиях, чем Чэ-тамы и Пили английской представительной аристократии, или даже Сюлли и Кольберы во французской аристократической монархии. Выдающийся министр в аристократических государствах современной Европы — столь же редкое явление.

Итак, затронув вопрос о преимуществах той или другой правительственной организации, мы можем остановиться на сравнении только представительной демократии и бюрократии: все же другие организации

могут быть оставлены в стороне. И тут следует признать, что во многих отношениях бюрократическая организация имеет большое преимущество. Она сосредоточивает в себе опыт, приобретает освященные временем, продуманные и испытанные правила и представляет гарантии, что заведование делами будет предоставлено лицам, знакомым с ними на практике, но она не благоприятствует в равной мере проявлению индивидуальной самодеятельности. Приущая бюрократическим правительствам болезнь, от которой они обыкновенно умирают, это рутина. Они гибнут от неизменности своих принципов, но еще более вследствие всеобщего закона, по которому все, что становится рутиной, утрачивает свою жизнеспособность и, лишенное души, действует лишь механически, не исполняя своей истинной задачи. Бюрократия стремится всегда стать педантократией. Когда она является настоящим правительством, то корпоративный дух (как у иезуитов) подавляет индивидуальность наиболее выдающихся членов. В профессии административной, как и во всякой другой, единственно к чему стремится большинство — это делать так, как его учили; и только народное правление может помочь идеям оригинального гения восторжествовать над косностью вышколенной посредственности. Только при народном правлении (оставляя в стороне случай высоко просвещенного деспота) мог сэр Роулэнд Гиль одержать победу над почтовым ведомством в Англии. Народное правительство открыло ему доступ к почтовое ведомство, и весь состав служащих вынужден

был, вопреки своему желанию, подчиняться импульсу, данному человеком, в котором соединялись специальные знания с индивидуальной энергией и оригинальностью. Если римская аристократия избежала болезни, характеризующей бюрократию, то этим она, очевидно, обязана народным элементам. Все специальные должности, те, которые давали место в сенате, и те, которых добивались сами сенаторы, получались путем народных выборов. Некоторые современные европейские государства представляют поразительный пример хороших и дурных сторон бюрократии, с ее твердыми принципами, преследующими с чисто римской настойчивостью из поколения в поколение одни и те же цели; с ее замечательным искусством достижения этих целей в большинстве случаев, с ее взяточничеством, систематической враждебностью ко всякому улучшению, приходящему извне, сломать которую даже сильная и талантливая власть редко в состоянии, так как настойчивое противодействие целого сословия под конец изнурит порывистую энергию одного человека. Китайское правительство, бюрократия мандаринов, представляет, насколько мне известно, пример тех же достоинств и недостатков.

Во всех человеческих делах необходимы столкновения влияний, для того, чтобы они были жизненны и соответствовали своему назначению. Если исключительно преследуется хорошая цель независимо от другой, которая неразрывно с нею связана, то в результате получится не чрезмерное добро в одном направлении и недостаток его в другом, но и недостижение той

цели, которая исключительно имела в виду. Правление опытных чиновников не может сделать для страны того, что может быть сделано свободным строем. Но его могут признавать способным исполнить такие задачи, которых свободное правительство само по себе не в состоянии исполнить. По нашему же мнению, для того, чтобы бюрократия выполняла успешно и постоянно даже свою собственную задачу, ей необходим приводящий элемент свободы. И в свою очередь, свобода не может дать наилучших результатов и часто терпит полную неудачу, если не находятся средства сочетать ее с искусной и опытной администрацией. Нельзя ни минуты колебаться в выборе между представительным правлением для народа, который сколько-нибудь созрел для него, и самой совершенной бюрократией. Но в то же время одна из главнейших задач политической организации — совместить по мере возможности лучшие стороны первого и последней; обеспечить, насколько они примиримы, одновременно значительные преимущества, представляемые управлением опытных и специально подготовленных к нему людей, и преимущества общего контроля, каким облечены и каким действительно пользуются народные представительные собрания. Эта цель была бы в значительной степени достигнута, если бы было допущено намеченное в предыдущей главе разграничение между административными задачами в собственном смысле этого слова, для успешного исполнения которых непременно требуется специальная подготовка, и выбором, наблюдением и, в случае надобности,

контролированием администраторов, так как последнее в данном случае, как и во всех других, принадлежит не управляющим, но тем, для которых управление существует. Успех с точки зрения создания способной демократии немыслим, если демократия не допускает, чтобы дело, требующее умения, исполнялось лицами, которые им обладают. У демократии достаточно своего дела; она должна стремиться к приобретению умственной подготовки в той степени, в какой это необходимо для успешного исполнения ее собственного дела, т.е. надзора и контроля.

Как ей приобрести и обеспечить соответственную подготовку — это один из вопросов, которые должны быть рассмотрены при обсуждении организации представительного собрания. При составе собрания, не удовлетворяющем требованию такой подготовки, оно будет вторгаться, посредством специальных актов, в чуждую ему область исполнительной власти; оно будет смещать хорошие министерства и назначать или поддерживать плохие; оно будет потворствовать злоупотреблениям министров, поддаваться их ложным доводам, или будет отказывать в поддержке тем, которые стараются исполнить свой долг добросовестно; оно будет поощрять или навязывать эгоистическую, капризную, необдуманную, близорукую, невежественную и полную предрассудков политику, как во внешних, так и внутренних делах; оно будет отменять хорошие законы или утверждать плохие; оно будет вводить новое зло или упорствовать в старом. Быть может даже, под влиянием пагубных внушений,

временных или постоянных, исходящих или от него самого, или от его избирателей, оно будет терпеть действия, совершенно противозаконные, в случаях, когда полная справедливость не будет соответствовать народному чувству. Таковы опасности представительного правления, если состав представительства не представляет гарантии достаточной подготовки и знания.

Перейдем теперь к рассмотрению несовершенств, проистекающих от того, что представительное собрание руководствуется в своих действиях мотивами, продиктованными пагубными интересами (употребляя удачное выражение Бентама), т.е. интересами, находящимися в большем или меньшем противоречии с общим благом.

Всеми признается, что большая часть несовершенств, присущих единоличному и аристократическому правлениям, проистекает от этой причины. Интересы правителя или аристократии, в лице целого сословия или отдельных его представителей, обеспечиваются или, по их мнению, должны обеспечиваться при помощи средств, противоположных тем, каких требует общий интерес государства. Так, например, интерес правительства требует обложения тяжелыми налогами; интерес же государства — уменьшения налогов, насколько это позволяет хорошее правление. Интерес короля или правящей аристократии заключается в том, чтобы располагать неограниченной властью над народом и заставляет его вполне согласоваться с их желаниями; интерес же народа требует возможно меньше всякого рода вмешательств,

насколько это совместимо с достижением законных целей правительства. Действительный или предполагаемый интерес короля и аристократии не допускает никакой критики их действий, по крайней мере в такой форме, которая, по их мнению, представляет опасность для власти или серьезное покушение на их свободу действия; интерес народа требует полной свободы в контролировании всякого чиновника и всякого государственного мероприятия. Интерес правящего класса, — будь это аристократия или аристократическая монархия, — заключается в присвоении бесконечного разнообразия несправедливых привилегий, обогащающих его за счет народа или содействующих его возвышению над другими, или, что в сущности одно и то же, уничтожению других перед ними. Если народ недоволен, что весьма возможно при таких условиях, то интерес короля и аристократии — удерживать его на низком уровне умственного развития, возбуждать в его среде раздоры и даже мешать ему достигнуть благосостояния, *«чтобы он не разжирел и не стал брыкаться»*, как советует кардинал Ришелье в своем знаменитом «Политическом Завещании». Всего этого требуют интересы правителя или аристократии, с чисто эгоистической точки зрения, если только опасение вызвать сопротивление не создает достаточно сильного противовеса. Эти невыгодные условия вызывались и некоторые из них иногда еще вызываются *пагубными* интересами правителя или аристократии, когда власть их достаточно сильна, чтобы поставить их выше общественного мнения,

и было бы неосновательно ожидать от них иного образа действия в подобном положении.

Все это слишком очевидно, когда речь идет об этих двух формах правления; но многие совершенно неосновательно утверждают, что те же вредные влияния не имеют места в демократии. В демократии, в том виде, как ее обыкновенно понимают, т.е. когда это правление численного большинства, правящая власть, конечно, может находиться под влиянием партийных или сословных интересов, предписывающих не тот образ действия, какого требует беспристрастное понимание общего блага. Допустим, что большинство — белые, меньшинство — негры, или наоборот, — вероятно ли, что большинство проявило бы полную справедливость по отношению к меньшинству? Допустим, что большинство — католики, а меньшинство — протестанты, или наоборот, — не будет ли и в таком случае угрожать та же опасность? Или пусть большинство будут англичане, меньшинство — ирландцы, или наоборот, — не следует ли опасаться таких же последствий? Во всех странах есть большинство бедных и меньшинство людей, которое, в отличие от первых, могут быть названы богатыми. Между этими двумя классами существует по многим вопросам полная противоположность видимых интересов. Предположим, что большинство достаточно развито, чтобы понять, что для него невыгодно ослаблять безопасность собственности, и что она будет ослаблена всяким актом произвольного лишения ее. Но не возникает ли опасность и тогда, если оно обременит

владельцев того, что называется реализованной собственностью, и крупные доходы слишком значительной долей или даже всей тяжестью налогов и затем будет без всякого стеснения увеличивать эти налоги под предлогом, что оно их тратит на пользу и в интересах рабочего класса? Предположим еще, что меньшинство — искусные рабочие, а большинство — не-искусные; опыт многих рабочих союзов, если только на них не клеветают жестоким образом, оправдывает опасение, что равенство заработной платы может быть навязано, как нечто обязательное, а сдельная плата и всякое другое вознаграждение, при котором искусная работа лучше оплачивается, могут быть отменены. Законодательные попытки повысить заработную плату или ограничить конкуренцию труда, налоги или ограничительные меры относительно машин и всякого рода усовершенствований, предпринимаемые в видах вытеснения какого-либо вида существующего труда, может быть, даже покровительство отечественному производителю для ограждения против иностранной конкуренции — все это естественные (не решаюсь сказать: вероятные) результаты словесного интереса, в странах, где политическое влияние сосредоточивается в руках рабочих.

Нам скажут, что ни одна из этих мер не соответствует *действительным* интересам самого многочисленного класса. На это я отвечу, что если бы люди в своих действиях руководствовались только такими соображениями, которые соответствуют их *действительным* интересам, то некоторые формы правления

не были бы такими неудовлетворительными, какими они бывают на самом деле, ибо, конечно, можно привести весьма веские аргументы в пользу того мнения, что никогда правители или правящее собрание людей на находятся в более завидном положении, чем когда они справедливо и зорко управляют деятельным, богатым, просвещенным и благородным народом. Но правители очень редко усваивали себе такой благородный взгляд на свои личные интересы, олигархия же, насколько известно, — никогда; поэтому можем ли мы ожидать более возвышенного образа мыслей со стороны рабочих классов? Следовательно, при обсуждении их образа действия, надо иметь в виду вопрос не о том, каковы их действительные интересы, но как они себе их представляют, и это соображение говорит против всякой политической теории, если она допускает, что численное большинство обыкновенно может делать то, чего никогда не делают или делают разве только в исключительных случаях другие носители власти — руководствоваться в своих действиях тем, чего требуют его более отдаленные действительные интересы, в противоположность непосредственным и видимым. Никто, конечно, не может сомневаться, что перечисленные и многие другие вредные меры соответствуют непосредственному интересу общей массы неискусных рабочих. Весьма возможно, что они удовлетворили бы политические интересы данного поколения этого класса. Ослабление промышленности и предприимчивости и, как прямое ее последствие, уменьшение духа бережливости, быть

может, очень мало чувствовалось бы рабочими в течение одного поколения.

Некоторые из самых пагубных перемен в человеческих делах бывали, по своим наиболее очевидным, непосредственным результатам, благодетельны. Установление деспотизма Цезарей было большим благодеянием для данного поколения. Он положил конец междоусобной войне, ограничил злоупотребления и тиранию преторов и проконсулов; он способствовал развитию, смягчению нравов и развитию умственной культуры в тех сферах, которые не имели отношения к политике; он содействовал появлению тех гениальных литературных произведений, которые вводят в заблуждение поверхностных читателей истории, не принимающих во внимание, что люди, которым деспотизм Августа (так же, как деспотизм Лоренцо ди Медичи и Людовика XIV) обязан своим блеском, воспитаны предыдущим поколением. Накопление богатства, умственная энергия и способность к деятельности, развившиеся при вековой свободе, послужили на пользу первого поколения рабов. Но это было только началом того *режима*, под влиянием которого все, что было постепенно приобретено цивилизацией, мало-помалу исчезало, до тех пор, пока сама империя, покорившая и державшая в своих тисках весь мир, лишилась даже своего военного могущества; и завоеватели, для отражения которых было прежде достаточно трех-четырех легионов, покорили и заняли почти всю ее громадную территорию. Освежительный толчок, данный христианством, явился как раз вовремя,

чтобы спасти от гибели искусство и литературу и не допустить человечество снова погрузиться во мрак, которому, быть может, и конца не предвидится.

Когда мы говорим об интересе собрания людей или даже отдельного человека, как о мотиве его действия, то вопрос о том, как понимается их интерес беспристрастным наблюдателем, представляется нам менее всего существенным. По замечанию Кольриджа, человек создает побудительную причину, а не побудительная причина создает человека. К чему побуждает интерес человека или от чего он побуждает его воздерживаться — это зависит гораздо менее от внешних условий, чем от внутренних качеств человека. Если вы хотите знать, какими интересами руководствуется человек на практике, вы должны предварительно познакомиться с его обыкновенным образом мыслей и чувств. У каждого есть двоякого рода интересы: интересы, о которых он заботится, и интересы, о которых он не заботится. У каждого есть эгоистические и неэгоистические интересы, причем эгоистический человек выработал в себе привычку заботиться о первых и пренебрегать последними. У каждого есть ближайшие и отдаленные интересы, и недалек тот, кто заботится о ближайших интересах, забывая об отдаленных. Что за беда, если при верном расчете эти последние могли бы оказаться более значительными; такой человек привык сосредоточивать свои мысли и желания только на первых. Убедать человека, который бьет свою жену и плохо общается с детьми, в то, что он был бы счастливее, если бы жил в добром

согласии с ними, было бы совершенно напрасно. Он был бы счастливее, если бы принадлежал к тому разряду людей, которые могут жить так; но он не принадлежит к их числу, и для него, вероятно, уже слишком поздно пересоздавать себя. При его же темпераменте потворство собственному самодурству и необузданности приятнее для него, чем благополучие и привязанность тех, кто от него зависит. Их благополучие его не радует, и он нисколько не дорожит их привязанностью. Его сосед, человек противоположного характера, вероятно счастливее его; но если бы его можно было убедить в этом, то, по всей вероятности, это только еще более возбудило бы его злобу и раздражительность. Вообще человек, который заботится о других, о своей стране, о человечестве, счастливее того, кто не заботится ни о чем подобном; но какая польза проповедовать об этом людям, которым нет ни до чего дела, кроме своего собственного спокойствия и кармана? Он не может заботиться о других, даже если бы и хотел. Это было бы все равно, что проповедовать ползающему по земле червю, что для него лучше быть орлом.

Обе отмеченные дурные черты — именно предпочтение эгоистических интересов общим и непосредственным, ближайших косвенным и отдаленным, — как это всюду замечается, — сильнее всего порождаются и развиваются у лиц, обладающих властью. Как только человек или класс людей заручится властью, индивидуальные интересы или интересы этого класса приобретают в их глазах небывалое значение.

Видя, что перед ними преклоняются, они сами в конце концов начинают преклоняться перед собой и претендовать на то, чтобы их ставили во сто раз выше других; в то же время легкость, с какой они привыкают делать то, что им нравится, не заботясь о последствиях, незаметно ослабляет в них привычку предусматривать даже такие последствия, которые могут невыгодно отразиться на них самих. Этим объясняется всеобщее убеждение, основанное на всеобщем опыте, что власть портит человека. Всякий знает, как нелепо ожидать, что частное лицо, попав в исключительное положение правителя, нисколько не изменится, потому что дурные стороны его человеческой природы, которые до сих пор сдерживались обстоятельствами и окружающими людьми, теперь находят себе со всех сторон оправдание и поощрение. Одинаково нелепо ожидать этого также от целых общественных классов, низших или высших. Как бы скромны и рассудительны ни были они, пока над ними тяготеет власть, мы должны ожидать полной перемены в этом отношении, когда они сами заручатся властью.

Политические формы существуют для народа, какой он есть, или каким он может стать в ближайшем будущем. При всяком состоянии культуры, какого уже достигло или, вероятно, скоро достигнет человечество или какой-нибудь класс людей, задаваясь только эгоистическими интересами, будут руководствоваться почти исключительно теми из них, которые слишком очевидны и более соответствуют данному их положению. Только при бескорыстном отношении к пользе

других, в особенности потомства, отечества или человечества, основанном на безотчетной симпатии или на сознательном чувстве мысли и стремления людей направляются к отдаленным и косвенным интересам. И нельзя утверждать, что разумна та форма правления, которая требует, чтобы эти отвлеченные принципы были руководящими и преобладающими мотивами в деятельности заурядных людей. Можно, конечно, рассчитывать найти известную долю общественно-го сознания и бескорыстия среди граждан всякого государства, созревшего для представительного правления. Но было бы смешно ожидать от них такого развития в этом отношении и такой умственной зрелости, чтобы они могли уяснить себе благовидные софизмы, придающие чисто классовым интересам характер правды и общего блага. Мы все знаем, какими благовидными доводами можно прикрыть всякое справедливое дело, выставляя его благодеянием для народных масс. Известно также, сколько людей, в других отношениях вовсе не глупых и не дурных, считали справедливым отказаться от уплаты государственного долга. Известно, сколько людей влиятельных и талантливых признавали справедливым возложить все бремя налогов на сбережения, т.е. так называемое реализованное имущество, и освободить от налогов — должно быть, за примерное поведение — тех, которые сами или отцы которых тратили все свои доходы. Известно, какие веские аргументы, тем более опасные, что в них есть доля правды, можно привести против права наследования и права завещания, равно как против

всякого преимущества, какое одно лицо, по-видимому, имеет пред другим. Известно, как легко доказать бесполезность почти всех отраслей знания, к полному удовольствию тех, которые ничего не знают. Сколько людей, вовсе не глупых, считают бесполезным и научное изучение языков, и древнюю литературу, и всякую ученость, и логику с метафизикой, а поэзию и изящные искусства — праздною и пустой забавой, политическую же экономию уже прямо вредной? Даже история признавалась бесполезной и вредной людьми талантливыми. Только эмпирическое знакомство с природой, которое непосредственно служит для производства предметов, необходимых для человеческого существования или для удовлетворения вкусов, получило бы общее признание, тем более, что никто не возбуждает сомнения в его пользе. Можно ли ожидать, чтобы даже люди, стоящие по своему развитию выше уровня, доступного массе, обладали достаточно щепетильной совестью и настолько правильным взглядом на то, что, по-видимому, противоречит их личным интересам, чтобы справиться со всею тою ложью, которая под самыми разнообразными формами будет окружать их со всех сторон, как только они очутятся у власти, и побуждать их следовать собственным эгоистическим наклонностям и узким понятиям личного благополучия вопреки справедливости и во вред всем остальным классам и потомству?

Итак, одна из величайших опасностей демократии, как и всякой другой формы правления, заключается в *пагубных* интересах правителей; мы говорим

о законодательстве и о правительстве, преследующих (успешно или неуспешно) непосредственные выгоды господствующего класса и причиняющих этим продолжительный вред всему народу. Следовательно, изучая наилучшую организацию представительного правления, необходимо остановиться на выяснении самых надежных средств против этого зла.

Если под «классом» в политическом значении этого слова понимать известное число лиц, связанных одними и теми же *пагубными* интересами, т.е. таких лиц, которых прямой и видимый интерес побуждает принимать одни и те же плохие меры, — то было бы желательно, чтобы ни один из классов и ни одно сочетание классов, склонных к соединению, не имели возможности пользоваться преобладающим влиянием в управлении. Население современного государства, не страдающего сильной внутренней рознью вследствие племенных особенностей, по большей части может быть, в идее, разделено на две группы, которые, оставляя в стороне мелкие уклонения, в общем соответствуют двум противоположным направлениям видимых интересов. Назовем для краткости одну из них классом *рабочих*, другую — классом *хозяев*; включив, однако, во вторую группу не только капиталистов не у дел и лиц с наследственным состоянием, но и таких работников, которые получают значительное вознаграждение (представители либеральных профессий), по своему воспитанию и образу жизни походят на людей богатых и стремящихся занять место в этом классе. С другой стороны, мы можем включить

в число рабочих и тех мелких хозяев, которые по своим интересам, привычкам и воспитанию усвоили себе желания, вкусы и стремления рабочих классов; к ним относится значительная часть мелких торговцев.

Если бы при таком составе общества можно было создать идеально совершенную представительную систему и сохранять ее в таком виде, то она состояла бы из этих двух классов, т.е. с одной стороны из представителей ручного и родственного ему труда, а с другой — из хозяев и людей соответственной группы. Эти два класса должны быть уравновешены в представительной системе; другими словами, каждый из них должен располагать одинаковым числом голосов в парламенте, так как если большинство каждого класса, при разногласиях, по большей части руководствуется своими классовыми интересами, то меньшинство подчиняется разуму, справедливости и общему благу; и это меньшинство каждого из классов, вступая в союз с другим классом, дает ему перевес над притязаниями собственного большинства, которые, по его мнению, не должны одержать верх. Причина, почему во всяком сносно устроенном обществе справедливость и общий интерес в конце концов почти всегда торжествуют, заключается в том, что эгоистические интересы по большей части противоречат друг другу.

Некоторые лица заинтересованы в том, чтобы восторжествовала неправда, но есть и такие, частные интересы которых побуждают их стремиться к справедливости, и те, которые руководствуются более бескорыстными соображениями, хотя и слишком

малочисленны и слабы, чтобы самим одержать верх, обыкновенно после достаточного обсуждения вопроса и агитации становятся достаточно сильными, чтобы дать перевес той группе частных интересов, которые находятся на их стороне. Представительная система должна быть так устроена, чтобы поддерживать этот порядок вещей: она не должна допускать, чтобы какой-нибудь из частных интересов одерживал верх над истиной и справедливостью и над соединенными остальными частными интересами. Между частными интересами всегда должно существовать такое равновесие, чтобы каждый из них мог рассчитывать на успех только под условием содействия со стороны большинства лиц, руководствующихся более возвышенными мотивами и более широкими и дальновидными соображениями.

ГЛАВА VII

Истинная и ложная демократия. Представительство большинства и представительство всего народа

Мы видели, что опасности, присущие представительной демократии, бывают двоякого рода: одна опасность вызывается недостаточной подготовкой народных представителей и контролирующего их общественного мнения; другая — сосредоточением законодательной власти в руках численного большинства, состоящего из представителей одного и того же класса. Теперь нам предстоит рассмотреть, в какой мере возможно так организовать демократический строй, чтобы не наносился существенного вреда преимуществам демократического правления, устранить эти две опасности, или, по крайней мере, ослабить их настолько, насколько это в человеческой власти.

Обыкновенно этого пытаются достигнуть путем ослабления демократического характера представительства, т.е. путем более или менее значительного ограничения избирательного права. Но есть предварительное соображение, которое, если в него вникнуть, значительно ослабляет необходимость этого ограничения. Демократия, основанная на принципе полного равенства, в которой один только класс составляет численное большинство, не может быть свободна

от некоторых недостатков в такой стране, где численно преобладает тот или другой класс. Эти недостатки значительно усиливаются тем обстоятельством, что такого равенства в ныне существующих демократиях нет, и что, наоборот, в них встречается систематическое неравенство в пользу господствующего класса. Под названием демократии обыкновенно смешиваются два совершенно различных понятия. Когда мы говорим о демократии в ее чистом виде, мы имеем в виду, что народ сам управляет собою на основании принципа равного представительства. Демократия, как она обыкновенно понимается и до сих пор действует, представляет собою правление простым большинством народа на основе принципа исключительного представительства с исключительными правами.

В первом смысле слово «демократия» есть синоним равенства всех граждан; во втором (вследствие странного смешения понятий) — оно означает правление численного большинства, которое одно фактически обладает влиянием в государстве. Это неизбежное последствие нынешней избирательной системы, которое приводит к полному бесправию меньшинства.

Смешение понятий тут полное; но их так легко распутать, что, по-видимому, достаточно малейшего указания, чтобы разъяснить вопрос и неспециалисту. На самом же деле, надо считаться с силою привычки. Самая простая идея, если она нам непривычна, усваивается с таким же трудом, как и гораздо более сложная. Что меньшинство должно уступать большинству, меньшее число — большему, это мысль нам привычная,

и люди полагают, что им нечего глубже вникать в вопрос; им не приходит в голову, что есть середина между предоставлением меньшинству одинаковой власти с большинством и полным бесправием меньшинства.

В представительном собрании, фактически решающем дела, меньшинство неизбежно терпит поражение; в демократии, основанной на равенстве (где мнения избирателей, если они на них сильно настаивают, становятся обязательными для представительного собрания), большинство народа через своих представителей имеет на своей стороне перевес голосов и одержит верх над меньшинством и его представителями. Но следует ли отсюда, что меньшинство вовсе не должно иметь представителей? Должно ли большинство иметь все голоса, а меньшинство вовсе не иметь? Потому что большинство имеет преобладание над меньшинством? Требуется ли, чтобы меньшинство даже не заслушивалось? Только привычка и устарелая ассоциация идей могут заставить разумное существо примириться с излишней несправедливостью. В демократии, действительно основанной на равенстве, всякая партия должна быть представлена не чрезмерно, но пропорционально числу избирателей. Большинство избирателей должно всегда иметь большинство представителей; но и меньшинство избирателей должно всегда иметь меньшинство представителей. Сообразно со своей численностью меньшинство должно быть представлено так же полно, как большинство. Пока этого нет — нет и равноправности в управлении, но есть неравноправность и исключительное право: одна часть населения правит

другую; одна часть населения лишена принадлежащей ей по праву в представительстве своей доли влияния, вопреки всякому справедливому правлению, и в особенности вопреки принципу демократии, признающей равенство своим основанием.

Несправедливость и нарушение принципа не менее вопиющи, когда от них страдает меньшинство, ибо нет справедливого голосования там, где каждый отдельный человек не принимается во внимание настолько, насколько всякий другой отдельный человек принимается во внимание в обществе. Но страдает не одно меньшинство. Демократия, таким образом организованная, не достигает даже своей прямой цели — предоставлять во всех случаях правительственные полномочия численному большинству. Она делает нечто совершенно другое: она предоставляет их большинству большинства, которое *может* быть, и часто *бывает*, только меньшинством всего народа. Всякий принцип проверяется лучше всего, когда он доведен до крайности. Предположим, что в стране, управляемой на основании равной и всеобщей подачи голосов, существуют спорные выборы в каждом избирательном округе, и что каждые выборы производятся незначительным большинством. Парламент, составленный таким образом, представляет едва ли нечто больше простого большинства народа. Этот парламент приступает к законодательной деятельности и принимает важные меры простым большинством своего состава. Можно ли поручиться, что эти меры соответствуют желаниям большинства народа? Почти половина избирателей,

потерпевших поражение на выборах, не имела вовсе никакого влияния на исход голосования; эта половина может быть, а большинство ее, скорее всего, враждебна этим мерам, так как они голосовали против тех, кто их одобрил. Из остальных избирателей около половины избрали представителей, которые, как можно предполагать, голосовали против мер. Поэтому возможно и даже вероятно, что мнение, одержавшее верх, было приятно только меньшинству народа, хотя и большинству той части его, который учреждения страны возвели в правящий класс. Если под демократией разуместь известную власть большинства, то нет иного средства обеспечить ее, как допустить, чтобы каждая отдельная цифра показывалась точно в итоге. Всякое меньшинство, оставленное в стороне, преднамеренно или вследствие неисправного действия механизма, дает власть не большинству, но меньшинству при другом исчислении.

На подобное рассуждение могут только возразить, что так как различные мнения преобладают в различных местностях, то мнение, разделяемое меньшинством в одних местностях, имеет большинство в других; в общем же каждое мнение, имеющее сторонников в избирательных округах, выражается соответственным числом голосов в представительном собрании. Это в самых общих чертах верно при теперешнем положении дел; в противном случае несоответствие между палатой и общим чувством страны стало бы скоро очевидным. Но это перестанет быть верным, если избирательное право будет значительно расширено, и тем бо-

лее, если оно будет распространено на весь народ, ибо в таком случае большинство в каждой местности будет состоять из рабочих, и если представится какой-нибудь вопрос, по которому они будут не согласны с остальной частью общества, то ни один другой класс не будет в состоянии провести где-либо своих представителей. Даже и теперь, не большое ли это зло, что во всяком парламенте значительное число избирателей, жаждущих иметь представителей, не могут провести ни одного кандидата? Справедливо ли, что каждый избиратель Мариэльбона должен иметь своими представителями двух лиц, назначенных церковными приходами, а каждый избиратель Финсбюри и Ламбета — своими представителями (как все убеждены в этом) назначенных кабатчиками? Избирательные округа, к которым принадлежит большинство наиболее даровитых и развитых личностей, а именно большие города, теперь по большей части или вовсе не имеют представителей, или имеют такое неудовлетворительное представительство. Избиратели, не сочувствующие партийной политике местного большинства, вовсе не имеют представителей. Из сторонников же последней партии значительная часть имеет неудовлетворительное представительство, так как они вынуждены принять кандидата, которому досталось наибольшее число голосов в их политической партии, несмотря на то, что мнения могут расходиться с их мнениями по всем другим вопросам. Такое положение вещей в некоторых отношениях даже хуже, чем если бы меньшинство не пользовалось вовсе правом голоса. Тогда

по крайней мере большинство могло бы иметь представителя, который лучше всего выражал бы его мнения. Между тем теперь, чтобы не дробить партию и тем не дать перевеса силам противников, каждый вынужден подавать свой голос за первого встречного, который выступит с знаменем его партии, или за того, кого выдвинут местные вожди. Последние же, — допустив даже (мнение, которое они редко оправдывают), что на их выбор не влияют никакие личные соображения, — должны, чтобы сосредоточить все свои силы, выставить кандидата, против которого никто не станет серьезно возражать, т.е. человека без всяких выдающихся качеств и без известных избирателям убеждений, не имеющего за собой ничего, кроме лозунга партии. Поразительный пример в этом отношении представляют Соединенные Штаты. Там при выборах президента самая сильная партия не осмеливается выставить наиболее влиятельных кандидатов, потому что каждый из них находился долгое время на виду у публики и восстановил против себя ту или другую часть партии, и следовательно для того, чтобы собрать все голоса, он оказывается менее пригодным, чем кандидат, о котором до тех пор общество не слышало. Таким образом человек, избранный даже самой сильной партией, представляет, может быть, желания только того небольшого излишка людей, на который одна партия превышает другую. Каждая группа избирателей, поддержка которой необходима для успеха, может наложить свое *veto* на кандидата. Группа, состоящая из наиболее упорных избирателей, может

заставить всех других принять своего кандидата; и, к несчастью, такое упрямство встречается среди людей, отстаивающих свои личные интересы, чаще, чем среди лиц, защищающих общее благо.

Вообще говоря, выбор большинства определяется той частью его, которая состоит из людей, наиболее робких, ограниченных и преисполненных предубеждений, или наиболее упорно придерживающихся своих классовых интересов; избирательное же право меньшинства, совершенно бесполезное для него самого, побуждает только большинство принять кандидата своей наиболее слабой и худшей части.

Неудивительно, что многие, признавая это зло, тем не менее считают его неизбежной данью, уплачиваемой за свободное правление. Такого мнения придерживались друзья свободы до самого последнего времени. Но привычка считать это зло непоправимым до такой степени укоренилась, что многие, по-видимому, утратили даже способность смотреть на него, как на нечто такое, что они желали бы устранить, если бы это было возможно. От признания болезни излечимой до отрицания ее часто только один шаг; а затем уже возникает враждебное отношение ко всяким предлагаемым средствам, как будто тот, кто их предлагает, сам создает зло, а не способствует его устранению. К нему так привыкают, что даже находят неразумным, если несправедливым, жаловаться на него. Однако устранимо ли оно, или нет, но надо быть особенно ослепленным сторонником свободы, чтобы не тяготиться им и не порадоваться возможности его устранения.

Не подлежит никакому сомнению, что устранение меньшинства вовсе не составляет ни естественного, ни неизбежного последствия свободы; напротив, оно коренным образом противоречит основному принципу демократии, требующему, чтобы представительство было пропорционально числу избирателей. Существующую задачу демократии составляет то, чтобы всякого рода меньшинство имело соответственное представительство. Помимо этого немыслима никакая истинная демократия; вместо нее мы получим только ложный признак демократии.

Люди, сколько-нибудь проверившие и прочувствовавшие силу этих соображений, предлагали разные средства, чтобы более или менее смягчить зло. Лорд Джон Рассел в одном из своих биллей внес статью, на основании которой некоторые избирательные округа должны выбирать трех членов, но каждый избиратель имеет право голосовать лишь за двоих. Дизраэли во время парламентских прений, напомнив об этом факте, высказал по этому поводу неодобрение, очевидно, придерживаясь того мнения, что консервативному государственному человеку прилично рассуждать о средствах и что он с презрением должен отказывать в сочувствии всякому, кто осмеливается думать о целях¹. Другие предлагали, чтобы каждый избиратель

¹ Этот ложный взгляд Дизраэли (против которого вскоре после того высказался сэр Джон Пэкингтон, что ему делает величайшую честь) составляет в ряду многих других поразительный пример того, как плохо вожди консервативной партии понимают

голосовал только за одного кандидата. Согласно обоим проектам, меньшинство, равное или превышающее число трети всего числа местных избирателей, могло бы, если бы оно не добивалось большего, избирать одного из трех кандидатов. Тот же результат получился бы еще вернее, если бы, как предполагал в талантливой брошюре Джеймс Гарт Маршал, избиратель сохранял за собой все три голоса, но мог бы отдать их за одного кандидата. Хотя все это, конечно, лучше, чем ничего, однако такими паллиативами цель достигается далеко не вполне, потому что всякое местное меньшинство, не достигающее трети, равно как и всякое

консервативные принципы. Было бы слишком смело требовать, чтобы политические партии понимали или даже умели иногда вовремя применять принципы своих противников, но можно было бы уже признать значительным шагом вперед, если бы каждая партия знала свои собственные принципы и умела бы их применять. Хорошо было бы для Англии, если бы консерваторы действительно подавали голоса за все, что консервативно, а либералы — за все, что либерально. Тогда нам недолго пришлось бы ждать таких мероприятий, которые, подобно здесь указанному и многим другим, не менее важным, были бы одновременно в высшей степени консервативны и в высшей степени либеральны. Консерваторы, будучи, в силу закона своего существования, самой неподвижной партией, несут ответственность за самые тяжкие грехи того рода. Нельзя отрицать очень печальной истины, что, если бы по какому-нибудь предмету была предложена мера, истинно, широко и дальновидно консервативная, так что либералы не задумались бы под ней подписаться, главное ядро консервативной партии с слепым усердием и провалило бы ее.

меньшинство, хотя и многочисленное, но сборное, оставалось бы без представителей.

Очень жаль, однако, что ни один из этих проектов не был приведен в исполнение; потому что тогда был бы признан верный принцип и подготовлен путь к более совершенному его применению. Но истинно равное представительство не достигается, пока любая группа избирателей, удовлетворяющая по своей численности средней норме, не будет иметь возможности, где бы ни находились избиратели, соединиться с другою для избрания представителя.

Такая степень совершенства в представительстве казалась недостижимой, пока, наконец, не явился человек с крупными дарованиями, способный к широким обобщениям и избирательный в практическом отношении — Томас Гэр. Он доказал возможность практического осуществления этой задачи, составив план, придав ему форму парламентского законопроекта, представляющего громадную заслугу, так как в нем великий политический принцип управления почти достигает идеального совершенства как по отношению к своей специальной цели, так и по отношению к некоторым другим целям, почти столь же важным.

По этому плану избирательная единица, т.е. число избирателей, имеющих право на одного представителя, определяется обыкновенным способом получения средних цифр, т.е. число имеющих право голоса делится на число мест в палате: и всякий кандидат, получающий это число, становится представителем, хотя бы это число получилось из разных избирательных

пунктов. Голоса, как и в настоящее время, подаются по избирательным округам, но всякий избиратель имеет право голосовать за всякого кандидата, где бы он ни выставил свою кандидатуру. Поэтому те избиратели, которые не желали бы иметь своим представителем кого-нибудь из местных кандидатов, могут подавать голоса в пользу кандидата, более всех других соответствующего их желаниям. Таким образом меньшинство воспользуется фактически своим избирательным правом, которое при другой системе может оказаться для них бесполезным. Но важно, чтобы не только избиратели, отказывающиеся от подачи своих голосов в пользу местных кандидатов, но и те, которые, голосуя за них, терпят поражение, могли находить в другом месте представительство, которого они почему-либо не получили в своем собственном округе. Поэтому в проекте предусмотрено, что избиратель может занести в свой избирательный список кроме имени кандидата, которому он отдает предпочтение, еще и имена других кандидатов. Его бюллетень засчитывается только одному кандидату; но если последний не будет избран за отсутствием требуемого числа голосов, то бюллетень засчитывается следующему кандидату.

Избиратель может составить свой список в известном порядке, так что если имена, стоящие во главе списка, не получают требуемого числа голосов или получают их помимо этого избирателя, то его голос может быть зачтен тому кандидату, которого он хочет поддерживать. Чтобы получить полный состав депутатов, а также чтобы помешать наиболее популярным кандидатам

завладеть почти всеми голосами, необходимо, чтобы кандидату — сколько бы голосов он ни получал — засчитывалось не больше, чем это требуется для его избрания; голоса же остальных избирателей засчитываются следующему кандидату в соответственных списках, который в них нуждается, и они могут пополнить недостающее ему число голосов. Для решения вопроса, какие голоса, полученные кандидатом, будут ему зачтены и какие зачтутся другим, в проекте предложено несколько систем, которых мы здесь касаться не будем. Само собою разумеется, что кандидат сохраняет за собой голоса всех избирателей, которые не желают иметь другого представителя; а для остальных голосов жребий, за отсутствием другого, считается наиболее удовлетворительным способом решения вопроса.

Бюллетени отсылаются в центральное бюро, где подсчитывают голоса, определяется число первых, вторых, третьих и других голосов, поданных за каждого кандидата, и каждому кандидату, удовлетворяющему норме, засчитывается требуемое число голосов, пока все места в палате не будут пополнены; причем первые голоса предпочитают вторым, вторые — третьим, и так далее. Избирательные бюллетени и весь цифровой материал поступают на хранение в место, доступное всем заинтересованным лицам, и если бы лицо, получившее необходимое число голосов, не оказалось избранным, то ему было бы легко отстоять свое право.

Таковы главные черты проекта. Тех, кто хотел бы более подробно ознакомиться с этой крайне простой

избирательной системой, я отсылаю к сочинению Гэра (*Hare*, «Treatise on the election of representatives») «Исследование об избрании представителей» и к брошюре Г. Фосета «Упрощенный и объясненный билль Гэра» («Mr. Hare's Reform Bill simplified and explained»). Последний труд составляет очень ясное и сжатое изложение плана, приведенного к простейшим началам с опущением некоторых оригинальных деталей, которые хотя сами по себе и заслуживают внимания, но лишают план простоты и не представляют соответственных практических выгод. Я решаюсь предсказать, что чем больше эти труды будут изучаться, тем нагляднее выяснится осуществимость этого плана и бесчисленные его преимущества. Их так много и они так важны, что, по моему убеждению, они отводят плану Гэра место среди величайших успехов, когда-либо достигнутых в теории и практике государственного управления.

Прежде всего, он обеспечивает представительство каждой избирательной единицы пропорционально ее численности, а не только двух больших партий и, может быть, немногих значительных групп в отдельных местах. Каждое меньшинство во всей стране, заключающее в себе достаточно значительное число граждан, будет иметь представителей на основании принципов равенства и справедливости. Во-вторых, ни один избиратель не будет, как теперь, номинально представлен депутатом, которого он не избирал. Каждый член палаты будет представителем единодушной группы избирателей. Он будет представителем одной, двух,

пяти или десяти избирателей, смотря по установленной норме, и каждый из избирателей будет подавать голос не только за него, но и за любого кандидата, выбранного во всей стране, а не из числа двух или трех, может быть, совершенно негодных, кандидатов, составляющих весь товар на местном рынке. При таких условиях связь между избирателем и представителем будет иметь силу и значение, о которых мы в настоящее время по опыту не можем составить себе и понятия. Каждый избиратель будет чувствовать себя вполне солидарным со своим представителем, и представитель — со своими избирателями. Подавать за него голос избиратель будет или потому, что из всего списка кандидатов он является лучшим выразителем собственных его мнений, или потому, что его способности и характер внушают избирателю наибольшее доверие, и он охотнее всего предоставляет именно ему заботу о своих интересах. Депутат будет представлять лиц, а не одни только кирпичи и известку города — самих избирателей, а не только некоторых приходских деятелей или местную знать. Однако все, что достойно сохранения в представительстве отдельных местностей, было бы сохранено. Хотя национальный парламент должен как можно меньше вмешиваться в чисто местные дела, однако, так как ему приходится с ними иметь дело, то надо, чтобы он насчитывал членов, специально уполномоченных блюсти интересы каждой более значительной местности: это так и будет. В каждой местности, которая заключала бы больше голосов, чем требуется для выбора одного члена

(вероятно, не найдется ни одной избирательной коллегии, где бы этого не было), большинство обыкновенно всегда предпочитает иметь своим представителем кого-нибудь из своих (лицо, знающее местность и постоянно в ней живущее), когда среди кандидатов можно найти такого, который и в других отношениях удовлетворял бы избирательным условиям. Только меньшинство, которое не может выбрать местного члена, будет искать где-нибудь на стороне кандидата, имеющего шансы получить другие голоса в придачу к своим.

Из всех возможных избирательных систем только эта представляет наибольшие гарантии желательного умственного ценза представителей. В настоящее время, по общему признанию, человеку, обладающему одними только талантами и характером, становится все труднее получить доступ в палату общин. Избрания могут добиться только те кандидаты, которые пользуются местным влиянием, или прокладывают себе дорогу подкупом, или же которые, по приглашению трех или четырех предпринимателей или адвокатов, посылаются одной из тех двух больших партий из лондонских клубов, как люди, на голоса которых партия при всех обстоятельствах может рассчитывать. По системе Гэра, избиратели, которым не нравятся местные кандидаты, будут наполнять свои избирательные бюллетени именами лиц, пользующихся известностью во всей стране, и общие политические принципы которых им симпатичны. Итак, каждый кандидат, почему-либо пользующийся почетной известностью, хотя бы

он и не располагал местным влиянием и не клялся в верности никакой политической партии, будет иметь несомненно шансы собрать необходимое число голосов; при таком поощрении можно ожидать, что подобные лица будут выставлять свои кандидатуры в большом числе. Сотни талантливых и независимых людей не имеют теперь никаких шансов быть избранными большинством какой-нибудь избирательной коллегии, хотя и приобрели известность своими сочинениями или трудами в какой-либо отрасли общественной деятельности и удостоились одобрения со стороны немногих людей почти в каждой части королевства. Если бы им засчитывался каждый голос, поданный за них в любом пункте, то они несомненно получили бы требуемую норму голосов. Нет комбинации, при которой можно было бы с большей уверенностью рассчитывать, что парламент будет заключать в себе *цвет* страны.

Но не одни голоса меньшинства повысят при этой избирательной системе уровень палаты общин. Большинство будет также вынуждено искать более выдающихся членов. Когда избиратели, составляющие большинство, не будут приведены к необходимости подавать голоса за лицо, выставленное местными воротилами, или вовсе не голосовать; когда кандидат этих воротил будет встречать конкуренцию не только со стороны кандидата меньшинства, но и со стороны всех людей с установившейся репутацией, которые готовы служить обществу, — то окажется невозможным навязывать избирателям первое попавшееся лицо,

выступающее с лозунгом партии на устах и с тремя или с четырьмя тысячами фунтов стерлингов в кармане. Большинство будет настаивать на том, чтобы иметь достойного кандидата, или перенесет свои голоса куда-либо в другой пункт, и меньшинство одержит верх. Рабской зависимости большинства от наименее уважаемых элементов в ее собственной среде будет положен конец: тогда будет выставляться кандидатура преимущественно самых лучших и талантливых местных элементов, по возможности — таких, которые приобрели известность своею полезной деятельностью за пределами своей местности, в тех видах, чтобы контингент местных избирателей мог рассчитывать на поддержку со стороны случайных голосов из других пунктов. Тогда избирательные собрания будут соперничать между собой в выборе лучших кандидатов, т.е. таких, которые хорошо знают местные условия, пользуются местным влиянием, но кроме того выдаются и во всех других отношениях.

Естественная тенденция представительного правления, как и современной цивилизации, клонится к коллективной посредственности, и эта тенденция возрастает вследствие пересмотра избирательного права, потому что оно приводит к тому, что влияние сосредоточивается в руках таких классов, которые в смысле просвещения стоят все ниже и ниже. Но, хотя лучшие умы и характеры будут подавлены численным большинством, далеко не безразлично, будут ли они выслушаны или нет. В ложной демократии, которая вместо того, чтобы давать представительство всем,

дает его только местному большинству, голос просвещенного меньшинства может вовсе не иметь органа в представительном собрании. Всем известен факт, что в американской демократии, которая построена по этому ложному образцу, высокопросвещенные члены общества, за исключением тех, которые соглашаются принести в жертву свои собственные мнения и стать орудием в руках людей, по своему развитию стоящих ниже их, даже и не пытаются выставлять свою кандидатуру в члены Конгресса или законодательных собраний штатов, потому что уверены, что у них нет никаких шансов быть избранными. Если бы вследствие счастливой случайности просвещенные и бескорыстные основатели Американской республики усвоили себе планы вроде только что нами рассмотренного, союзное и местные законодательные собрания содержали бы в себе многих выдающихся людей, а демократия избежала бы тяжелого упрека и самого страшного своего зла. Против этого зла система личного представительства является специфическим средством. Меньшинство просвещенных умов, рассеянных по различным избирательным округам, соединяется, чтобы избрать пропорциональное число самых талантливых людей, какие только имеются в стране. Оно сильно заинтересовано в том, чтобы выбрать именно подобных людей, так как никаким другим способом эта ничтожная в численном отношении сила не может добиться сколько-нибудь значительного влияния.

Представительство большинства не только улучшится в качественном отношении, благодаря действию

системы, но и не удержит за собой прежнего положения. Оно и впредь будет численно преобладать, насколько его избиратели преобладают над остальными в самой стране; но они будут совещаться и голосовать в присутствии представителей меньшинства и подвергаться их критике. Когда возникнет какое-нибудь разногласие, то им придется возражать на аргументы просвещенного меньшинства доводами, по крайней мере, на вид, столь же вескими; и так как им нельзя уже будет, подобно людям, выступающим пред единомышленниками, просто утверждать, что они правы, то может случиться, что они убедятся в собственной неправоте. В большинстве случаев это будут люди благомыслящие (ведь этого можно ожидать от правильно избранного национального представительства); поэтому они незаметно подчинятся влиянию людей, с которыми будут приходить в соприкосновение или даже в столкновение. Поборники непопулярных доктрин будут излагать свои воззрения не только в книгах и периодических изданиях, читаемых исключительно их собственной партией; противники будут встречаться лицом к лицу, и таким образом всей стране дана будет полная возможность сравнивать силу их аргументов, а вместе с тем выяснится, может ли мнение, которое победило численностью своих голосов, одержать верх и своею правотою, и вескостью.

Толпа часто чутьем верно угадывает талантливого человека, когда он может широко развернуть свои силы. Если подобному человеку не удастся заручиться тем влиянием, какого он заслуживает, то виноваты

в этом те учреждения и обычаи, которые держат его в неизвестности. В древних демократиях не было возможности преградить талантливому человеку путь к известности: он свободно пользовался публичным словом и не нуждался ни в чьем разрешении, чтобы подавать советы народу. Не то мы видим в представительном правлении; даже самые горячие приверженцы представительной демократии едва ли станут отрицать, что Фемистоклы или Демосфены, советы которых так дороги для отечества, могут в течение всей своей жизни не быть избранными в парламент. Но если бы даже очень ничтожное число выдающихся людей попадали в представительное собрание, то хотя бы остальные были только посредственны, влияние первых сказывалось бы очень сильно в прениях, даже когда известно, что их мнения во многих отношениях расходятся с мнением и чувством. Я не могу себе представить другого более верного средства обеспечить присутствие подобных лиц в парламенте, чем средство, предложенное Гэром.

Эта часть собрания служила бы также специальным органом великой социальной функции, ныне отсутствующая во всех демократиях, но которая, однако, должна существовать, чтобы предупредить неизбежное вырождение и упадок правительства. Эта функция может быть названа антагонизмом. В каждом правительстве существует влияние более сильное, чем все другие; и это влияние постоянно стремится захватить всю власть в свои руки. Отчасти преднамеренно, отчасти бессознательно, оно всегда старается

подчинить себе все остальное и не может успокоиться, пока существует сила, оказывающая ей постоянное сопротивление или несоответствующая его целям. Однако если ему удастся подавить всякое соперничающее с ним влияние и все скроить по своему образцу, то прогрессу положен конец в этой стране, и начинается упадок. Человеческий прогресс является продуктом многих факторов, и никакая власть, до сих пор установленная, не обнимает всех этих факторов. Даже самая благотворная власть содержит в себе только некоторые условия прогресса; и если желательно, чтобы прогресс продолжался, то остальных условий нужно искать в каком-либо другом источнике. Ни одно государство до сих пор не отличалось устойчивостью в прогрессе, если только в нем не было борьбы между преобладающей властью и каким-нибудь соперничающим влиянием, каковы: духовная и светская власть, земельная аристократия или военное могущество и промышленные классы, королевская власть и народ, католичество и реформация. Всякий раз, когда победа была настолько полная, чтобы положить конец борьбе и никакое новое разногласие не приходило на смену — наступал сперва застой, а потом упадок.

Власть численного большинства менее несправедлива и в общем менее вредна, чем многие другие. Но ей угрожают те же опасности, и даже в большей степени. Когда правительственная власть находится в руках одного или немногих лиц, то большинство всегда существует в качестве соперничающей силы, которая, быть может, недостаточно могуществен-

на, чтобы сдерживать правительство, но мнения и чувства которой служат моральной и даже социальной поддержкой всем, кто по убеждению или вследствие противоположности интересов враждебен некоторым стремлениям правительственной власти. Но когда демократия всесильна, нет отдельных правителей, достаточно могущественных, чтобы служить опорой противоположным мнениям или нарушаемым интересам. Большим затруднением для демократического правления служило до сих пор, по-видимому, то обстоятельство, что нельзя было создать в демократическом обществе условия, встречаемого во всех обществах, сумевших опередить другие, — а именно социальной поддержки, *точки опоры* для индивидуального противодействия стремлениям правящей власти. На все попытки этого рода господствующее общественное мнение в демократии всегда смотрит враждебно. Лишенные такой *точки опоры*, древние общества и почти все современные, за исключением очень немногих, или стали разлагаться, или впадали в застой (что равносильно постепенному упадку) вследствие исключительного преобладания только одной части тех условий, которые необходимы для обеспечения общественного и духовного благосостояния народа.

Между тем система личного представительства имеет в виду восполнить этот крупный недостаток и достигает этой цели, насколько она может быть достигнута при современном общественном строе. Только в просвещенном меньшинстве можно найти восполнение или коррективу стремлениям демократического

большинства, но при обыкновенной организации демократии меньшинство не имеет органа: система Гэра устраняет этот недостаток. Представители, избранные в парламент соединенным меньшинством, будут служить этим органом в самой совершенной форме. Отдельная организация просвещенных классов, если бы даже она была осуществима, возбудит ненависть и только в таком случае не перейдет в наступление, если откажется от всякого влияния. Но если бы *цвет* этих классов вошел в состав парламента на тех же условиях, как и все другие его члены, т.е. представлял бы собою соответственную в численном отношении фракцию народной воли, то его присутствие не могло бы возбудить ни в ком недоброжелательства, и в то же время он находился бы в самом выгодном положении, чтобы заставить выслушать свои мнения и советы по всем важным вопросам и принимать деятельное участие в работах собрания. Дарования этого меньшинства, вероятно, имели бы для него гораздо больше значения, чем их численное участие в действительном управлении страной. Так, афиняне не доверили ответственных должностей Клеону или Гиперболу (исключением было только назначение Клеона в Пилос и Амфиполис), между тем как Никий, Ферамен и Алкивиад постоянно получали назначения как внутри государства, так и за пределами его, хотя они более симпатизировали олигархии, чем демократии. Просвещенное меньшинство, имеющее при теперешнем голосовании вес, соответствующий только по численности, будет, в качестве нравственной силы, пользоваться

весом гораздо большим, благодаря своим знаниям и своему влиянию на остальных депутатов.

Человеческой изобретательности трудно придумать комбинацию, которая лучше бы сдерживала народное мнение в пределах разума и справедливости и ограждала его от пагубных влияний, угрожающих слабой стороне демократии. Демократическая сторона будет иметь при таких условиях то, чего она, наверное, лишена при других условиях, а именно вождей, которые по своему уму и характеру стоят выше народной массы. Современная демократия приобретет при случае своих Периклов и будет иметь свою постоянную группу выдающихся и руководящих деятелей. Наряду с такими вескими доводами в пользу положительного решения вопроса, существуют ли доводы в пользу его отрицательного решения? Сколько-нибудь состоятельных доводов нет, если только заручиться достаточным беспристрастием, приступая к рассмотрению вопроса совершенно новой мысли. Действительно, такие лица, которые, прикрываясь справедливостью и равенством, стремятся только заменить влияние богатых влиянием бедных, отнесутся, конечно, неодобрительно к плану, который предоставляет этим двум классам полную равноправность. Но я не верю, чтобы подобное желание существовало в настоящее время среди наших рабочих классов, хотя я не могу поручиться, что случай и интриги демагогов со временем не вызовут его. В Соединенных Штатах, где численное большинство уже давно обладает деспотической властью, оно, вероятно, так же неохотно расстанется с нею, как неохотно

расстается с властью деспот или аристократия. Но я думаю, что английская демократия в настоящее время удовлетворится защитой против классового законодательства других, не требуя себе права пользоваться им в свою очередь.

Некоторые из открытых противников проекта Гэра признают его практически неосуществимым; но обыкновенно это люди, которые знают о нем только понаслышке или познакомившись с ним весьма поверхностно. Другие могут примириться с утратой того, что они называют местным характером представительства. Нация кажется им не собранием лиц, но искусственных единиц, созданных географией и статистикой. Парламент должен быть представителем городов и графств, а не людей. Но никто не желает уничтожать города и графства. Надо полагать, что города и графства уже представлены, когда люди, живущие в них, имеют представителей. Местные чувства не могут существовать помимо людей, воодушевленных ими; нет и местных интересов помимо людей, которых они касаются. Если люди, воодушевленные местными чувствами и интересами, имеют непосредственное участие в представительстве, то эти чувства и интересы представлены наряду со всеми остальными интересами и чувствами этих лиц. Но я не могу понять, почему одни только чувства и интересы, распределяющие людей по местностям, заслуживают представительства, или почему люди, имеющие другие интересы и чувства, которые они ценят гораздо выше, чем географические, должны довольствоваться последними

как единственным началом своей политической классификации. Убеждения, что Йоркшир и Мидлсекс имеют права, независимо от своего населения, и что настоящий предмет забот законодателя составляют Ливерпуль и Эксетер, а не их население, представляет один из любопытных образчиков заблуждений, вызываемых словами.

Обыкновенно, однако, оппоненты прекращают спор, заявляя, что английский народ никогда не согласится на подобную систему. Я не могу сказать, что английский народ подумает о тех, кто произносит такой поспешный приговор над его способностью обсуждать разные вопросы и находит бесполезным уяснить себе, насколько данное мероприятие пригодно, прежде чем его отвергнуть. Но я не думаю, чтобы английский народ можно было без всякой проверки признать безусловно предубежденным против того, что может оказаться хорошим как для него самого, так и для других. Мне, кроме того, кажется, что когда предрассудки держатся упорно, то это, главным образом, вина тех, кто любит провозглашать их неустрашимыми, чтобы оправдать собственное бездействие в деле их устранения. Всякий предрассудок непобедим, когда люди, не разделяющие его, раболепно преклоняются перед ним, льстят ему и признают его как бы законом. Я однако верю, что, собственно говоря, предрассудок в данном случае существует только на устах тех, кто о нем говорит, и что в общем среди лиц, которые слышали о проекте, никакой другой враждебности не замечается кроме того естественного и упорного недоверия,

которое внушают всякие новшества, не подвергши-
еся еще достаточной критике, чтобы для всех ста-
ли очевидными его выгодные и невыгодные стороны.
Единственное серьезное препятствие для осуществле-
ния этой идеи — его новизна, это препятствие очень
серьезное, потому что воображение гораздо легче
примириется с значительным изменением в сущест-
ве дела, чем с самым ничтожным изменением назва-
ний и форм. Но непривычность — такое неудобство,
которое, когда идея имеет действительную ценность,
требует только времени для своего устранения. При-
том в настоящее время, когда все подвергается кри-
тике и всюду чувствуется стремление к дальнейшему
прогрессу, реформы, на которые требовались прежде
века, совершаются иногда в несколько лет.

Со времени появления первого издания этого тру-
да, план Гэра подвергался разносторонней критике,
свидетельствующей о том, что он изучался с большим
вниманием, чем прежде. Таков, впрочем, естествен-
ный ход в обсуждении крупных реформ. Сначала они
встречают слепое предубеждение и против них вы-
ставляются аргументы, которым только слепое преду-
беждение может придавать какую-либо цену. Но по
мере того, как предубеждение начинает ослабевать
и аргументы становятся более дельными; по мере того,
как реформа полнее выясняется, ее истинные досто-
инства и недостатки, равно как и обстоятельства, про-
тиводействующие благотворным последствиям ее осу-
ществления, начинают представляться в надлежащем
свете. Но из всех более или менее веских возражений,

с которыми мне пришлось познакомиться, нет ни одного, которое не было бы предусмотрено, и после тщательного исследования сторонниками плана не оказалось бы ложным или легко устранимым.

Самое серьезное на вид из всех этих возражений, а именно: мнимая невозможность воспрепятствовать обману или уберечься от подозрения в обмане со стороны центрального бюро, таково, что опровергнуть его можно в двух словах. Публичность и полная свобода проверки избирательных бюллетеней после выборов были уже предложены как обеспечение против этих неудобств. Но утверждают, что это обеспечение ни к чему не ведет, потому что для проверки выборов избирателю пришлось бы проделать сызнова всю работу, выполненную целым штатом чиновников. Это, конечно, весьма веское возражение, но каждому отдельному избирателю нет надобности проверять все голоса. Вполне достаточно, если он проверит судьбу собственного избирательного бюллетеня. С этой целью каждый бюллетень должен отсылаться, по прошествии времени, обратно в ту местность, откуда он прислан. Если эту задачу не выполнит сам избиратель, то принять ее на себя могут потерпевшие поражение кандидаты и их агенты. Те из потерпевших поражение кандидатов, которые полагают, что они должны быть выбраны, прибегают, каждый самостоятельно или все вместе, к посреднику для проверки всего хода выборов; и если бы им удалось обнаружить неправильность, то документы отсылаются в комиссию палаты общин, которая имеет возможность проследить весь

процесс избирательной деятельности нации с затратой в десять раз меньше времени и денежных средств, чем это требуется при нынешней системе, для проверки избирательной комиссии выборов только одного депутата.

Признавая практичность проекта, некоторые противники его ссылаются на два случая, когда он не только не окажется благотворным, а напротив, может привести еще к вредным последствиям. Во-первых утверждают, что он даст исключительное влияние разным кружкам, лигам, диссидентским союзам, обществам, задающимся специальными целями, или всяким корпорациям, объединенным сословными или религиозными интересами. Во-вторых, утверждают, что эта система может послужить для партийных целей. Центральному органу каждой политической партии дается возможность распространить по всей стране свой *список* шестисот пятидесяти восьми депутатов, чтобы все члены партии, рассеянные в разных избирательных пунктах, голосовали в пользу этого *списка*. Число полученных таким образом голосов значительно превысит число тех голосов, какие может получить всякий независимый кандидат. Система *списков* послужит только на пользу больших организованных партий, как это мы видим в Америке: их *списки* будут приниматься избирателями слепо, без всяких изменений, и эти партии никогда не будут терпеть поражения на выборах, если только над ними случайно не восторжествует группа диссидентов или ассоциация людей, объединенных каким-нибудь общим стремлением.

Это возражение, как мне кажется, можно опровергнуть довольно убедительными доводами. Никто не станет утверждать, что при системе Гэра, как и при всякой другой, организация сил утратит свое значение. Разобщенные элементы всегда находятся в более невыгодных условиях, чем организованные. Так как проект Гэра не может изменить сущности дела, то следует, конечно, ожидать, что всякого рода организованные партии или группы будут пользоваться по мере возможности своей организацией для увеличения своего влияния. Но и при нынешней системе вся сила — в объединении. Рассеянные элементы не представляют ровно никакого значения. Избиратели, не принадлежащие ни к одной политической группе, большой или малой, не имеют средства извлечь какую-нибудь выгоду из своих голосов. Проект Гэра дает им это средство. Они могут им пользоваться более или менее искусно и добиться соответственного влияния; все, чего они достигнут, будет для них чистым выигрышем. А если допустить, что каждый мелкий интерес или каждая ассоциация, преследующая ничтожные цели, прибегнут к организации, то почему же одновременно не допустить, что и крупные духовные и умственные интересы нации не получают своей организации? Если в стране будет распространяться список общества трезвости или список школ для бедных и т.п., то неужели не найдется в местности ни одного влиятельного лица, которое пожелало бы пустить в обращение и распространять в разных избирательных пунктах список людей, имеющих личные заслуги? А если такие деятели со-

единятся в Лондоне, то неужели они не могут выбрать из своей среды наиболее достойных, не обращая внимания на некоторое разногласие во взглядах, и опубликовать их имена, затратив на это ничтожную сумму, во всех избирательных коллегиях? Надо иметь в виду, что при нынешней системе выборов влияние двух больших партий безгранично; а при системе Гэра оно было бы велико, но все-таки ограничено до известной степени. Как обе эти большие партии, так и все незначительные группы могут избирать в парламент число членов только пропорционально своей численности. Система избирательных списков действует в Америке при совершенно противоположных условиях. Там избиратели голосуют в пользу списка партии, потому что выборы решаются простым большинством и потому что голос, поданный в пользу кандидата, не имеющего шансов на успех, пропадает даром. Но при системе Гэра, голос, подаваемый в пользу лица, известного своими заслугами, может иметь такое же решающее значение, как и голос, поданный за кандидата партии. Следовательно, можно надеяться, что всякий либерал или консерватор, отличающийся какими-нибудь другими достоинствами, помимо своих политических убеждений и тех качеств, какие ценятся его партией, вытеснит из списка менее известные имена и заменит их именами людей, составляющих славу нации. И вероятность этого факта не может не побудить тех, кто составляет партийные списки, вносить в них не только лиц, преданных партии, но и имена национальных знаменитостей, которые более симпатизируют их партии, чем противной.

Действительное неудобство — нельзя не признать, что оно существует — заключается в том, что независимые избиратели, т.е. такие, которые пожелают голосовать за заслуженных деятелей, не пользующихся поддержкой, вынуждены будут довольствоваться небольшим числом таких кандидатов, а остальную часть списка наполнят именами кандидатов партий, сами создавая таким образом более многочисленных противников кандидатам, которым они отдают предпочтение. Против этого в случае надобности можно было бы найти очень простое средство, именно — ограничить число второстепенных или случайных голосов. Невероятно, чтобы избиратель мог одинаково сознательно относиться ко всем 658 или даже только к 100 кандидатам. Нельзя ничего возразить против ограничения двадцатью, пятидесятью или какой-нибудь другой цифрой числа кандидатов. Только в таком случае можно надеяться, что избиратель будет голосовать самостоятельно, а не как простой солдат партии. Но даже без этого ограничения зло, вероятно, само собою устранилось по мере того, как избиратели лучше поймут систему. Уничтожить зло будет главной целью всех ассоциаций или партий, влияние которых страдает. В каждой из них небольшое меньшинство выступит со следующим лозунгом: «Подайте голоса только за высших специальных кандидатов или по крайней мере ставьте их имена на первом месте, чтобы дать им, насколько возможно, все шансы получить требуемое число голосов или не попасть в разряд, наиболее неблагоприятный». И все избиратели, которые не при-

надлежат к какой-либо партии, воспользуются этим указанием.

Самые маленькие группы будут иметь ту долю влияния, какую они по справедливости должны иметь. Оно будет в точности соответствовать числу их избирателей; но для того, чтобы заручиться этим влиянием, они будут вынуждены вносить в список людей, успевших зарекомендовать себя и в других отношениях. Только в таком случае они приобретут поддержку избирателей, чуждых сектантства или партийности. Любопытство, как и аргументы, употребляемые для защиты современных систем, разнообразится, смотря по характеру нападения. Несколько лет тому назад излюбленным аргументом для защиты существовавшей тогда системы представительства был тот, что с этой системой все интересы или классы представлены. Конечно, все сколько-нибудь значительные интересы или классы должны быть представлены, т.е. должны иметь ораторов и защитников в парламенте. На этом основании утверждали, что следует поддерживать систему, которая дает частным интересам не только защитников, но и самый суд. В настоящее время наблюдается полная перемена. Система Гэра не дает частным интересам суда: она обеспечивает им только защитников, а между тем ее упрекают и за это! Она соединяет в себе достоинства классового и численного представительства, — и вот она подвергается одновременно нападению с двух сторон.

Но в сущности не такие возражения составляют препятствие к ее осуществлению. Главное препятствие —

преувеличенное представление о трудностях, какие она могла бы встретить на практике. Единственным убедительным ответом был бы тут опыт. Когда люди лучше ознакомятся с достоинствами системы, когда она добьется сочувствия со стороны всякого беспристрастного мыслителя, надо будет постараться, чтобы она была применима к делу в каком-нибудь частном случае, например при муниципальных выборах какого-нибудь большого города. Удобный случай уже пропущен при разделении западной части Йоркшира с целью дать ей четырех человек в парламенте. Вместо того, чтобы испытать новый принцип, оставили избирательный округ нетронутым и признали кандидата избранным, если он получил четвертую часть всех первых и вторых голосов. Правда, подобный опыт дал бы лишь очень несовершенное представление о достоинствах системы; но он показал бы, как она функционирует, и убедил бы общество, что эта система осуществима, популяризировал бы ее и выяснил бы, действительны ли или только воображаемы те трудности, которые, на первый взгляд, представляются столь странными. День, когда парламент утвердит один из частных опытов, будет, как мне кажется, в парламентской жизни началом новой эры, — той эры, когда представительному правлению дана будет форма, достойная зрелого и торжествующего времени, после бесконечной борьбы, которую вел парламент для достижения правильной своей организации и которая поглощала до сих пор внимание мира.

ГЛАВА VIII

О расширении избирательного права

Мы видели, что в демократии представительством должны пользоваться все, а не одно только большинство, — что интересы, мнения и дарования, не располагающие численным большинством, тем не менее должны найти себе представительство и влияние в силу своих нравственных и умственных достоинств. Такая демократия, одна удовлетворяющая условиям равенства и беспристрастия и представляющая действительно правление посредством всех, воплощая в себе единственный истинный тип демократии, была бы свободна от величайших зол, присущих господствующим ныне мнимым демократиям, породившим ходячее представление о демосе. Но даже и в такой демократии абсолютная власть находилась бы в руках численного большинства, если бы оно вздумало воспользоваться ею; и это большинство состояло бы исключительно из одного класса людей с одинаковыми наклонностями, предубеждениями и умственным обликом, и притом из класса, не стоящего на высоте культуры. Следовательно, государственный строй был бы еще подвержен злу, свойственному классовому правлению, хотя, конечно, в гораздо меньшей степени, чем то исключительное классовое правление, которое

теперь присваивает себе название демократии, но еще лишено всякой действительной узды, кроме той, какую представляет здравый смысл, умеренность и терпимость преобладающего класса.

Если подобное ограничение признается достаточным, то философия конституционного правления является только напыщенной болтовней. Все доверие к конституции основано на убеждении, что носители власти не только не будут, но что они не могут злоупотреблять ею. Демократия не будет в теории лучшей формой правления. Пока эта слабая сторона ее может быть усилена, пока она не организована таким образом, чтобы ни один, даже самый многочисленный класс, не был в состоянии низводить все, кроме самого себя, к политическому ничтожеству, и направлять ход законодательной и административной деятельности согласно со своими исключительными классовыми интересами. Задача состоит в том, чтобы найти средства предупредить это злоупотребление, не принося в жертву существенных преимуществ народного правления.

Это двойное условие не может быть выполнено посредством ограничения избирательного права, требующего принудительного исключения той или другой части граждан от участия в представительстве. Одно из главных преимуществ свободного правления заключается в воспитании ума и чувств народа, проникающем в самые глубокие слои его, когда он призван к участию в действиях, непосредственно затрагивающих крупные интересы. На этом пункте я уже подробно останавливался, и возвращаюсь к нему только

потому, что очень немногие придают демократическим учреждениям с этой точки зрения все то важное значение, какого они действительно заслуживают. Полагают, что безумно ожидать так много от такого ничтожного фактора, т.е. видеть могущественное орудие умственного прогресса в распространении политических прав на простых рабочих. Однако, если действительная умственная культура народных масс не простая мечта, то она может осуществиться только таким путем. Если же кто-нибудь в этом сомневается, то я приведу в свидетельство все содержание великого сочинения Токвиля и в особенности его суждения об американцах. Почти всех путешественников поражает тот факт, что американец одновременно патриот и человек культурный, и Токвиль доказал, какая тесная связь существует между этими качествами и демократическими учреждениями. Такое широкое распространение культурных идей, вкусов и чувств до сих пор не встречалось нигде и даже не считалось достижимым. Однако это ничто в сравнении с тем, чего можно было бы достигнуть при помощи правления, столь же демократического по широте своих основ, но лучше организованного во многих других существенных пунктах. Политическая жизнь действительно представляет в Америке очень хорошую школу, но из нее исключены наиболее способные преподаватели. Выдающиеся умы в стране совершенно устранены от национального представительства и вообще от всяких общественных должностей, как будто они признаны непригодными. Кроме того, так как народная масса

в Америке является единственным источником власти, то всякое эгоистическое честолюбие тяготеет к нему, как в деспотических странах оно тяготеет к правителю: народ, как и деспот, окружен лестью и угождением, развращающие влияния власти идут рука об руку в параллель с ее благотворными и облагораживающими влияниями. Если даже с подобной примесью демократические учреждения способствуют такому сильному умственному развитию низших классов в Америке сравнительно с соответствующими классами в Англии и в других странах, то чего могли бы мы ожидать, если бы благотворное влияние действовало бы помимо дурного? И это до известной степени достижимо, но только не путем устранения той части народа, которая имеет меньше другого рода стимулов к умственному развитию, от такого неоценимого средства ознакомиться с широкими, отдаленными и сложными интересами, какое представляет внимательное отношение к политическим делам. Только благодаря участию в политической жизни простой рабочий, занятие и образ жизни которого рутинны и однообразны и не дают ему разнообразных впечатлений в сфере фактов или идей, научается понимать, что отдаленные причины и события оказывают весьма чувствительное влияние даже на его личные интересы. Только участие в политической жизни и обсуждение политических вопросов научают человека, ежедневные занятия которого обрекают его на узкие интересы иметь общие симпатии со своими согражданами и сделаться сознательным членом большого государства. Но когда

народ не имеет права голоса и не старается его приобрести, то политические прения не оказывают на него настоящего своего влияния. Он занимает в сравнении с избирателями такое положение, как публика на суде сравнительно с двенадцать присяжными. Не его голоса добиваются, не на его мнение стараются оказывать влияние; делают воззвания, обращаются с аргументами к другим; ничто не зависит от его решения, и он не имеет никакой необходимости и не встречает ни малейшего побуждения принимать его. При демократическом строе всякий, кто не имеет права голоса и не может на него рассчитывать, будет всегда недоволен или будет чувствовать себя, как человек, которого общественные дела вовсе не касаются, так как они ведутся другими, и которого закон касается лишь настолько, насколько ему надо повиноваться, а общественные дела — лишь с точки зрения постороннего зрителя. Он будет ими интересоваться лишь настолько, насколько женщина среднего круга интересуется политикой сравнительно с своим мужем или братьями.

Независимо от всех этих соображений, является личной несправедливостью отказывать кому-нибудь в элементарном праве подавать голос в делах, в которых он столько же заинтересован, как и другие. Если его обязывают платить налоги, нести военную службу, вообще повиноваться, то он имеет право знать, почему он это делает, требовать, чтобы спрашивали его согласия, его мнения, но только в той мере, в какой оно заслуживает внимания. В зрелом

и цивилизованном обществе не должно быть париев и лиц, лишенных права не по собственной вине. Всякий человек унижен, хотя он может этого не сознавать, когда другие, не посоветовавшись с ним, присваивают себе неограниченную власть распоряжаться его судьбой. Даже при гораздо более развитой умственной культуре, какой достигало до сих пор человечество, нельзя ожидать одинаково справедливого отношения к тем, судьбою которых так распоряжаются, и тем, которые имеют право голоса. Правители и правящие классы поставлены в необходимость считаться с интересами и желаниями лиц, пользующихся правом голоса; но по отношению к тем, которые лишены его, ничто не обязывает их к этому; и как бы честно они ни были настроены, они обыкновенно слишком обременены делами, которые входят в круг их непосредственных *обязанностей*, чтобы заботиться о том, что они безнаказанно могут пропускать без внимания. Вот почему никакая избирательная система не может долго действовать исправно, если в ней какое-нибудь лицо или класс совершенно исключены и если избирательное право не будет доступно всем совершеннолетним, желающим получить его.

Однако есть некоторые исключения, обусловленные положительными причинами, не противоречащими этому принципу. И хотя эти исключения составляют сами по себе зло, но они могут исчезнуть не прежде, чем исчезнут вызвавшие их условия. Я не допускаю, чтобы человек неграмотный и не знающий первых правил арифметики, мог участвовать в выборах.

Справедливость требует, даже если избирательное право не зависит от получения элементарного образования — сделать это последнее общедоступным и бесплатным или взимать за него плату, самую необременительную для бедняка, который едва может себе заработать средства к существованию. И если бы это осуществилось, то никому не приходило бы в голову предоставлять избирательное право безграмотному человеку, как не приходит в голову предоставлять его грудному ребенку; и не общество исключало бы его, но его собственная беспечность. Когда общество не выполнило своей обязанности, сделав эту степень просвещения общедоступной, то это, конечно, несправедливость, но несправедливость, которой приходится покориться. Если общество пренебрегло исполнением двух существеннейших своих обязанностей, то наиболее важная и наиболее основная из них должна быть прежде выполнена: всеобщее обучение должно предшествовать общему избирательному праву. Только человек, в котором предвзятое мнение затемнило здравый смысл, может утверждать, что власть над другими и над всем обществом может быть предоставлена тем, кто еще не заручился самым элементарным и существенным условием, чтобы заботиться о самом себе, сознательно отстаивать свои собственные интересы и интересы близких ему людей.

Без всякого сомнения, этому аргументу можно дать дальнейшее развитие и значительно расширить его. Было бы крайне желательно, чтобы и другие предметы, кроме чтения, письма, арифметики, обуславливали

собою право голоса, чтобы от избирателей требовалось некоторых элементарных сведений по географии, всеобщей и отечественной истории. Но подобного рода знания, хотя и безусловно необходимые для разумного пользования избирательным правом, ни в Англии, ни, вероятно, в других странах, за исключением Соединенных Штатов, недоступны всему народу; и очень трудно проверить, приобретены они или нет. В настоящее время такая проверка повела бы только к несправедливостям, придиркам и всякого рода обманам. Лучше предоставлять избирательное право или отказывать в нем всем без различия, чем давать его одному и отказывать в нем другому по усмотрению должностного лица. Однако по отношению к чтению, письму и арифметике не представляется никаких препятствий. Легко потребовать от каждого, кто желает быть внесен в избирательные списки, чтобы он списал фразу из книги и сделал задачу на тройное правило; и предупредить установлением определенных правил и гласностью злоупотребления при таком простом экзамене. Этим требованием во всяком случае должна обуславливаться всеобщая подача голосов, и по истечении нескольких лет будут исключены только те, кто так мало дорожит своим правом, что его голос не может служить выражением сколько-нибудь серьезного политического мнения.

Важно также, чтобы собрание, вотирующее общие или местные налоги, избиралось исключительно теми, кто вносит часть этих налогов. Надо полагать, что тот, кто не платит никаких налогов и имеет возможность

распоряжаться чужими деньгами, будет более расточителен, чем бережлив. По отношению к денежным вопросам, всякое право голоса со стороны тех, кто не платит денег, является нарушением основного принципа свободного правления, разобщением права контроля и интересов в их благотворном взаимодействии. Это все равно, что разрешить людям запускать руки в чужой карман для всякой цели, какую им заблагорассудится назвать общественной. Этим, как известно, объясняется факт, что в больших городах Соединенных Штатов налоги чрезмерно обременительны и ложатся всей своей тяжестью исключительно на более богатые классы. По духу английского государственного права представительство должно быть строго согласовано с обложением.

Но чтобы дать этому правилу широкое применение, необходимо и с различных других точек зрения желательно, чтобы обложение в осязательной форме распространялось и на беднейшие классы. В Англии, как и в большинстве других стран, вероятно, не найдется ни одной рабочей семьи, которая бы не платила косвенных налогов, покупая чай, кофе, сахар, не говоря уже о наркотических или возбуждающих напитках. Но этот способ покрытия части государственных расходов едва ли ясно сознается: плательщик, за исключением лиц размышляющих и образованных, не считает себя заинтересованным в сокращении государственных расходов, если деньги, необходимые для их покрытия, прямо с него не взимаются; и если даже допустить, что он это сознает, то он, несомненно,

позаботится только о том, чтобы (как бы ни был чрезмерен расход, одобренный им) он не покрывался добавочными налогами на предметы, потребляемые им самим. Было бы лучше, если бы прямой налог, в простой форме подушной подати, взимался с каждого взрослого лица в государстве; или если бы каждое такое лицо могло быть допущено в качестве избирателя только под условием, что оно позволит себя обложить чрезвычайным прямым налогом; или если бы с каждого занесенного в списки избирателя взимался возрастающий или понижающийся, в зависимости от государственных расходов, небольшой ежегодный налог, так чтобы каждый мог сознать, что вотируемые им деньги составляют отчасти его собственность и что он заинтересован по возможности понизить вотируемую сумму; как бы то ни было, но мне кажется, что тот, кто пользуется помощью от прихода, должен быть безусловно лишен избирательного права. Тот, кто не может собственным трудом поддерживать свое существование, не имеет права распоряжаться чужими деньгами в свою пользу. Завися в своем существовании от остальных членов общества, он вместе с тем отказывается от равноправности с ними в других отношениях. Те, кто даст ему возможность существовать, могут с полным основанием требовать, чтобы им было предоставлено исключительное право ведать теми общими предприятиями, которые он не только не поддерживает, а скорее даже лишает средств. В виде условия для получения избирательного права мог бы быть установлен определенный срок, примерно в пять лет,

для занесения в избирательные списки, в течение которых имя кандидата не вносилось в приходские книги в качестве получившего помощь.

Тот, кто считается банкротом или воспользовался законом несостоятельности, лишается права голоса до тех пор, пока он не уплатит своих долгов или по крайней мере не представит доказательств, что он, как в настоящее время, так и в определенный период, не получал общественного вспомоществования. Неплатеж налогов, когда он продолжается слишком долго, чтобы его можно было приписать небрежности, лишает права голоса, пока они не будут уплачены. Такого рода лишение избирательных прав не имеет постоянного характера. Оно зависит от таких условий, которые всякий способен или признается способным выполнить, если он этого пожелает. Кроме того, оно не устраняет от избирательного права никого, кто находится в нормальных условиях, и если человек попал в исключительное положение, это значит, что он для получения права голоса недостаточно заботится о том, что он без того уже обязан делать, или что он находится в таком унижительном и угнетенном положении, при котором политические права, необходимые для безопасности других, не имеют в его глазах никакой цены; когда же он выйдет из своего положения, то это условие его неправоеспособности исчезнет само собою.

Итак, с течением времени (предполагая, что существуют только те ограничения, о которых мы только что говорили) можно рассчитывать, что будут пользоваться избирательным правом все, за исключением

того, надо надеяться, прогрессивно уменьшающегося класса лиц, который живет насчет приходской благотворительности. Таким образом избирательное право, за этими весьма ничтожными исключениями, будет всеобщим. Как мы видели, такое расширение избирательного права безусловно необходимо для хорошего правления. Однако при данных условиях избирателями в большинстве стран, и в особенности у нас, были бы преимущественно простые рабочие; и двойная опасность слишком низкого уровня политического развития и классового законодательства далеко не была бы устранена. Нам, следовательно, остается рассмотреть — нет ли средств для предотвращения этого зла.

Его можно предотвратить, но не какой-нибудь искусственной мерой, а предоставлением дел своему естественному течению, которое всегда следует предпочесть там, где оно не наталкивается на какой-нибудь интерес или традиционное понятие, которые ему противодействуют. Во всех человеческих делах непосредственно заинтересованное и правоспособное лицо имеет подразумеваемое право на голос, и когда пользование им не противоречит безопасности общества, то нельзя, не будучи несправедливым к нему, лишать его этого права. Но если каждый должен иметь голос, то следует ли отсюда, что каждый должен иметь и равный голос? Это уже нечто совершенно другое. Когда два лица, заинтересованные в каком-либо деле, держатся различных мнений, требует ли справедливость, чтобы оба мнения рассматривались

как имеющие совершенно одинаковую цену? Если при одинаковых нравственных качествах один превосходит другого знанием и умом, или если при одинаковом умственном развитии один превышает другого нравственными качествами, то суждения более нравственного или более умного человека имеет высшую цену. Если же государственный строй предполагает, как нечто вполне естественное, что оба эти мнения имеют одинаковую цену, то это противоречит действительности. Один из двух голосов должен иметь перевес. Затруднение заключается в том, чтобы удостовериться, который из них этого заслуживает. Когда речь идет об отдельных лицах, удостовериться в этом трудно, но по отношению к собраниям и массам людей это возможно с достаточной точностью. Нет повода применять эту теорию к такому случаю, который с полным основанием может быть рассматриваем, как относящийся к личному и частному праву. В деле, касающемся только одного из двух лиц, оно имеет право следовать своему собственному мнению, хотя бы другое было гораздо умнее. Но мы говорим о случаях, которые одинаково касаются их обоих, т.е. о таких, когда более невежественный не подчиняет своего участия в деле руководству более развитого, и последний вынужден подчиниться руководству своего более невежественного товарища. Какой из двух способов разрешения дилеммы более совпадает с интересами обоих и более согласен с общей пользой? Если считать несправедливостью, чтобы кто-нибудь уступал, то какая несправедливость

больше: чтобы лучшее суждение уступало худшему, или худшее лучшему?

Государственные дела представляют именно такое общее дело, с тою только разницей, что никому не приходится вполне пожертвовать своим собственным мнением. Оно всегда может быть принято во внимание и считаться за известную величину, причем получит голос тех, чье мнение имеет право на большее внимание. В этом устройстве нет ничего такого, что должно было бы раздражать тех, кому отводится меньшая степень влияния.

Одно дело вовсе не имеет права голоса; другое — уступить его тем, кто обладает большей способностью руководить общими интересами. Это — две вещи не только различные, но и несоизмеримые. Каждый человек имеет право чувствовать себя оскорбленным, когда его не ставят ни во что или не придают никакой цены его мнению. Но никто кроме дурака, и притом дурака особого рода, не оскорбляется признанием, что есть люди, мнения или даже желания которых заслуживают предпочтения пред его мнением или желанием. Не иметь голоса в том, что отчасти составляет собственное дело, — этому никто добровольно не подчинится; но когда то, что составляет отчасти его собственное дело, есть вместе с тем и дело другого и когда он чувствует, что другой понимает это дело лучше, то предпочтение, оказанное чужому мнению, несколько его не удивляет и кажется ему согласным с естественным ходом вещей, с которым он успел примириться во всех других житейских отношениях. Необходимо

только, чтобы предпочтение, оказанное другим, было основано на причинах, которые ему понятны и справедливость которых он в состоянии оценить.

Но — спешу оговориться — я допускаю лишь как временное средство, чтобы влияние зависело от имущественного центра. Я не отрицаю, что богатство может служить своего рода указателем; в большинстве стран образованность хотя и не пропорциональна богатству, но, вообще говоря, выше в более богатой части общества, чем в более бедной. Критерий этот, однако, очень несовершенен в житейской борьбе: случай играет несравненно более значительную роль, чем заслуга, и весьма трудно образованием обеспечить себе соответственное социальное положение. Поэтому имущественный ценз, как критерий избирательного права, всегда возбуждал и всегда будет возбуждать озлобление. Предоставление богатым людям многих голосов — мера, которая не только сама по себе вызывает возражение, но и компрометирует весь принцип и даже прямо подрывает его. Демократия, по крайней мере в Англии, в настоящее время относится недружелюбно к личному превосходству, но она естественно и вполне справедливо не сочувствует превосходству, основанному на одном только богатстве. Единственным основанием для предоставления одному лицу нескольких голосов может служить личное умственное превосходство, и чувствуется только недостаток в средствах его удостоверения. Если бы существовала система народного образования в истинном значении этого слова или сколько-нибудь достоверная система

общих экзаменов, то степень образованности могла бы быть непосредственно удостоверена. Но ввиду отсутствия того и другого, можно руководствоваться только родом занятий данного лица. Хозяин в среднем более развит, чем рабочий, ибо он должен работать головой, но не одними руками. Хороший рабочий обыкновенно более развит, чем обыкновенный рабочий, а рабочий в высших отраслях производства более развит, чем рабочий в низших. Банкир, негоциант, фабрикант, по всей вероятности, будут интеллигентнее торговца, потому что им приходится иметь дело с более широкими и сложными интересами. Во всех этих случаях человек доказывает свои способности не только тем, что исполняет высшую функцию, но и тем, как он ее исполняет. Вот почему необходимо требовать, чтобы человек посвящал себя одному занятию в продолжение известного промежутка времени (скажем, трех лет). Это необходимо и для того, чтобы пресечь возможность причисляться к известной профессии ради получения права голоса. С этим ограничением можно было бы предоставить каждому лицу, посвящающему себя какому-нибудь из этих высших занятий, два или больше голосов. Либеральные профессии, когда ими действительно занимаются, предполагают, конечно, еще более высокую степень образованности; и когда требуется установленный экзамен или серьезный образовательный ценз для вступления в известную профессию, то можно предоставить ее членам по несколько голосов. То же правило может быть применено к лицам, имеющим ученые степени, и даже к тем, которые

могут представить удовлетворительные свидетельства, что они прошли курс наук в таком учебном заведении, где преподаются высшие отрасли знания, под условием, что преподавание в этих заведениях было серьезное, а не показано только. Так называемые «местные» или средние экзамены «на степень товарища», установленные Оксфордским университетом со столь похвальной общественной целью, и всякие подобные экзамены, которые могут быть введены другими собственными учебными заведениями (предполагая, что они широко открыты всем желающим), могут служить основанием для предоставления нескольких голосов лицам, выдержавшим испытание. Эти мнения в частностях, быть может, встретят возражения, которые бесполезно было бы здесь предрешать. Теперь еще не настало время для практической разработки подобных планов, и мне не хотелось бы связывать себя теми частными предположениями, которые я сделал. Но для меня очевидно, что в этом направлении должен развиваться истинный идеал представительной системы и что истинный политический прогресс заключается в том, чтобы найти наилучшие практические средства, какие можно только придумать, для вступления на этот путь.

Если меня спросят, в каких размерах может быть допущен этот принцип, или сколько голосов можно уделить одному лицу на основании его умственного превосходства, то я отвечу, что это само по себе несущественно, лишь бы различия и градации устанавливались не произвольно, но так, чтобы их все могли

признать и допустить по совести. Но при этом необходимо соблюдать одно условие, именно — не переступать границ, предписываемых основным принципом, который, как мы указали в предыдущей главе, составляет самое важное условие правильной организации представительной системы. Принцип предоставления нескольких голосов одному лицу ни в каком случае не должен применяться в таких широких размерах, чтобы лица, пользующиеся этим преимуществом, или классы (если они есть), к которым они главным образом принадлежат, могли, благодаря ему, получить перевес над всеми остальными избирателями. Преимущество, которое дает образование, справедливое само по себе, желательно еще и потому, что оно охраняет образованных людей от классового законодательства людей необразованных. Но оно не должно давать им возможности самим создавать классовое законодательство. Я позволю себе прибавить, что я считаю одним из весьма существенных условий множественности голосов, чтобы последний бедняк в обществе мог требовать этого преимущества, если им будет доказано, что, несмотря на все затруднения и препятствия, он приобрел по своей образованности право на него. С этой целью следовало бы открыть добровольные экзамены, на которых каждый, к какому разряду людей он бы ни принадлежал, мог доказать, что он приобрел необходимый уровень знания и развития и что, следовательно, он имеет право на несколько голосов. Преимущество, в котором не отказывалось бы никому, кто удостоверит, что он

удовлетворяет требованиям, от которых он в теории и в принципе зависит, не может возмущать ни в ком чувство справедливости. Но оно наверное возбудит неудовольствие, если будет предоставляться на основании общих, не всегда безошибочных предположений, и в то же время в нем будут отказывать людям, представившим требуемые доказательства.

Предоставление одному избирателю нескольких голосований, хотя и практикуется при выборе членов приходских собраний и попечителей *для бедных*, но оно до такой степени чуждо парламентским выборам, что едва ли будет скоро или охотно введено; однако, так как уже наверное недалеко то время, когда придется выбирать между этой системой и общей подачей голосов, то людям, не сочувствующим последней, пора примириться с первой. Между тем, хотя рассмотрение вопроса в настоящее время может не иметь практического значения, оно, однако, выяснит хорошие стороны принципа и даст нам возможность судить о пригодности всех косвенных средств, которые уже приняты или, принятые в менее совершенной форме, могут содействовать этой же цели.

Избирателю предоставляется воспользоваться двумя голосами двояким способом: или подавая оба голоса в одном и том же избирательном собрании, или подавая по одному голосу в двух различных избирательных собраниях, и хотя это последнее исключительное преимущество в настоящее время принадлежит скорее имущественному, чем умственному превосходству, но я не желал бы уничтожить его там, где оно существует,

так как пока у нас нет более верных способов удостоверения степени образовательного ценза, было бы неблагоразумно отказываться даже от такого несовершенного мерила его, какое представляет ценз имущественный. Можно найти способ и для дальнейшего распространения этого преимущества, так чтобы поставить его в более тесную связь с высшим образованием. Было бы весьма разумно внести в будущую избирательную реформу, имеющую целью значительно понизить имущественный ценз, статью, разрешающую заносить лиц, имеющих университетские степени, успешно окончивших курс в высших учебных заведениях, представителей либеральных профессий и, может быть, некоторых других в избирательные списки с правом голосовать в избирательном собрании, которое они изберут, и с сохранением своих голосов в качестве простых граждан в той местности, где они имеют постоянное место жительства.

Пока не будет придумана подобная система и пока общественное мнение не освоится с мыслью, что необходимо создать противовес численному превосходству менее образованного класса, до тех пор хорошие стороны общей подачи голосов будут сопровождаться не меньшими, как мне кажется, неблагоприятными последствиями. На самом деле, есть возможность (и это, быть может, одно из переходных состояний, которое нам предстоит пережить на пути к действительно хорошей представительной системе) совершенно уничтожить стеснения, ограничивающие избирательное право в некоторых избирательных собраниях,

так что выбор членов будет тут принадлежать главным образом рабочим, но зато в остальных избирательных пунктах требования, предъявляемые избирателю, сохраняются во всей своей силе, или если и подвергнутся изменениям, то в том смысле, чтобы при помощи соответственной группировки избирательных собраний не допустить преобладания рабочего класса в парламенте. При таком компромиссе аномалии в представительстве, говорят, не были бы устранены: они еще бы увеличились. Возражение это, однако, не убедительно; ибо, если страна не желает преследовать полезных целей непосредственно к ним ведущей правительственной системой, то следует в крайнем случае довольствоваться неправильной и оказать ей предпочтение перед системой, которая хотя и более совершенна, но преследует вредные цели или в которой упущены из виду необходимые цели. Гораздо более серьезным представляется мне возражение, что эта система непримирима со взаимной поддержкой различных избирательных собраний, предусмотренной планом Гэра. При этой системе каждый избиратель останется прикрепленным к одной или к нескольким избирательным собраниям, и если он не пожелает быть представленным ни одним из местных кандидатов, то вовсе останется без представителя.

Я придаю такое значение эмансипации тех, которые имеют уже право голоса, но не могут им воспользоваться, потому что всегда подавляются большинством; я так надеюсь на торжество истины и разума, если бы только за ними была обеспечена внимательная

и компетентная защита, что я даже готов был бы довериться общей подаче голосов, если бы только она была приведена в связь с пропорциональным представительством меньшинства по принципу Гэра. Но если бы надежды, какие можно питать на этот счет, сбылись, то я все-таки продолжал бы защищать принцип множественности голосов. Я не предлагаю этот принцип, как нечто само по себе нежелательное, вроде исключения части общества от пользования избирательным правом, которое может быть временно терпимо, как меньшее из двух зол. Я не смотрю на общую подачу голосов, как на меру, которая хороша сама по себе, при условии, чтобы устранены были связанные с нею неудобства. Я смотрю на нее, как на относительное благо, вызывающее меньше сомнений, чем неравенство, основанное на незначительных или случайных обстоятельствах, но в принципе несостоятельное, потому что устанавливает ложное мерило и оказывает вредное влияние на настроение избирателя. Можно говорить только о вреде, а не о пользе, когда основные законы страны провозглашают, что невежество имеет такое же право, как и знание, на политическую власть. Национальные учреждения должны приучать граждан смотреть на все, что подлежит их ведению, в истинном свете, и так как полезно, чтобы он думал, что каждый имеет право на некоторое влияние, но что лучшие имеют право на большую долю влияния, чем остальные, то важно, чтобы это убеждение открыто исповедывалось государством и воплощалось в национальных учреждениях. Вот что состав-

ляет *дух* учреждений страны, ту сторону их влияния, которой менее всего придавалось цены мыслителями вообще и в особенности английскими мыслителями. Между тем учреждения любой страны, не подчиненной сильному гнету, влияют больше своим духом, чем каким-нибудь непосредственным мероприятием, потому что он создает национальный характер. Американские учреждения запечатлели в умах американцев, что каждый человек равноценен другому такому же человеку, и чувствуется, что эта ложная мысль находится в тесной связи с некоторыми наиболее неблагоприятными сторонами американского характера. Нельзя считать ничтожным злом, когда основные законы какой-нибудь страны санкционируют подобную мысль, ибо она, молчаливо или открыто признаваемая, почти столь же пагубна в нравственном и умственном отношении, как и худшие последствия различных форм правления.

Может быть, найдутся люди, которые скажут, что основные законы, предоставляющие одинаковое влияние самому образованному и наименее образованному, тем не менее способствуют прогрессу, потому что постоянные воззвания, с какими обращаются к менее образованным классам, изоощрение их умственных способностей и усилия, какие более образованные должны делать, чтобы просветить их понимание и освободить их от заблуждений и предрассудков, являются сильными стимулами для прогресса в умственном отношении. Я вполне допускаю и сам горячо защищаю мысль, что некоторое и даже широкое участие

менее образованных классов в управлении действительно вызывает этот желательный результат. Но теория и практика одинаково убеждаются, что когда они делаются обладателями всей власти, то устанавливается противоположное течение. Люди, находящиеся во всеоружии власти, будь это один, немногие или многие, могут не убеждать, а повелевать. Достаточно простой их воли: не встречая противодействия, они обыкновенно слишком довольны своим собственным мнением, чтобы изменять его или спокойно выслушивать того, кто им противоречит. Наиболее сильное побуждение добиваться умственного превосходства имеет тот, кто стремится к власти, а не тот, кто уже достиг ее, и на пути к ней возможного совершенства достигает тот, кто временно или постоянно поставлен в такое положение, что может дать торжество разуму, не будучи в состоянии одержать верх вопреки разуму. Таково положение, в котором по мере возможности должны находиться, в силу нашего принципа, богатые и бедные, образованные и невежественные, и все другие классы и группы, на которые распадается общество. Соединив этот принцип с принципом справедливым в других отношениях, в силу которого влияние должно находиться на стороне умственного развития, основные законы страны осуществляют то относительное совершенство, которое одно совместимо со сложным характером человеческих отношений.

Выясняя значение общей, хотя и неоднобразной подачи голосов, я не коснулся различия пола. По моему мнению, этот вопрос несуществен и имеет такое же

значение для политической правоспособности, как различие в росте или в цвете волос. Все люди одинаково заинтересованы в хорошем правлении, затрагивающем их благосостояние, и, следовательно, имеют одинаковую нужду в праве голоса для обеспечения своей доли участия в его выгодах. Если в данном случае существует какое-нибудь различие, то только то, что женщины нуждаются в политических правах больше, чем мужчины, потому что, будучи физически слабее, они испытывают большую необходимость в покровительстве закона и общества.

Человечество уже давно отреклось от посылок, которые приводят к тому заключению, что женщины не должны иметь права голоса. Никто теперь не держится того взгляда, что женщины должны находиться в личной подчиненности, что у них не должно быть иных мыслей, желаний или занятий, кроме соединенных с положением работниц их мужей, отцов или братьев. Незамужним женщинам, — и надо надеяться, что скоро этого положения достигнут и замужние, — теперь дозволяется владеть собственностью, вести денежные и другие дела наравне с мужчинами. Всюду признается естественным, что женщины мыслят, пишут и выступают учительницами. Раз это допускается, то нет никакого основания отказывать им и в политических правах. Современное мирозерцание все настойчивее противоречит требованиям общества решать за частных лиц, на что они способны или не способны, и что им разрешается или не разрешается предпринимать. Современная политическая наука

и политическая экономия вполне выясняют, что в этом вопросе частное лицо является наилучшим судьей, и что при полной свободе выбора там, где существуют действительные различия в способностях, большинство посвящает себя тем занятиям, к которым оно в общем более всего пригодно. Исключения только подтверждают это правило. Мы должны признать весь ход современной общественной жизни неверным, если допустим, что он не приводит к полной отмене всяких исключений и ограничений, которые закрывают человеку доступ к честному труду.

Но нет надобности заходить так далеко, чтобы доказать, что женщины должны пользоваться избирательным правом. Если даже допустить, что женщины должны находиться в подчиненности, ограничивать свою деятельность кругом домашних занятий и повиноваться главе семьи, то и в таком случае они не меньше нуждаются в избирательном праве для ограждения себя против всяких злоупотреблений с этой стороны. Мужчины, как и женщины, нуждаются в политических правах не для того, чтобы управлять, но чтобы не допускать злоупотребления властью. Большинство мужчин в течение всей своей жизни были и будут только земледельцами или фабричными рабочими; но избирательное право от этого не менее желательно для них, и их требование должно быть удовлетворено, когда нет основания предполагать, что они будут им злоупотреблять. Никто не предполагает, что женщины будут злоупотреблять своим правом голоса. Опасаются только, что они будут голосовать не самосто-

ательно, а по внушению близких им мужчин. Но это не беда. Если они будут самостоятельны, то получится очевидная польза; в противном же случае не получится вреда. Для людей большое благодеяние, когда с них снимают оковы, если даже они не желают двигаться. Было бы уже большим успехом для духовного благосостояния женщин, если бы закон допускал, чтобы они имели собственное мнение, и не лишал бы их права принимать то или другое решение в наиболее существенных вопросах. Для них лично было бы выгодно иметь возможность дать то, чего близкие им мужчины не могут требовать, а между тем желают получить. Было бы не менее существенно, чтобы муж обсуждал вопрос вместе со своей женой, и чтобы голосование было не его исключительным делом, но делом общим. Люди мало обращают внимания на то, как силен тот факт, что жена оказывает некоторое влияние на внешний мир, возвышает ее в глазах заурядного мужчины и внушает ему к ней уважение, какого никогда не внушили бы ему личные качества существа, находящегося у него в полном социальном подчинении.

Кроме того, выиграло бы и само голосование. Мужчине часто пришлось бы подыскивать честные доводы для своего мнения, т.е. такие доводы, которые могли бы убедить более правдивое и беспристрастное существо служить с ним под одним знаменем. Часто, благодаря влиянию жены, он оставался бы верен голосу совести. Правда, будет случаться нередко, что женщина воспользуется своим влиянием не на пользу общества, но в личных интересах и ради удовлетворения

своего тщеславия. Но там, где таково настроение женщины, оно проявляется уже теперь, и притом тем сильнее, что при теперешних законах и нравах женщина до того устранена от общих политических вопросов, что чувство чести в ней по отношению к ним совершенно безмолвствует: ведь и большинство людей так же мало уважают честь других, когда в деле замешана их собственная честь, как не уважают религиозных чувств те, чья религия разнится от их собственной. Дайте женщине право голоса, и она почувствует свою солидарность с мужчиной в вопросах политической чести. Она научится смотреть на политику, как на область, где можно иметь самостоятельное суждение и где человек, если он имеет собственное мнение, должен поступать согласно с ним; она приобретет чувство личной ответственности и не будет, как теперь, сознавать, что какое бы вредное влияние она ни оказывала на мужа, беды в этом для нее нет, потому что покрывается его личной ответственностью. Только когда обстоятельства будут поощрять ее составлять себе собственное суждение и уяснять себе доводы, которые, будучи поддерживаемы голосом совести, должны одержать верх над искушениями личного и семейного характера, она перестанет развращающим образом влиять на политическую совесть мужчины. Противодействовать ее косвенному влиянию, как силе вредной, можно только превратив его в прямое.

Я исходил из предположения, что избирательное право должно зависеть от личных качеств. Так оно и будет при удовлетворительном политическом строе.

Но там, где оно зависит от имущественного ценза, противоречие бросается особенно резко в глаза. Исключительно ненормальным представляется положение, когда женщина удовлетворяет всем условиям, установленным для избирателя-мужчины, когда она имеет самостоятельное состояние, когда она является собственницей и главой семьи, когда она платит налоги и т.д., и вдруг принцип представительства, основанного на имущественном цензе, отвергается и создается исключительная и личная неправопособность с единственной целью устранить женщину от избирательного права. Если же мы прибавим, что страна, в которой поступают так, управляется женщиной (Англия), и что наиболее славной правительницей этой страны была женщина, то картина безрассудства и плохо скрываемой несправедливости получится полная. Будем надеяться, что в деле сокрушения всякого рода монополий и рабства дойдет очередь и до этого их вида, что мнение Бентама, Гэра и многих других наиболее глубоких политических мыслителей нашего времени будет усвоено всеми умами, незаконными в эгоизме и предвзвешенности, и что уже в следующем поколении пол, как и цвет кожи, не будут считаться достаточным оправданием для лишения человеческого существа защиты и законных преимуществ, которыми пользуются остальные граждане.

ГЛАВА IX

Прямые и косвенные выборы

В некоторых конституциях установлена избирательная система, в силу которой избиратели выбирают не прямо членов парламента, а сперва избирателей, а последние уже совершают окончательный выбор. Этой комбинацией, вероятно, имелось в виду до известной степени помешать свободному правлению народных чувств. Таким образом, избирательное право, а вместе с тем высшая власть сохраняется за народом, но он пользуется последней через посредство сравнительно небольшого числа лиц, менее склонных, чем народная масса, увлекаться страстями, а так как есть основание предполагать, что вторые избиратели стоят по своим умственным и нравственным качествам выше первых, то их выбор окажется более осмотрительным и просвещенным и во всяком случае будет сделан с большим сознанием ответственности, чем выбор самих масс. В пользу этой, так сказать, фильтрации народного голосования через посредствующее собрание говорит многое. Ведь действительно, для того, чтобы судить, кому из наших соседей можно доверить избрание члена парламента, требуется гораздо меньше ума и образования, чем для выбора наиболее способного депутата в парламенте.

Во-первых, если с одной стороны опасности, при-
сущие народовластию, уменьшаются до известной
степени этой косвенной системой выборов, то наряду
с ними ослабляются и его хорошие стороны, и послед-
ний результат гораздо более вероятен, чем первый.

Чтобы эта система могла действовать вполне це-
лесообразно, ее следует применять в том духе, в ка-
ком она задумана; избиратели должны располагать
своими голосами так, как это предусмотрено в тео-
рии, т.е. каждый избиратель должен задаваться воп-
росом не о том, кого следует избрать членом парла-
мента, а о том, кто лучше всего изберет его. Очевидно,
что предполагаемые преимущества косвенных выбо-
ров перед прямыми требуют именно такого отноше-
ния к делу со стороны избирателя, и они оправдывают-
ся в жизни только тогда, когда это условие будет соб-
людено, т.е. если избиратель в точности уяснит себе,
что его задача — избирать не самого члена парламен-
та, а его избирателей. Предполагается, что избиратель
не будет руководствоваться в своем выборе ни поли-
тическими мнениями и мероприятиями, ни политиче-
скими деятелями, но только своим личным уважением
к частному лицу, которому он даст полномочие дейст-
вовать вместо себя. Итак, если избиратели примирят-
ся с этим взглядом на свои обязанности, то одного из
главных применений своего права голоса они уже ли-
шаются; политическая функция, к выполнению кото-
рой они призваны, не может развивать в них ни духа
общественности, ни политического суждения, привле-
кать их внимание к общественным делам и изоцирять

в этой области их способности. Кроме того, тут есть несовместимые условия; ибо, если избиратель вовсе не заинтересован в конечном результате, то каким образом от него можно ожидать интереса к процессу выборов? Желать иметь то или другое лицо своим представителем в парламент может и человек весьма заурядный; с его стороны вполне естественно желать наметить себе выборщика, который изберет такое лицо. Но заботиться, не будучи лично заинтересованным, об избрании лица, способного сделать такой выбор по своим соображениям, может только человек, который с преданностью и сознанием общественного долга относится к тому, что хорошо само по себе, т.е. принципу, — а на это способны только люди, имеющие право и достойные пользоваться политической властью более непосредственно. Эта обязанность менее всех других общественных функций, которые можно возложить на беднейших членов общества, может воодушевить их и внушить им желание дорожить ею. При исполнении ее они могут руководствоваться только готовностью добросовестно исполнить свой долг, в чем бы он ни заключался. А если масса избирателей настолько интересуется политическими делами, что дорожит даже таким слабым участием в них, то вероятно, она потребует более широких избирательных прав.

Во-вторых, если допустить, что избиратель, вследствие низкого уровня своего развития, не способен правильно судить о качествах, требуемых от члена парламента, но способен судить о честности и общей пригод-

ности лица, которому он мог бы вместо себя поручить избрание члена парламента, то я замечу, что если он готов принять на себя подобную оценку и действительно желает поручить избрание депутата лицу, внушающему ему доверие, то для этого не нужно никаких постановлений в конституции: ему стоит только частным образом спросить достойное доверия лицо, за какого кандидата он считает нужным подать голос. В этом случае результаты двух избирательных систем будут совпадать, косвенные выборы будут совмещать в себе все преимущества прямых. Разница будет заключаться в самом избирательном процессе, в том случае, если предположить, что избиратель предпочитает руководствоваться своим собственным суждением в выборе представителя и предоставляет другому действовать вместо себя только потому, что закон не разрешает ему избрать более прямой путь. Но при таком настроении и если посредствующий избиратель не сочувствует этому ограничению со стороны закона, а предпочитает сделать прямой выбор, он может достигнуть своей цели помимо закона. Для этого ему стоит только наметить выборщика, сторонника того кандидата, которому он оказывает предпочтение, или человека, который даст обязательство голосовать за этого кандидата. И это до такой степени неизбежно вытекает из системы косвенных выборов, что за исключением страны, где господствует полный политический индифферентизм, она едва ли может действовать иначе.

Так именно и происходят на практике выборы президента в Соединенных Штатах. Номинально эти

выборы косвенные: большинство населения не голосует за президента; оно голосует за выборщиков, которые избирают президента. Но последние всегда обязуются голосовать за известного кандидата; и гражданин никогда не голосует за выборщика потому только, что он доверяет ему, как человеку; он вотирует бюллетень Брекенриджа или Линкольна. Надо помнить, что выборщики не избираются для того, чтобы странствовать по стране и разыскивать лучших кандидатов в президенты или члены парламента. Если бы дело происходило так, то можно было бы сказать кое-что в пользу такого порядка; но этого нет и навряд ли будет, пока человечество не придет, подобно Платону, к убеждению, что наиболее достоин власти тот, кто наименее ее желает. Выборщикам предстоит избирать одного из тех, кто сам выставил свою кандидатуру: избирателям известно уже, кто эти кандидаты. Если в стране есть какая-нибудь политическая жизнь, то все выборщики, сколько-нибудь заинтересованные выборами, уже решили, каким из этих кандидатов они отдают предпочтение, а затем при подаче голосов руководствуются только этим соображением. Сторонники каждого кандидата имеют уже готовый список выборщиков, обязавшихся голосовать за него, и избирателю предстоит решить на практике только вопрос, который из этих списков он хочет поддерживать.

Косвенная избирательная система применима особенно в тех случаях, когда выборщики избираются не только для избрания членов парламента, но и для выполнения других важных обязанностей. Тогда они

перестают быть простыми делегатами для подачи голосов по одному вопросу. Пример такого соединения разных обязанностей в одном лице представляет нам другое американское учреждение — Сенат Соединенных Штатов. Полагают, что это собрание, так сказать, верхняя палата конгресса, представляет не народ непосредственно, но Штаты, и задача его — быть стражем тех из верховных прав, от которых они не отказались. Так как внутренняя анатомия каждого штата, по самому существу совершенно равноправной федерации, одинаково неприкосновенна, каковы бы ни были размеры и значение штата, то каждый из них посылает в Сенат одинаковое число членов (двух), — будет ли это маленький Делавэр или «штат-империя» Нью-Йорк. Эти члены избираются не населением, но законодательными собраниями штатов, которые в свою очередь избираются населением каждого штата; но так как обыкновенная деятельность законодательного собрания, — внутреннее законодательство и контроль над исполнительной властью, — падает на эти собрания, то члены их избираются преимущественно для этих целей, а не для других. Назначая двух лиц в качестве представителей штата в федеральном Сенате, они в большинстве случаев руководствуются своими собственными соображениями и настолько считаются с общественным мнением, насколько это необходимо во всякой демократической стране. Такой способ выборов оказался в высшей степени практичным и, конечно, самым совершенным из всех избирательных способов в Соединенных Штатах, так как в Сенат

непременно попадают наиболее видные деятели из людей, выдвинувшихся на общественном поприще деятельности. Ввиду этого примера нельзя утверждать, что косвенные выборы никогда не могут представлять преимуществ. При известных условиях это — лучшая система, какую только можно придумать. Но эти условия встречаются на практике только в федеральном государстве, наподобие Соединенных Штатов, где выборы могут быть доверены местным собраниям, решающим кроме того очень важные вопросы. В Англии единственные собрания с аналогичным характером — это муниципалитеты или другие собрания, которые созданы или могут быть созданы для подобных местных целей. Однако немногие признали бы прогрессом, если бы депутаты от лондонского Сити избирались альдерманами и муниципальным советом, а депутаты от местечка Мэрильба — приходскими собраниями открыто, как это теперь подразумевается. Если эти собрания, даже как чисто местные органы, были бы гораздо удовлетворительнее, то и в таком случае качества, делающие их пригодными для ограниченных и специальных функций муниципального и приходского благоустройства, еще не могли бы служить обеспечением, что они будут правильно судить о сравнительных достоинствах кандидатов в члены парламента. Они, вероятно, исполняли бы эту обязанность несколько не лучше, чем справляются с нею избиратели при прямых выборах. С другой стороны, если бы при выборах в приходские и муниципальные советники руководствовались их способностью изби-

рать депутатов, то неизбежно пришлось бы устранить многих из самых пригодных для этой более ограниченной функции, за исключением того случая, когда необходимость заставляет избирать лиц, солидарных в вопросах общей политики с их избирателями. Уже чисто косвенное влияние муниципальных советов в значительной степени отклонило муниципальные выборы от намеченной цели, превратив их в арену для партийной политики. Если бы в обязанности бухгалтера или управляющего входило избирать врача для своего хозяина, то последний, вероятно, не имел бы лучшего врача, чем если бы он его сам избирал, но в то же время он был бы ограничен в свободном выборе управляющего или бухгалтера, которым он без особенно большой опасности для своего здоровья мог бы доверить и остальные обязанности.

Таким образом, все выгоды косвенных выборов могут быть достигнуты и при прямых. Что же касается до ожидаемых выгод, недостижимых при прямом выборе, то они столько же достижимы и при косвенном. Между тем последние имеют много невыгодных сторон, свойственных им одним. Уже обстоятельство, что они являются придаточным и лишним колесом в механизме, составляет очень существенное возражение. Их решительная непригодность служить средством для развития общественного духа и политического смысла нами уже выяснена. Если бы они действовали вполне целесообразно, т.е. если бы избиратели действительно предоставили выборщикам свободу в выборе депутата, то они ослабляли бы солидарность между избирателями

и депутатами и чувство ответственности последних пред избирателями. Кроме того, сравнительная малочисленность лиц, избирающих члена парламента, значительно облегчила бы возможность интриг и всякого рода подкупов. Новые выборы напоминали бы в этом отношении порядки, господствующие в теперешних местечках. Достаточно было бы кандидату заручиться содействием небольшого числа лиц, чтобы быть уверенным в своем избрании. Если же нам возразят, что выборщики будут ответственны перед избирателями, то мы ответим, что не исполняя постоянной функции, не занимая общественного положения, они ничем не рискуют или рискуют разве тем, о чем они меньше всего заботятся, т.е. не быть вторично избранными. Главным средством противодействия оставались бы наказания за подкуп; но недостаточность этого средства в небольших избирательных округах засвидетельствована всемирным опытом. Зло было бы прямо пропорционально степени благоусмотрения, предоставленного выборщикам. Не решатся они воспользоваться своим голосом для удовлетворения личных интересов только в том случае, когда они будут избираться в качестве простых уполномоченных с формальным обязательством передать, так сказать, в неизменном виде волю своих доверителей в избирательные собрания. Как только косвенная система выборов начнет действовать, ее действие окажется вредным. И это правило оправдывается всюду, где бы она ни была введена и где нет таких условий, какие мы встречаем в Соединенных Штатах при выборе сенаторов.

Насколько речь идет об Англии, совершенно бесполезно дольше настаивать на этом вопросе и доказывать несостоятельность системы, которая не имеет нормы в национальных традициях. Скорее следует оправдаться, что я так много говорил об избирательной системе, которая, вероятно, не найдет у нас ни одного сторонника. Но комбинация, удовлетворяющая на первый взгляд и имеющая в истории столько прецедентов, может при общем хаосе политических мнений снова всплыть на поверхность и смущать некоторые умы. Поэтому если даже принять во внимание только английских читателей, нельзя было бы ее обойти совершенным молчанием.

ГЛАВА X

О способе голосования

Должна ли подача голосов быть открытой или тайной — вот самый существенный вопрос при рассмотрении различных способов голосования; им мы теперь и займемся.

Было бы большой ошибкой ограничиваться сентиментальными фразами о недостатке мужества и желании скрыть свое мнение. Тайна во многих случаях, может быть, даже предписывается обстоятельствами; ограждать себя честными средствами против того или другого общественного зла — еще не значит проявлять малодушие. Нельзя также утверждать, что невозможны случаи, когда закрытая баллотировка заслуживает предпочтения перед открытой. Но я должен заметить, что в политических вопросах эти случаи составляют исключение, а не правило.

Мы имеем тут дело с одним из тех многочисленных случаев, когда, как я уже заметил, *дух* установления и впечатление, производимое им на гражданина, составляют одну из самых существенных сторон вопроса. По духу закрытой баллотировки — как ее, вероятно, понимает избиратель — право голоса ему дается ради него самого, ради его личной пользы и выгоды, а не возлагается на него как общественный долг. Если подача голоса действительно составляла бы обя-

занность, если общество было бы судьей в этом деле, оно имело бы полное право знать, за кого избиратель подает голос. Такое ложное и вредное понятие могут составить себе народные массы, потому что его придерживалось большинство лиц, которые за последние годы выступали видными защитниками закрытой баллотировки.

Ее не так понимали первые ее провозвестники, но влияние какого-нибудь учения сказывается явственнее не на творцах его, а на тех, кто на нем воспитан. Брайт и его школа считают необходимым утверждать, что избирательное право составляет действительно право, а не обязанность. Но одна эта идея, укоренившись в обществе, может причинить с нравственной точки зрения такое зло, которое перевесит все хорошие стороны закрытой баллотировки, даже хотя бы мы ее и ставили очень высоко. Как ни формулировать или ни понимать идею права — никто не может иметь право властвовать над другими: подобная власть налагает на человека нравственную обязанность в самом широком значении этого слова. Но исполнять политические функции, в качестве избирателя или представителя, означает уже власть над другими.

Люди, утверждающие, что подача голоса — не обязанность, а право, едва ли сознают те последствия, к каким приводит их доктрина. Если подача голоса есть право, если оно дается избирателю ради него самого, на каком же основании мы можем порицать его, если он продает свой голос или предлагает его тому, кому он хочет угодить по своекорыстным

соображениям? Никто не требует от человека, чтобы он пользовался своим домом, своим доходом и вообще всем, на что имеет действительное право, исключительно для общественного блага. Человек, конечно, должен иметь право голоса, между прочим, для того, чтобы защищать самого себя, но только против такого обращения, против которого он должен в равной мере, насколько это зависит от его голоса, защищать всякого из своих сограждан.

Тут полной свободы быть не может: при подаче голоса избиратель может столько же руководствоваться своими личными желаниями, сколько присяжный, когда он произносит приговор. Это — обязанность в самом строгом значении слова; избиратель обязан подавать свой голос согласно лучшему и самому добросовестному представлению об общественном благе. Кто представляет себе это дело иначе, тот не заслуживает права голоса; оно будет развращать, но не возвышать его. Вместо того, чтобы воодушевить его чувством патриотизма и сознанием общественного долга, оно вызовет и разовьет в нем склонность пользоваться общественной обязанностью для своего личного интереса, удовольствия или каприза; это собственно те же чувства и взгляды, в меньшем масштабе, какими руководствуется деспот и притеснитель.

Обыкновенный гражданин, занимающий какое-нибудь общественное положение или исполняющий общественную должность, уверен, что он думает и чувствует относительно возложенных на него обязанностей в точности то, что думает и чувствует общество,

возлагающее их на него. Он может не удовлетворить среднему уровню этих требований, но в общем не высится над ним. Между тем на тайную подачу голосов избиратель будет смотреть так, как будто он не обязан при подаче своего голоса считаться с теми, кому не разрешено знать, за кого избиратель его подает, и как будто он имеет право распоряжаться им по своему усмотрению. Это — главная причина, затрудняющая применение закрытой баллотировки к парламентским выборам, хотя это и практикуется в клубах и в частных обществах. Член какого-нибудь клуба не связан никаким обязательством считаться с чужими желаниями и интересами, чего отнюдь нельзя сказать об избирателе. Своим голосованием первый заявляет только, что он желает или не желает иметь более или менее тесное общение с данным лицом. Это, по общераспространенному мнению, дело его желания и расположения, и если он может решить вопрос, не рискуя вызвать неудовольствие, то тем лучше для всех, в том числе и для забаллотированного лица. Другая, более второстепенная, причина, допускающая закрытую баллотировку в этом случае, заключается в том, что она не обязывает непременно лгать. Заинтересованные лица принадлежат к одному и тому же классу или занимают одинаковое общественное положение, и с их стороны было бы неудобно осведомляться друг у друга, за кого они подавали голоса. Совершенно другое приходится сказать о парламентских выборах, пока не существуют общественные условия, заставляющие желать закрытой баллотировки, пока одно лицо

стоит настолько выше другого, что считает себя вправе предписывать ему, за кого подавать голос. И пока все будет оставаться по-прежнему, молчание или уклонение от подачи голоса будут считаться доказательством, что голос не был подан в желательном смысле.

При всяких политических выборах, даже при всеобщей подаче голосов (не говоря уже об ограниченной подаче голосов), избиратель должен считать своим безусловным нравственным долгом руководствоваться общественными интересами, но не своею личною выгодою, и подавать свой голос по совести, как будто он единственный избиратель и выборы зависят исключительно от него. Предположив это, мы прежде всего должны допустить вывод, что голосование, как всякая другая общественная обязанность, должно происходить на глазах и под контролем общества, так как всякий член его не только заинтересован в нем, но имеет полное основание признавать себя обиженным, если оно не совершается честно и добросовестно. Понятно, что это предписание политической нравственности, как и всякое другое, иногда может быть нарушено, над ним могут получить перевес еще более веские соображения. Но значение его так велико, что если оно допускает отступления, то лишь в исключительных случаях.

Несомненно, может случиться, что если мы попытаемся путем гласности сделать избирателя ответственным перед обществом за поданный им голос, то на практике он окажется ответственным перед какой-

нибудь влиятельной личностью, интерес которой еще менее совпадает с общественным интересом, чем будет с ним совпадать интерес самого избирателя, если бы благодаря закрытой баллотировке он был совершенно освобожден от ответственности. Когда в таком положении находятся многие избиратели, то закрытая баллотировка может быть меньшим из двух зол. Когда избиратели рабы, то может быть допущено все, что дает им возможность сбросить его. Оправдывается закрытая баллотировка преимущественно в том случае, когда пагубное влияние немногих лиц над народной массой усиливается. Во время упадка Римской республики тайная подача голосов была бы благодеянием. Олигархия с каждым годом становилась богаче и деспотичнее, народ беднее и зависимее, и необходимо было воздвигать могущественные преграды против такого злоупотребления свободой, которое делает ее орудием в руках безнравственных и влиятельных людей. Не подлежит также сомнению, что тайная подача голосов, в том виде, в каком она существовала, была благодеянием для Афин. Даже в наиболее устойчивой из всех греческих республик свобода могла быть временно уничтожена недобросовестно подобранным народным голосованием. Хотя афинский избиратель был настолько независим, что на него нельзя было действовать открытым принуждением, однако он мог быть подкуплен или запуган незаконными угрозами какого-нибудь кружка лиц, которые были нередким явлением даже в Афинах среди знатной и богатой молодежи. В подобных случаях тайная подача голосов

была ценным орудием порядка и привела к той свободе, которой Афины славились среди других государств древности.

Но в более передовых государствах современной Европы, и в особенности в Англии, насилие над избирателями постепенно исчезает. В настоящее время можно меньше опасаться посторонних влияний, каким подвергается избиратель, чем его личных и классовых своекорыстных интересов и чувств. Ограждать его от чужого влияния ценой устранения всяких преград, стесняющих его своекорыстные стремления — значило бы променять меньшее и ослабевающее зло на большее и возрастающее. По этому пункту я уже высказался в брошюре о парламентской реформе, и так как я не умею лучше выразить своей мысли, то позволю себе дословно воспроизвести соответственное место.

«Тридцать лет тому назад действительно при выборах членов парламента главным злом, против которого приходилось бороться и которое могло бы быть ослаблено тайной подачей голосов, было еще принудительное влияние со стороны лэндлордов и хозяев. В настоящее время я считаю гораздо большим злом эгоизм и своекорыстные побуждения самого избирателя. Я убежден, что теперь нечестный и недобросовестный голос подается гораздо чаще из личного или классового интереса избирателя, или по какому-нибудь недостойному побуждению, чем из опасения подвергнуться притеснениям со стороны влиятельных лиц, и тайная подача голосов будет поощрять избирателя

подчиняться этим влияниям, лишая его всякого чувства стыда или ответственности».

«Сравнительно еще недавно правительственная власть сосредоточивалась в руках высших и богатых классов. Их господство было преобладающим злом. Привычка подавать голоса по приказанию хозяина или землевладельца до такой степени укоренилась в обществе, что только сильный подъем народного духа, какой вызывается справедливым делом, мог до известной степени поколебать ее. Поэтому каждый голос, поданный против подобных влияний, был бы общим голосом честного гражданина и патриота. Но какие бы мотивы его не диктовали, он почти всегда является хорошим голосом, потому что направляется против чудовищного зла — преобладающего влияния олигархии. Если бы в то время избиратель мог вполне безопасно пользоваться своим правом голоса, хотя бы даже не вполне честно и сознательно, то и это был бы большой шаг вперед, ибо это подорвало бы господство власти, которая создала и поддерживала все, что было плохого в учреждениях и в администрации, т.е. власти лэндлордов и торговцев».

«Тайная подача голосов не была принята; но жизнь делала и продолжает еще до известной степени делать свое дело. Как в политическом, так и социальном отношении положение страны с этой точки зрения значительно изменилось и с каждым днем все более изменяется. Высшие классы уже не единственные хозяева страны. Надо быть слепым и не видеть знамений времени, чтобы полагать, что средние классы все еще

находятся в зависимости от высших, а рабочие классы — от высших и средних, как это было четверть века тому назад».

«События последних двадцати пяти лет не только научили каждый класс сознать свою коллективную силу, но поставили низшие классы в такое положение, что они могут смелее держать себя по отношению к высшим. В большинстве случаев голос избирателя, солидарен ли он или не солидарен с желаниями лиц, от которых зависит этот избиратель, будет не результатом принудительных мер, которых высшие классы уже не имеют в своем распоряжении, но выражением его личных и политических симпатий. Самые недостатки современной избирательной системы служат тому доказательством. Возможность подкупа, на который так жалуются, и самое распространение этой язвы там, где ее прежде не было, — свидетельствуют о том, что местные влияния ослабели, и что избиратели в подаче голосов руководствуются уже собственными соображениями, а не желаниями других лиц. Несомненно, в некоторых графствах и в небольших местечках избиратели еще не вполне отрешились от рабской зависимости; но дух времени против нее, и сила событий постоянно ее ослабляет. Хороший арендатор теперь сознает, что если он дорожит своим землевладельцем, то и последний дорожит им; если счастье улыбается купцу, то он может позволить себе роскошь чувствовать себя независимым от всякого покупателя. С каждым выбором голосования все более становятся выражением мнений самих избирателей. В настоящее

время их умственное развитие имеет больше значения, чем их личное положение. Они уже не пассивные орудия чужой воли, но простое средство передачи власти в руки властвующей олигархии. Избиратели сами становятся олигархией».

«По мере того, как голосование определяется все более собственной волей избирателя, а не волей влиятельного лица, положение избирателя начинает походить на положение члена парламента, и гласность становится все более необходимой. Пока часть общества не имеет представительства, до тех пор аргумент чартистов против тайной подачи голосов, в связи с ограниченным избирательным правом, неотразим. Современные избиратели и большинство тех, кто благодаря какой-нибудь избирательной реформе попадает в их число, принадлежат к среднему классу и имеют иные классовые интересы, чем рабочие, землевладельцы или крупные предприниматели. Если бы избирательное право было распространено на искусных рабочих, то даже и они имели бы или могли иметь другие классовые интересы, чем неискусные рабочие. Допустим, что право голоса было бы распространено на все население мужского пола и то, что раньше неверно звалось всеобщим голосованием, а теперь известно под глупым названием мужского избирательного права, получило бы силу закона, классовые интересы избирателей-мужчин были бы другие, чем интересы женщин. Допустим, что законодательное собрание занялось бы вопросом, специально касающимся женщин, например: могут ли быть женщины допущены к ученым

степеням; или не должны ли легкие наказания, налагаемые на мужей, которые чуть ли не ежедневно истязают своих жен до полусмерти, быть заменены более суровыми; или допустим, что в английском парламенте предложено было бы то, что в Северной Америке принимают одни штаты за другими не простым законом, но специальной статьёй в своих пересмотренных конституциях, — именно что замужние женщины должны пользоваться правом собственности на свое имущество. Разве жены или дочери не вправе знать, голосуют ли их мужья или отцы против кандидата, поддерживающего эти предложения?»

«Конечно, нам возразят, что эти доводы приобретают силу именно вследствие избирательного права; что если мнение неизбирателей может заставить избирателя голосовать честнее или благоразумнее, чем он голосует, руководствуясь своими личными соображениями, то значит, они более его способны быть избирателями и следовательно должны получить право голоса; что тот, кто может влиять на избирателей, сам способен быть избирателем; что те, пред кем избиратели должны быть ответственны, сами должны быть избирателями и в качестве таковых должны быть обеспечены тайной подачей голосов, против незаконного давления влиятельных лиц и классов, перед которыми они не должны быть ответственны».

«Этот аргумент не лишен значения, и я когда-то его считал вполне убедительным. Теперь он, на мой взгляд, не выдерживает критики. Если кто способен влиять на избирателей, то это еще не значит, что он

сам способен быть избирателем. Последние гораздо влиятельнее первых, и тем, которые созрели для исполнения низшей политической функции, еще нельзя без вреда для общества доверять высшую. Мнения и желания самого бедного и неразвитого класса рабочих могут оказывать, между прочими факторами, полезное влияние на взгляды избирателей или членов законодательного собрания. Тем не менее было бы весьма опасно предоставлять им преобладающее влияние, дозволив им, при настоящем состоянии их нравственного и умственного развития, пользоваться во всей полноте их избирательным правом. Это косвенное влияние лиц, не имеющих права голоса, на избирателей, постепенно усиливаясь, может облегчить всякое новое расширение избирательного права и является средством мирного осуществления всеобщей подачи голосов, когда наступит для этого время. Но есть еще другое более веское соображение, которого никогда не следует упускать из виду в политических вопросах. Мнение, будто гласность и сознание ответственности перед общественным мнением ни к чему не ведут, пока общество неспособно составлять себе верные суждения, ни на чем не основано. Полагать, что общественное мнение только тогда полезно, когда ему удастся все подчинить себе, значит иметь о нем очень поверхностное представление. Находиться на глазах у других, быть вынужденным защищаться — особенно полезно лицам, вступающим в оппозицию с чужим мнением, потому что это обязывает их к лучшему обоснованию своего собственного мнения. Ничто так не укрепляет

характера, как борьба с внешним давлением. Никто не станет делать, если только он не действует под влиянием страсти, того, за что он может навлечь на себя резкое порицание. Это мыслимо только в том случае, если у него есть заранее обдуманное твердое решение на этот счет; это свойственно осмотрительным и рассудительным людям и, по большей части, если только мы не имеем дело с исключительно дурной натурой, свидетельствует об искренних и сильных убеждениях. Даже простая необходимость отдавать себе отчет в своих действиях составляет сильный побудительный мотив вести себя так, чтобы по крайней мере соблюденно было внешнее приличие. Если кто-нибудь предполагает, что простая обязанность соблюдать приличие не служит достаточно сильным препятствием для злоупотребления властью, то это потому, что он никогда не обращал должного внимания на действия тех, кто не чувствует никакой надобности в соблюдении этих приличий. Гласность неощенима даже тогда, когда она только сдерживает поступки, которых нельзя сколько-нибудь оправдать, и побуждает к осмотрительности, обязывая человека предварительно обдумать свои поступки и свои слова в том случае, когда он призван дать другим в них отчет».

«Но, возразят нам, если не теперь, то, по крайней мере впоследствии, когда все будут пользоваться правом голоса и когда все мужчины и женщины будут допускаться к голосованию в силу своей правоспособности, *тогда* уже не будет более основания опасаться классового законодательства. Тогда избиратели,

олицетворяя нацию, не будут уже иметь никаких отдельных интересов, и если даже некоторые избиратели и будут еще придерживаться личных и классовых мотивов, то никак не большинство. Тогда не будет уже избирателей, по отношению к которым избиратели должны считать себя ответственными, и тайная подача голосов, устраняющая только вредные влияния, даст одни только благотворные результаты».

«Даже и с этим я не согласен. Я не могу допустить, чтобы даже когда народ сделается достойным и добьется всеобщей подачи голосов, закрытая баллотировка была бы желательна. Во-первых, при подобных условиях в ней не может представляться надобности. Представим себе только положение вещей, какое создает такая гипотеза: народ, повсеместно образованный, и в нем каждый взрослый человек имеет право голоса. Если даже теперь, когда незначительная часть избиратели, и большинство населения мало образованно, общественное мнение уже является господствующей силой в последней инстанции, то совершенно немыслимо предполагать, что землевладельцы и богатые люди могут приобрести над обществом, члены которого все грамотны и имеют право голоса, вопреки желанию последних, такую власть, которой трудно было бы сопротивляться. Хотя охранение тайны было бы в таком случае бесполезно, общественный контроль был бы столь же необходим, как и всегда. Совершенно неверно смотрят на человеческую природу те, кто воображает, что человеку достаточно быть членом общества и не находиться в явном противоречии

с его интересом, чтобы добросовестно исполнять общественные обязанности без всякого поощрения или обуздания, обусловливаемых мнением его ближних. Прикосновенности человека к общественным интересам, даже когда частный интерес его не отвлекает в противоположную сторону, не может оказаться достаточным, чтобы заставить его выполнить свою обязанность по отношению к обществу без какого-нибудь другого внешнего побуждения. Нельзя также допустить, что если бы все обладали правом голоса, то они подавали бы его с такой же добросовестностью тайно, как и открыто. Останавливаясь на предположении, что избиратели, составляя все общество, не могут быть заинтересованы в том, чтобы голосовать против его интересов, мы убедимся, что оно не заключает в себе особенно глубокого смысла. Хотя общество, как целое, не должно иметь другого интереса, кроме коллективного, однако каждый индивид в отдельности может иметь и собственный. Интерес человека заключается в том, в чем он привык его видеть свою пользу. У каждого столько различных интересов, сколько различных чувств, симпатий или антипатий, эгоистических или бескорыстных. Нельзя сказать, чтобы каждое из последних в отдельности составляло его «интерес»: он хороший человек или дурной, смотря по тому, отдает ли он предпочтение той или другой группе своих интересов. Человек, проявляющий у себя дома тиранические замашки, склонен симпатизировать всякой тирании (когда она не применяется к нему лично) и почти наверно не будет содействовать сопротивлению тирании.

Завистливый человек будет голосовать против Аристиды, потому что его называют справедливым. Эгоистический человек будет отдавать предпочтение самой ничтожной личной выгоде пред той долей пользы, какую его страна извлекает из хорошего закона, потому что он привык считаться только со своими интересами. Значительное число избирателей руководствуется одновременно и частными интересами, и общественными, но только последние избиратель любит выставлять напоказ. Лучшую свою сторону люди любят выставлять даже перед теми, кто не лучше их самих. Люди будут голосовать бесчестно и низко (из корыстных соображений, злобы, мести, личного соперничества, даже из классовых или сектантских интересов и предубеждений) гораздо охотнее, если подача голосов совершается тайно. Бывают случаи (число их может увеличиться), когда почти единственная узда для большинства плутов заключается в их невольном уважении к мнению честного меньшинства. Все это благотворное влияние будет утрачено при тайной подаче голосов, даже если предположить наиболее благоприятные условия. Поэтому, чтобы принятие ее было желательным, требуются обстоятельства более крайние, чем какие могут представиться в настоящее время (а обстоятельства эти с каждым днем становятся все менее и менее возможными)».

О других спорных вопросах, связанных со способом голосования, нам не придется так много распространяться. Система личного представительства, организованная по плану Гэра, вызывает надобность

в избирательных бюллетенях. Но мне представляется безусловно необходимым, чтобы избиратель скреплял бюллетень подписью в каком-нибудь публичном избирательном собрании, или, если такого собрания не имеется на месте, то в каком-нибудь общедоступном присутственном месте, и притом в присутствии ответственного чиновника. Очень прискорбным представляется мне предположение, чтобы избирателям дозволено было заполнять избирательные бюллетени у себя дома и пересылать их по почте или отдавать их чиновнику. Выборы совершались бы под давлением всех неблагоприятных влияний и без содействия благоприятных. Человек, подкупающий избирателя, мог бы под покровом тайны лично удостовериться в осуществлении своей сделки, а человек, устрашающий избирателя, удостоверился бы в осуществлении насильственно навязанных им требований. Между тем благотельный противовес присутствия тех, которые знают истинные чувства избирателя, и ободряющее действие симпатии людей одной с ним партии или одинаковых убеждений были бы устранены¹.

¹ «Это средство рекомендовалось как для сбережения расходов, так и для получения голосов многих избирателей, которые при других условиях воздержались бы от голосования и которые считаются в глазах сторонников предложения особенно желательным классом избирателей. Предложение это применено при выборах попечителей о бедных, и на его успех ссылаются как на прецедент, которым можно воспользоваться при более важных парламентских выборах. Но такие случаи представляются мне

совершенно различными в смысле благотворного влияния этого средства на те или другие выборы. При местных выборах для какой-нибудь специальной административной функции, состоящей преимущественно в расходовании общественных сумм, необходимо предупреждать сосредоточение выборов исключительно в руках тех лиц, которые этого добиваются. Так как общественный интерес в данном случае весьма ограничен и часто ничтожен, то желание заниматься этим делом встречается преимущественно у людей, рассчитывающих воспользоваться своей деятельностью для удовлетворения личных интересов. Было бы желательно облегчить, насколько это возможно, вмешательство других лиц, хотя бы только для того, чтобы положить некоторый предел влиянию этих частных интересов. Но когда речь идет об общегосударственных вопросах, которыми каждый должен интересоваться, если только он не занят исключительно собою и даже если он разумно заботится о себе, — гораздо важнее устранить от голосования тех, кто относится индифферентно к делу, чем побуждает их голосовать всякими другими средствами, за исключением средств, пробуждающих дремлющий их ум. Если избиратель, так мало заботящийся о выборах, что для него составляет труд явиться к месту, где они происходят, будет иметь возможность подавать свой голос без этого ничтожного беспокойства, то он подаст его за первого встречного, который его об этом попросит, или будет руководствоваться при голосовании самыми ничтожными и вздорными соображениями. Человек, не заботящийся даже о своем праве голоса, не может интересоваться и самим способом подачи его; с нравственной точки зрения он не имеет никакого права быть избирателем: его голос не служит выражением убеждения и потому столько же влияет на конечный результат, как голос лица, руководствующегося частными соображениями и целями» («Мысли о парламентской реформе». С. 39).

Число избирательных пунктов должно быть настолько значительно, чтобы расстояние не могло стеснять избирателя, и уплата путевых издержек кандидатам ни в каком случае не должна быть терпима. Люди слабые, и то только на основании медицинского свидетельства, имеют право на даровой проезд за счет государства или данной местности. Помещение, должностной персонал и все, что необходимо для выборов, оплачивается государством. От кандидата не только не следует требовать больших издержек по выборам, но надо по возможности ограничить его издержки. По мнению Гэра, с каждого, кто записывается в избирательные списки, должна взиматься сумма в 50 ф. ст., чтобы устранить кандидатуру лиц, не имеющих никаких шансов на успех и никакого серьезного намерения добиться его, от выступающих кандидатами только по легкомыслию и из желания сделаться известными или отвлечь несколько голосов, необходимых для избрания более серьезных кандидатов. Одного расхода кандидат и его сторонники не могут избежать, и едва ли общество согласится покрывать его за всех, кто этого пожелает. Я говорю о необходимости обращаться к избирателям с объявлениями, воззваниями, циркулярами и т.д. Если бы сумму, предположенную Гэром, дозволено будет расходовать на этот предмет, то она окажется достаточной. Помешать друзьям кандидата тратиться на избирательную агитацию нет никаких средств. Но подобные расходы из собственного кармана кандидата, или всякий другой расход, превышающий 50 фунтов, должен считаться незаконным и повлечь за собой наказания.

Если бы было малейшее вероятие, что общественное мнение откажется прикрывать ложь, то надо было бы требовать от каждого члена парламента, чтобы он, занимая свое место, подтверждал присягой или честным словом, что он на свое избрание не израсходовал и не израсходует деньгами или соответствующими ценностями ни прямо, ни косвенно более 50 фунтов; если впоследствии окажется, что его утверждение ложно или что он нарушил свое слово, то он подлежит наказанию, как клятвопреступник. Надо полагать, что такое наказание, свидетельствуя о серьезном отношении к делу законодательного собрания, настроит в том же духе и общественное мнение, которое перестанет смотреть, как это было до сих пор, на такое важное преступление против общества, как на пустой проступок. Тогда данная клятва или данное слово, без сомнения, будут строго соблюдаться¹, будут проходить

¹ Многие из сведущих людей, изучавшие последствия закона о подкупах, в том числе некоторые лица, обладавшие большим практическим опытом в избирательных вопросах, высказались (безусловно, или в смысле крайнего средства) за отобрание у членов парламента подобного заявления и были того мнения, что если за его нарушение установить наказание, то оно в значительной степени будет достигать цели. Главный комиссар Уэкфилдской комиссии заметил: «Если всякий видит, что законодательное собрание относится к вопросу серьезно, то он будет решен... Я вполне уверен, что если бы всякое лицо, провинившееся в подкупе, было публично опозорено, то изменилось бы и настроение общества». Выдающийся член этой комиссии, по-видимому, считал неуместным наказывать за клятвопреступление человека,

через руки чиновника и выдаваться для объявленной цели контролером, но не самим членом или его друзьями. Общественное мнение относится снисходительно к клятвопреступнику только тогда, когда оно не дорожит тем, что составляет предмет клятвы. Это вполне подтверждается и на вопросе о подкупках.

«который дает не простую утвердительную клятву, а такую, которая содержит в себе какое-либо обязательство». Но ему напомнили, что присяга, приносимая свидетелем на суде, принадлежит к клятвам последнего рода; и возражение, что обещание свидетеля дается в отношении действия, которое должно быть выполнено немедленно, между тем как обещание члена есть обещание на все будущее время, имело бы какое-либо значение только тогда, если бы можно было допустить, что дающий присягу может забыть обязательство, принятое им на себя или нарушить его по недостатку внимания: это все случаи, которые в данном вопросе не подлежат рассмотрению. Более существенное затруднение составляет весьма распространенная форма избирательных издержек, именно: подписка с местной благотворительной целью или на другие местные нужды. Было бы слишком строгой мерой запрещать, чтобы член, избранный данной местностью, не делал никаких пожертвований в пользу этой местности. Когда подобные подписки совершаются *bona fide* (добросовестно (лат.). — Прим. ред.), то популярность, вызываемая ею, является преимуществом, которой, по-видимому, можно лишить богатых людей. Но самое главное зло заключается в том факте, что вносимые таким образом деньги употребляются на подкупы под благовидным названием поддержки интересов кандидата. Для устранения этого зла следовало бы установить, чтоб депутат, давая клятву, обязался в том, что все суммы, которые будут израсходованы им в данной местности, в ее интересах или в интересах кого-нибудь из ее жителей (за исключением разве его текущих домашних расходов).

Никогда еще политические деятели не пытались серьезно противодействовать подкупу, потому что они не дорожили тем, чтобы выборы обходились дешево. Напротив, они дорожат теперешним положением, потому что оно является привилегией для тех, кто может платить, устраняя массу соперников: эти люди дорожат всем, что ими признается консервативным, как бы вредно оно само по себе ни было, если только это может сохранить преобладающее положение в парламенте за богатыми. Это чувство, глубоко укоренившееся среди наших законодателей обеих политических партий, составляют почти единственный пункт, в котором я их считаю действительно злонамеренными. Для них почти безразлично, кто будет голосовать, лишь бы они чувствовали себя обеспеченными, что голосовать можно только в пользу лиц их собственного класса. Они знают, что могут рассчитывать не только на чувство солидарности, соединяющее членов обоих классов, но также на содействие выскочек-богачей, которые стучатся в их дверь, и что нечего опасаться самого враждебного отношения к их классовым интересам и чувствам при самой демократической системе подачи голосов до тех пор, пока демократы не могут попасть в парламент. Но, даже с их собственной точки зрения, это уравнивание зла злом, вместо сочетания добра с добром, составляет плохую политику. Задача заключается в том, чтобы поставить лучших членов обоих классов в такое взаимное положение, при котором они оставляли бы в стороне свои классовые интересы и сообща избрали бы путь, указываемый общим

интересом. Теперь же они дают свободно развиваться классовым чувствам массы в избирательных собраниях и довольствуются тем, что действуют через лиц, проникнутых классовыми чувствами меньшинства.

Трудно себе представить другие условия, при которых политические установления влияли бы более развращающим образом на нравственность и приносили бы больше зла своим духом, чем когда отправление политических органов обуславливаются милостью или покупкою. Люди не расположены платить больших сумм за право исполнения тяжелой обязанности. У Платона был гораздо более правильный взгляд на условия хорошего управления, когда он утверждал, что наиболее достойны быть облеченными политической властью те, кто лично питает к ней наибольшее отвращение, и что единственный мотив, который может заставить лучших людей взять на себя бремя правления, это опасение, что ими будут управлять худшие. Что должен подумать избиратель, когда видит трех или четырех джентльменов, из которых никто до сих пор не отличался расточительностью в благотворительных делах, соперничающими друг с другом в расходовании значительных сумм, лишь бы получить право украсить свои карточки буквами: М. Р. (член парламента)? Можно ли поверить, что эти расходы производятся в его интересах? И если он составляет себе нелестное мнение о мотивах, которыми они руководствуются, то какое нравственное обязательство могут ему дать эти последние? Политические деятели признают утопией, чтобы избиратели могли перестать быть продажными,

и это будет утопией, пока они сами не постараются быть безупречными в этом отношении. Кандидаты дают тон избирателям. Пока член парламента в той или другой форме платит за свое место, до тех пор все попытки лишить выборы характера торговой сделки будут оканчиваться полной неудачей. «Пока сам кандидат и общество смотрят на функцию члена парламента не как на обязанность, которую надо нести, а как на милость, которой следует домогаться, до тех пор останутся тщетными все усилия внушить обыкновенному избирателю сознание, что выборы составляют также обязанность и что он не должен подавать голоса по каким-либо другим соображениям, кроме соображений личной пригодности данного кандидата». Принцип, требующий, чтобы не допускались никакие расходы на выборы со стороны кандидата, предписывает и другое правило, по-видимому, противоположного свойства, но в сущности направленное к той же цели. Мы должны отвергнуть то, что часто предлагалось как средство сделать парламент доступным лицам всякого звания и состояния, т.е. назначение членам парламента жалованья. Если, как в некоторых из наших колоний, не находится способных людей, которые могли бы себя обременить безвозмездною службою, то вознаграждение должно быть возмещением расходов и убытка за потерянное время, но не жалованием. Увеличение числа кандидатов составляет мнимое преимущество. Какое жалованье ни назначить, оно не может привлечь в парламент тех, которые серьезно заняты другими более выгодными профессиями.

Поэтому занятие члена парламента превратилось бы в обыкновенные занятия, каким посвящают себя люди, ищущие денежных выгод. К ним стали бы стремиться и авантюристы мелкого калибра; несколько сот лиц, уже попавших в парламент вместе с их конкурентами, в десять или двадцать раз более многочисленными, будут из кожи лезть, чтобы приобрести или удержать голоса избирателей, обещая все, честное и бесчестное, возможное и невозможное, и соперничая друг с другом в потворстве самым низменным чувствам и самым невежественным предрассудкам наиболее грубой части народной массы. Торг между Клеоном и Колбасником у Аристофана мог бы служить прекрасной карикатурой на то, что будет происходить ежедневно. Подобный порядок был бы шпанской мухой, постоянно прикладываемой к самым больным местам человеческой природы. Это было бы все равно, что назначить несколько сот премий для наиболее ловких софистов и развратителей своих сограждан. В самой деспотической стране не могло бы быть столь благоприятной почвы для культивирования гнусных льстецов¹. Когда

¹ Лоример замечает, что соблазняя денежной приманкой лиц низших классов посвятить себя общественной деятельности, мы этим формально освящаем звание демагога. Более всего следует избегать, чтобы частный интерес группы деятельных лиц заключался в том, чтобы усиливать дурные стороны данной формы правления. То, что происходит в толпе или в отдельном индивидууме, когда они предоставлены своим собственным слабостям, дает нам только слабое представление о том, к чему эти слабости

в силу выдающихся качеств (что иногда может случиться) желательно, чтобы данное лицо, совершенно лишенное самостоятельных средств к существованию, было избрано в парламент, чтобы оказать обществу услуги, которых никто не может ему оказать в той же степени, то для этого существует подписка; он мог бы жить, пока заседает в парламенте на счет своих избирателей. Против такого способа ничего нельзя возразить, потому что подобная честь никогда не оказывается из одного раболепства: собрания людей слишком мало уясняют себе разницу между одним льстецом и другим, чтобы предпочесть данное лицо и содержать его на свои средства, потому что дорожат преимущественно его лестью. Подобная поддержка оказывается только исключительным дарованиям, которые хотя не всегда служат безусловно верным доказательством способности данного лица быть народным представителем, однако всегда заставляют его предполагать и во всяком случае свидетельствуют, что этот человек обладает независимыми убеждениями и волей.

могут привести, если их эксплуатируют тысячи льстецов. Если бы существовало 658 мест с верным, хотя и скромным жалованьем, которые можно было бы получить, убеждая толпу, что невежество не хуже, а может быть и лучше знания, то пришлось бы сильно опасаться, что она поверит этому и станет ответственно действовать.

ГЛАВА XI

О сроке парламентских полномочий

По прошествии какого срока члены парламента должны подлежать переизбранию? Принципы, которыми тут следует руководствоваться, совершенно очевидны, трудность заключается только в их применении. С одной стороны, депутат не должен сохранять своих полномочий в течение такого продолжительного срока, чтобы он мог забыть о своей ответственности, или относиться к своим обязанностям недостаточно внимательно, или при исполнении их руководствоваться личными интересами, или же, наконец, пренебрегать теми добровольными и публичными совещаниями со своими избирателями, которые (солидарен он с последними или нет) составляют важное преимущество представительного правления.

С другой стороны, депутат должен сохранять свое место в течение достаточно продолжительного времени, чтобы можно было составить себе о нем суждение на основании не какого-нибудь отдельного факта, а всей совокупности его деятельности. Далее, он должен иметь по возможности более широкий простор для выражения своих мнений и взглядов, насколько это совместимо с народным контролем, составляющим сущность свободного правления. Для этого

необходимо, чтобы контроль применялся только тогда, когда контролируемый имел достаточно времени проявить все свои достоинства и доказать своим избирателям, что он может быть не только простым орудием и выразителем их мнений, но и заслуживающим доверия представителем.

Разграничить в точности эти два принципа в сфере их применения невозможно. Когда демократическая власть слаба, слишком пассивна и нуждается в поощрении; когда представитель, покинув своих избирателей, вступает в придворную или аристократическую среду, где окружающие влияния заставляют его уклоняться в сторону от народных стремлений, ослабляют в нем демократические чувства и заставляют пренебрегать желаниями и интересами тех, которые его избрали, — тогда, чтобы удержать его помыслы и чувства на желательной высоте, необходимо дать ему возможность чаще возвращаться к своим избирателям для получения новых полномочий. С этой точки зрения даже трехлетний срок слишком продолжителен.

Но когда демократическая власть преобладает и стремится к дальнейшему усилению, ее следует скорее сдерживать, чем поощрять; когда безграничная гласность и вездесущая периодическая печать убеждают представителя, что каждый его шаг, обсуждаемый и оцениваемый избирателями, немедленно становится известным, и что он то выигрывает, то теряет в их глазах, и когда в то же время, благодаря тем же средствам, демократические чувства и влияния поддерживаются и поощряются, — тогда менее чем пятилетний

срок едва ли достаточен, чтобы не допустить раболепства перед толпой. Перемена, происшедшая во всех этих отношениях в английской политике, объясняет, почему теперь так мало заботятся и говорят о годичном сроке, которому прежде придавали такое значение наиболее передовые деятели. Надо заметить, что каков бы ни был срок — краткий или продолжительный — но в течение последнего года депутаты находятся в таком положении, в каком они находились бы постоянно при годичном сроке, так что если бы срок был очень короток, то это было бы равносильно ежегодному возобновлению парламента. При нынешнем положении вещей едва ли стоит изменять семилетний срок из-за каких-то призрачных благ, хотя он действительно слишком продолжителен; тем более, что постоянно угрожающая возможность преждевременного роспуска напоминает депутату о необходимости поддерживать хорошие отношения с избирателями.

Какой бы срок, однако, мы ни предпочли, по-видимому, представляется вполне естественным, чтобы каждый депутат освобождал свое место по истечении своего срока, считая со дня его избрания, и чтобы полного обновления всего состава палаты никогда не происходило. В пользу этой системы можно было бы многое сказать, если бы имелась в виду какая-нибудь практическая цель. Но против нее говорят гораздо более веские доводы, чем за нее. Один из главных доводов заключается в том, чтобы не было никакого средства быстро избавиться от большинства, преследовавшего политику, несовместную с благом страны.

Неизбежность общих выборов по истечении известного срока и возможность их во всякое время, когда министр считает нужным прибегнуть к ним в видах своей политики или чтобы приобрести популярность, препятствуют возникновению между законодательным собранием и избирателями серьезных разногласий, которые существовали бы постоянно, если бы у большинства палаты всегда было впереди несколько лет, и если бы оно получало капля по капле приток новых сил, которые скорее сами усваивали бы себе, чем изменяли нравственные качества этого большинства. Весьма важно, чтобы в существенных вопросах палата не расходилась с настроением страны, равным образом необходимо, чтобы выдающиеся личности могли, не опасаясь лишиться своих мест, свободно выражать самые непопулярные взгляды. Есть еще другой более веский довод против постепенного и частичного обновления представительного собрания. Было бы именно полезно периодически делать общий смотр различным силам, проверять настроение страны и определять относительное влияние различных партий и мнений. Этого нельзя вполне достигнуть при помощи частичного обновления, даже когда сразу выбывает большая часть палаты, т.е. пятая или третья часть ее, как это было установлено в некоторых французских конституциях. Основания, в силу которых исполнительной власти предоставляется право роспуска, будут рассмотрены в одной из следующих глав, когда мы коснемся вопроса об организации и функциях исполнительной власти в представительных государствах.

ГЛАВА XII

Должны ли члены парламента давать обязательства

Должен ли член законодательного собрания сообразоваться с инструкциями своих избирателей? Является ли он выразителем их чувств или своих собственных? Посол ли он на сейме или их агент, уполномоченный не только действовать, но и судить за них? Каждый из этих взглядов на обязанности законодателя в представительном правлении имеет своих сторонников и составляет признанную доктрину в некоторых представительных государствах.

В Голландии члены Генеральных Штатов признавались простыми делегатами; и этой доктрины придерживались с такой строгостью, что когда возникал вопрос, который не был предусмотрен в инструкциях, депутаты сносились со своими избирателями, точно так же, как сносится посланник с правительством, которым он аккредитован. В Англии и во многих других конституционных странах закон и обычай предоставляют члену парламента право голосовать по своему убеждению, хотя бы его мнение и расходилось с мнением его избирателей. Но существует и противоположное течение, которое отражается на умах, влияет даже на членов парламента и независимо от соображений, заставляющих искать популярности или

добиваться вторичного избрания, часто побуждает их сообразоваться в вопросах, относительно которых их избиратели имеют определенное мнение, скорее с их мнением, чем с собственным. Не касаясь положительного законодательства и исторических традиций того или другого народа, мы спросим себя, который из этих двух взглядов на обязанности представителя правильный?

Этот вопрос, в противоположность тем, которые мы до сих пор рассматривали, затрагивает не конституционное законодательство, а то, что можно назвать конституционной нравственностью, этикой представительного правления. Он не столько касается учреждений, сколько духа, какой избиратели должны вносить в исполнение своих обязанностей, идеи, какими определяются нравственные обязанности избирателей, потому что какова бы ни была представительная система, избиратели могут, если им вздумается, превратить ее в систему простых полномочий. До тех пор, пока они имеют право голосовать или не голосовать во своему усмотрению, им никто не может помешать согласовать свой голос с теми требованиями, которые покажутся им подходящими. Отказываясь избирать того, кто не желает сообразоваться с их мнениями и даже при случае советоваться с ними перед обсуждением важного непредвиденного вопроса, они могут низвести своего представителя до роли простого истолкователя их желаний и обязать его честным словом отречься от полномочий, если он не захочет впредь подчиняться их требованиям. А так как

они имеют на это право, то конституционная теория должна допустить, что они захотят им воспользоваться, потому что в силу основного принципа конституционного правления следует допустить, что обладатель политической власти всегда склонен злоупотреблять ею в личных интересах. Это не всегда так бывает, но это в природе вещей, ибо задача свободных учреждений заключается именно в том, чтобы сдерживать всякое подобное стремление к злоупотреблениям. Как бы несправедливо и нелепо ни было со стороны избирателей обращать своего представителя в простого уполномоченного, но это извращение избирательного принципа, естественно, возможно, и против него необходимо принимать такие же меры предосторожности, как если бы оно действительно существовало. Мы можем надеяться, что избиратели не будут руководствоваться подобным взглядом на свое избирательное право; но представительное правление должно быть так организовано, чтобы не давать им возможности создавать классового законодательства.

Этический характер этого вопроса несколько не уменьшает его значения. Вопросы политической нравственности имеют не менее существенное практическое значение, чем вопросы, касающиеся самой конституции. Самое существование одних правительств и все, что делает сносным другие, основывается на практическом осуществлении правил конституционной нравственности, на традиционных понятиях о различных установлениях, которые заставляют соответственно видоизменять их и взгляды на свою

власть. При неуравновешенных формах правления в чистой монархии, чистой аристократии, чистой демократии — подобные правила служат единственной преградой, сдерживающей правительство от крайних увлечений в смысле преобладающего его стремления. В формах правления, не вполне уравновешенных, где введены некоторые конституционные установления в виде противовеса тенденциям сильнейшей власти, но где власть еще настолько сильна, что до поры до времени может безнаказанно их нарушать, только принципы конституционной нравственности, признаваемые и поддерживаемые общественным мнением, могут заставить до некоторой степени уважать ограничения, введенные конституцией. Форма правления вполне уравновешенная, где высшая власть разделена и каждый участник в управлении обеспечен против посягательства на его власть тем, что вооружен таким же сильным оружием, какое может быть пущено в ход против него, обладает устойчивостью только тогда, когда все воздерживаются от применения своих исключительных полномочий до тех пор, пока кто-нибудь из них к тому не будет вынужден образом действия других носителей власти, и в таком случае мы можем наверно сказать, что конституция сохраняет свое существование только благодаря уважению к постановлениям конституционной нравственности. Вопрос об обязательствах, принятых на себя депутатами, не принадлежит к числу таких, от решения которых зависит самое существование представительного правления, но он имеет для него несомненное значение.

Законы не могут предписывать избирателям — какими принципами они должны руководствоваться в своем выборе; но на практике весьма существенно знать, какие соображения руководят их выборами. И этот важный вопрос может быть решен во всей его полноте, только если мы уясним себе, должны ли избиратели ставить условием, чтобы депутат придерживался известных мнений, навязанных ему его доверителями.

Всякий читавший наши исследования не может ни на одну минуту сомневаться относительно вывода, обуславливаемого изложенными в них общими принципами. С самого начала мы установили и постоянно имели в виду одинаковую важность двух основных требований хорошего правления: ответственности перед теми, для кого политическая власть предназначена и пользования теми умственными силами, которые путем долгих размышлений и практического опыта получили надлежащую подготовку для этой специальной задачи.

Если вторая цель стоит того, чтобы к ней стремились, то она стоит и того, чтобы за нее платили надлежащую цену. Высшие умственные способности и глубокое изучение не приносят никакой пользы, если они не приводят иногда человека к иным выводам, чем те, к которым приходят дюжинные умы без всякого изучения. Если надо стремиться к тому, чтобы иметь представителей, превышающих в умственном отношении средний уровень избирателей, то нужно рассчитывать, что представитель иногда будет расходиться во мнениях с большинством своих избирателей и что

в подобных случаях его мнение будет чаще всего более верным. Отсюда следует, что избиратели не будут поступать разумно, настаивая на полном подчинении своим мнениям как на условии сохранения депутатом своего места в парламенте.

До сих пор принцип ясен; но применение его представляет затруднения, и мы попытаемся на первый раз изложить их во всей силе. Если весьма существенно, чтобы избиратели выбирали представителя более просвещенного, чем они сами, то не менее необходимо, чтобы этот более просвещенный человек был ответственный перед другими; другими словами, они должны быть судьями того, как он выполнил возложенную на него обязанность; но как же им судить, если не на основании собственных своих мнений? И могут ли они даже избирать его иначе, как не на основании своих же собственных мнений? Не станут же они при выборе депутата руководствоваться его блестящими внешними качествами или выдающимися способностями. Признаки, на основании которых обыкновенный человек может судить о пригодности кандидата, очень неопределенны; они почти исключительно сводятся к искусству красиво говорить и очень мало или вовсе не касаются сущности дела. Последнее не обуславливается первым; и если избиратели должны отказаться от своих мнений, то какой критерий остается у них для оценки способностей кандидата? Если бы даже они могли безошибочно выбрать наиболее способного человека, то все-таки они не должны были бы предоставлять ему полной свободы действия и отказаться от

собственных мнений. Наиболее способным кандидатом может быть консерватор, а избирателями — либералы; или наоборот. Очередными делами могут быть церковные вопросы, и кандидат может быть сторонником англиканской церкви, или рационалистом, а избиратели могут быть диссидентами или сторонниками евангелической церкви, и наоборот. В таком случае умственные преимущества кандидата дадут ему возможность лишь с большим успехом действовать в том направлении, какому его доверители по своим убеждениям не могут сочувствовать, а они совершенно искренно будут убеждены, что для них гораздо важнее иметь своим представителем лицо, которое ограничивалось бы в этих вопросах так сказать велениями долга, чем представитель с выдающимися способностями. Им может также представиться необходимость позаботиться не только о наиболее способном представителе, но и о том, как дать лучшее выражение своим нравственным чувствам и взглядам.

Те или другие взгляды, более или менее широко распространенные, должны найти себе отголосок в законодательном собрании; и так как предполагается, что конституция позаботилась о том, чтобы противоположные взгляды были также представлены, то для избирателей наиболее важно в данном случае обеспечить по возможности лучшее представительство своих собственных взглядов. В других случаях может быть необходимо, чтобы представитель был связан и оставался верен интересам своих доверителей, или, вернее, общественному интересу, как они его понимают.

Это было бы излишне при политической системе, которая обеспечивала бы неограниченный выбор честных и непредубежденных кандидатов; но при существующей системе, когда избиратели почти всегда вынуждены значительными избирательными расходами и общими условиями избирать себе представителя из лиц, принадлежащих к совершенно другой общественной среде, чем они сами, и, следовательно, имеющих другие классовые интересы, можно ли утверждать, что они должны доверить ему свою судьбу? Можем ли мы порицать избирателя, принадлежащего к менее обеспеченным классам, которому предоставляется только выбор между двумя или тремя богатыми людьми, за то, что он требует от лица, им избираемого, обязательства голосовать в пользу тех законов, которые он признает ручательством своей эмансипации от классовых интересов богатых людей. Кроме того, отдельные члены избирательного собрания всегда окажутся вынужденными принять представителя, избранного большинством их собственной партии. Но хотя их собственный кандидат не имеет никаких шансов быть избранным, однако их голоса могут быть необходимыми для успеха кандидата, избранного их представителем, и единственное средство оказать долю влияния на его будущий образ действий может заключаться в том, чтобы ставить свою поддержку в зависимость от его обязательства сообразоваться с их требованиями.

Эти соображения за и против — тесно связаны между собой. Необходимо, чтобы избиратели выбирали своими представителями людей более просвещенных,

чем они сами, и соглашались, чтобы ими управляли такие деятели. Но, с другой стороны, трудно допустить, чтобы собственные убеждения избирателей, если у них есть таковые, не влияли в значительной степени на их оценку, кто этот просвещенный человек и насколько он оправдывает своим образом действия это мнение о себе. Поэтому совершенно невозможно установить определенных правил для обязанностей избирателей. Результат будет гораздо менее зависеть от твердого правила или от какой-нибудь авторитетной доктрины политической нравственности, чем от общего настроения умов в избирательном собрании в таком важном вопросе, как почет, которым пользуется умственное превосходство.

Отдельные лица и целые народы, восприимчивые к знанию и талантам, признают их там, где они существуют, несмотря на значительное различие во мнениях. Когда же избиратели их признали, то они будут всеми силами стараться привлечь их к себе, и поэтому не станут навязывать свое собственное убеждение, как закон, лицам, которых сами считают просвещеннее себя.

С другой стороны, есть люди, которые ни к кому не питают уважения, и не в состоянии допустить, чтобы чье-либо мнение могло быть лучше их собственное. Там, где такое настроение господствует среди избирателей, они не станут избирать того, кто не разделяет или, по крайней мере, не высказывает их собственных чувств, и лишать его своей поддержки тотчас же, как только эти чувства перестанут отражаться в его образе

действий. Все те, которые стремятся к политическим почестям, будут стараться, как говорит Платон в «Горгии», переделать себя по образцу демоса и как можно больше уподобиться ему. Нельзя отрицать, что настоящая демократия сообщает чувствам избирателей этот отпечаток. Демократия не благоприятствует духу почтительности. Если она уничтожает почтение только к социальным привилегиям, то это не дурная, а хорошая ее сторона. Однако поступая так, она лишает народ так сказать главной школы, в которой он учится почтительности (в сфере чисто человеческих отношений). Но так как демократия, по своей сущности, гораздо больше придает цены тому, в чем люди имеют право считаться равными, чем тому, что возвышает одного человека над другим, то уважение даже к личному превосходству вероятно будет не так велико, как бы следовало. Вот почему, между прочим, мне кажется столь существенным, чтобы учреждения страны давали перевес мнениям людей просвещенных над мнением людей менее просвещенных; я настаиваю, даже совершенно независимо от непосредственных политических последствий, на предоставлении нескольких голосов людям с общепризнанным умственным превосходством, хотя бы ради того, чтобы давать тон настроению общества.

Когда избиратели имеют верное представление об истинных достоинствах кандидата, им уже нетрудно установить признаки, на основании которых можно выбрать наиболее пригодного. Само собой разумеется, что первым из этих признаков будут общественные

заслуги, например, если человек, занимая высокий пост, обратил на себя внимание благими результатами своей мудрой деятельности, если он принимал мероприятия, свидетельствовавшие об его уме; если он выказывал соображения, часто подтверждавшиеся на опыте и редко оказывавшиеся ошибочными; если он давал советы, которые приводили к хорошим последствиям, когда им следовали. Несомненно, все эти признаки не совсем ясны и определены, но нам нужны такие, которыми могли бы руководствоваться люди заурядные. Избиратели хорошо сделают, если не будут полагаться на один из признаков, при полном отсутствии других, и, оценивая целесообразность или значение практической деятельности данного лица, примут во внимание мнение незаинтересованных лиц, знакомых с данным вопросом. Признаки, о которых я говорил, могут применяться только к людям опытным, к числу которых следует отнести и лиц, хотя и не доказавших своих способностей на практике, но успешно изучивших данные вопросы теоретически и публично или печатно обсуждавших общественные вопросы с несомненным знанием дела. Подобные люди могли в качестве политических мыслителей доказать, что они имеют такое же право на общественное доверие, как и те, которые заявили себя искусными практическими деятелями.

Когда же приходится выбирать людей совершенно неопытных, то лучшим критерием может служить репутация, какой они пользуются среди своих знакомых и затем оказываемое им доверие со стороны

людей, заслуживших общее уважение. Руководствуясь такими признаками, избиратели, которые высоко ставят умственные дарования и тщательно стараются отыскать их, найдут людей стоящих выше среднего уровня, а часто и таких, которым можно вполне доверить общественные дела, но от которых нельзя, не оскорбляя их, требовать отречения от собственных убеждений по желанию людей, уступающих им в просвещении и способностях. Но если бы добросовестные поиски подобных лиц не увенчались успехом, тогда действительно избиратели имеют полное право обратиться к другим мерам предосторожности, потому что они могут отказаться от своих мнений только с целью привлечь на свою сторону лиц более просвещенных, чем они сами. При этом им не мешает помнить, что избранный представитель, если он серьезно посвящает себя своей обязанности, скорее исправит первоначальное ошибочное мнение, чем большинство избирателей. Это соображение должно их удерживать (если только необходимость не заставит их выбрать лицо, беспристрастию которого они не вполне доверяют) от требования обязательства не изменять своего первоначального мнения или, в противном случае, отказаться от своего места. Но когда избирается впервые неизвестное лицо, о котором нельзя получить никаких сведений от авторитетных людей, то избиратели, конечно, могут требовать от него полной солидарности с их мнениями. В этом случае будет достаточно и того, что они не лишат его полномочий, если он впоследствии изменит свои мнения

и чистосердечно об этом заявит, представив соответственные объяснения.

Если даже в представителе будет избрано наиболее опытное и даровитое лицо, обладающее возвышенными взглядами, то и в таком случае мнения избирателей до некоторой степени должны быть приняты во внимание. Уважение к умственному превосходству не должно доходить до полного отречения от всякого личного мнения. Но когда разногласие не касается существенных политических вопросов, то, как бы тверды ни были убеждения избирателя, этот последний должен помнить, что если талантливый человек расходится с ним во мнениях, то есть все-таки вероятие, что избиратель ошибается и что даже если он прав, то в вопросах не особенно существенных можно отказаться от своих мнений, лишь бы пользоваться неоценимым преимуществом иметь талантливого человека уполномоченным в таких делах, в которых сам избиратель не может составить себе правильного суждения. В подобных случаях избиратели часто стараются примирить расходящиеся мнения обеих сторон и уговорить талантливого человека пожертвовать своим собственным убеждениям в спорных вопросах. Однако для последнего немислимо идти на подобный компромисс; это было бы равносильно измене своему специальному призванию, отречению от обязанностей, налагаемых умственным превосходством, и в особенности от одной из самых священных обязанностей — не покидать дела, против которого раздаются общие крики, и не лишить своей поддержки таких взглядов,

которые наиболее в ней нуждаются. Человек добросовестный и даровитый должен настаивать на полной свободе и не соглашаться ни на какие другие условия. Но его избиратели имеют право знать его план действий и убеждения, которыми он намерен руководствоваться при исполнении своих общественных обязанностей. Если некоторые из его убеждений окажутся для них неудобными, кандидат должен доказать, что, несмотря на это, он вполне заслуживает быть их представителем. Если избиратели разумны, то ввиду несомненных его достоинств, они не обратят внимания на некоторое разногласие между его взглядами и своими. Однако есть и такие вопросы, по которым разногласие не может быть допущено. Всякий человек, интересующийся делами своей страны настолько, насколько ими может интересоваться свободный гражданин, выработал себе некоторые убеждения относительно национальных задач, составляющих для него кровное дело, столь для него дорогое, что он не может допускать тут никаких компромиссов и полагаться на чье бы то ни было суждение, как бы он ни ценил человека. Когда подобные убеждения существуют в народе или значительной его части, они должны быть приняты во внимание в силу уже того факта, что они существуют, даже независимо от их правоты. Народ не может быть хорошо управляем вопреки своим элементарным понятиям о праве, хотя бы они в некоторых отношениях и были ошибочны. Правильная оценка отношений между правителями и управляемыми не требует, чтобы избиратели соглашались иметь

представителем лицо, которое намерено управлять ими вопреки их основным убеждениям. Если избиратели и пользуются дарованиями представителя в вопросах, не возбуждающих между ними разногласия, то они вправе тотчас же удалить его, когда будут возбуждены спорные вопросы и когда в пользу решения, которое им представляется справедливым, нет настолько обеспеченного большинства, чтобы голос данного лица не мог иметь никакого значения. Таким образом (я называю имена для иллюстрации моей мысли, строго избегая всяких личностей) можно было оставить без внимания мнение, приписываемое Кобдену и Брайту, о нецелесообразности наступательной политики во время Крымской войны, потому что подавляющий перевес национального чувства был на противоположной стороне. Но мнения этих лиц могли бы вызвать их поражение на выборах во время столкновения с Китаем (в вопросе более сомнительном), потому что тогда был момент, когда можно было рассчитывать, что их взгляд на дело одержит верх.

Итак, из всего предыдущего мы можем сделать следующий вывод. Формальные обязательства нежелательны, за исключением случая, когда вследствие неблагоприятных общественных условий или неудовлетворительного строя избиратели настолько стеснены в своем выборе, что вынуждены избрать лицо, подозреваемое в пристрастиях, враждебных их интересам. Избиратели имеют право в точности знать политические убеждения и чувства своего кандидата; и не только имеют право, но часто бывают обязаны

отказать кандидату, который не согласен с ними в некоторых пунктах, составляющих основу политических убеждений. Избиратели должны предоставлять кандидату, умственное превосходство которого они признают, говорить и действовать, руководствуясь убеждениями, не совпадающими с их собственными, по всем вопросам более второстепенного характера. Избиратели должны усердно приискивать такого представителя, которому можно было бы предоставить слушаться только велений собственного рассудка. Избиратели должны считать себя обязанными по отношению к своим согражданам делать все, от них зависящее, чтобы дать подобным людям доступ в законодательное собрание; они сами должны убедиться, что для них гораздо важнее иметь своим представителем подобного человека, чем человека, который будет придерживаться их убеждений; ибо в первом случае они уверены в том, что будут пользоваться преимуществами таланта, между тем как предположение, что в спорных вопросах он не прав, а они правы, представляется весьма сомнительным.

Изучая весь этот вопрос, я предполагал, что избирательная система, насколько она зависит от существующих учреждений, согласуется с принципами, установленными в предыдущих главах моего труда. Даже и при этой гипотезе теория представительства посредством обязательных полномочий мне представляется ложной и вредной по своим последствиям, хотя в подобном случае зло не переступает известных границ. Но если гарантии, которыми я старался обставить

представительный принцип, не признаны конституцией; если не принято никаких мер для представительства меньшинства; если не установлено никакого различия в численном значении голосов соответственно образовательному цензу, — в таком случае мы не можем не указать с особенной настойчивостью на громадное значение принципа предоставления полной свободы депутату, потому что при таких обстоятельствах она составляет единственную гарантию, что при всеобщей подаче голосов мнения, несогласные с мнением большинства, могут найти себе выражение в парламенте. В такой мнимой демократии, которая, в сущности, есть только исключительное правление рабочих классов, единственная возможность избежать классового законодательства в самой неприглядной его форме и политического невежества в самой опасной его форме заключается в готовности необразованных масс выбирать образованных представителей и довериться им. На некоторую долю такой готовности можно рассчитывать, и тогда вся задача заключалась бы в том, чтобы по возможности содействовать дальнейшему его распространению. Но если бы рабочие классы, облеченные политическим всемогуществом, сами добровольно ограничили себя этим или другим способом в своих помыслах и чувствах, то они проявили бы больше мудрости, чем всякий другой класс, когда-либо обладавший неограниченной властью.

ГЛАВА XIII

О второй палате

Из всех вопросов, касающихся теории представительного правления, ни один не возбуждал так много споров, в особенности на континенте, как вопрос о двухпалатной системе народного представительства. Он занимал мыслителей гораздо больше, чем многие вопросы, в десять раз более важные, и служил своего рода пробным камнем для уяснения себе, кто является сторонником ограниченной и кто сторонником неограниченной демократии. Со своей стороны я придаю мало значения ограничениям, которые могут исходить от Второй Палаты, если демократия ничем другим не стеснена, и я склонен думать, что если все остальные конституционные вопросы решены правильно, то вопрос, состоит ли парламент из двух или только из одной палаты, не имеет уже существенного значения.

Когда парламент состоит из двух палат, то они могут быть однородного или неоднородного состава. При однородном составе обе будут подчиняться одним и тем же влияниям, и все, что имеет за себя большинство в одной из палат, будет, вероятно, иметь его и в другой. Правда, что необходимость получить согласие обеих палат для проведения какого-либо мероприятия может иногда затормозить реформу, так как

если обе палаты представительные и по численности равны, то число голосов, весьма незначительно превышающее четвертую часть всего представительства, может помешать проведению билля, при одной же палате проведение билля обеспечивается простым большинством. Но предполагаемый случай возможен скорее в теории, чем на практике. При одинаковом составе двух палат нечасто случается, что одна из них будет голосовать почти единодушно, а другая разделится на две равные части по числу голосов. Если большинство отвергнет какую-нибудь меру в одной палате, то надо ожидать, что весьма значительное меньшинство в другой отнесется к ней также неблагоприятно; поэтому всякая реформа, задержанная таким образом, при других обстоятельствах могла бы быть одобрена только простым большинством парламента, а самым худшим последствием была бы отсрочка мероприятия на короткое время, или же новое обращение к избирателям для того, чтобы убедиться, соответствует ли слабое парламентское большинство действительному большинству в стране. Неудобство отсрочки и предпочтительность обращения к народу в данном случае взаимно уравновешиваются.

Я не считаю сильным и тот аргумент, чаще всего приводимый в пользу двух палат, что они представляют собою средство против опрометчивости и вызывают вторичное обсуждение сомнительного закона. Представительное собрание должно быть очень плохо устроено, если установленные формы делопроизводства не требуют более двух обсуждений. Сильнее

всего, по моему мнению, в пользу двух палат (и этому аргументу я придаю некоторое значение), говорит вредное влияние, оказываемое на представителя власти — единичного и коллективного — сознанием, что все зависит от него одного. Мне представляется очень существенным, чтобы никакое собрание людей не могло, даже временно, руководствоваться принципом: *sic volo* (так хочу). Большинство при однопалатной системе, когда оно составлено из одних и тех же лиц, привыкших действовать сообща и всегда уверенных в победе — легко становится деспотическим и высокомерным, если оно избавлено от необходимости считаться с другой установленной властью. Если римляне предпочитали иметь двух консулов, то и теперь желательно иметь две палаты, чтобы ни одна из них не подвергалась развращающему влиянию нераздельной власти, даже в течение короткого срока. Одно из самых необходимых условий в деле управления общественными делами, и особенно в деле заведования свободными учреждениями, составляет миролюбие, готовность к компромиссам, некоторая уступчивость по отношению к противникам и склонность облекать хорошие мероприятия в форму, наименее оскорбительную для лиц, придерживающихся противоположных мнений. Такие благотворные наклонности вырабатываются путем взаимных уступок между двумя палатами, и эта постоянная школа полезна даже в настоящее время, и польза ее проявится еще сильнее при более демократической организации законодательного собрания.

Но нет надобности, чтобы обе палаты имели одинаковый состав. Они могут быть так организованы, чтобы сдерживать друг друга. Если одна из них демократическая, то вторая должна быть устроена так, чтобы до некоторой степени ограничивать демократию. Но целесообразность ее в этом отношении будет вполне зависеть от той общественной поддержки, на которую она может рассчитывать извне. Собрание, которое не опирается на какую-нибудь крупную силу в стране, бессильно против собрания, имеющего такую опору. Аристократическая палата сильна только при аристократическом общественном строе. Палата лордов была некогда у нас самой могущественной силой, а палата общин являлась силой только умеряющей. Я не могу поверить, чтобы при действительно демократическом общественном строе палата лордов могла иметь какое-либо практическое значение как сила, сдерживающая демократию. Когда силы одной стороны слабы в сравнении с силами другой, то чтобы доставить победу первой, не следует выдвигать ее силы в боевую линию и делать им смотр в открытом поле пред лицом неприятеля. Подобная тактика может повести только к полному поражению. Слабая сторона может добиться успеха не тем, что будет держаться отдельно и заставлять каждого высказаться за или против нее. Ей следует занять положение среди большинства, и стараться привлечь к себе элементы, наиболее способные сойтись с нею в каком-нибудь вопросе. Она не должна выступать враждебным собранием: это сплотило бы только всех против нее; надо,

чтобы она действовала в качестве одного из элементов, всюду внося свою закваску и присоединяя свое влияние к той стране, которая слабее, чтобы сделать ее более сильной. Действительно умеряющая сила при демократическом строе должна действовать в самой палате и через нее.

Я уже говорил и считаю это основным политическим принципом, что при каждой форме правления должен существовать центр сопротивления преобладающему влиянию. Следовательно, и в демократическом строе должен существовать такой центр сопротивления демократии. Если народ, имеющий демократическое представительство в силу исторических условий более склонен примириться с подобным центром сопротивления в форме второй палаты или палаты лордов, то это служит вполне достаточным основанием, чтобы оказать предпочтение этой форме. Но сама по себе она мне не представляется наилучшей и ни в каком случае наиболее пригодной к достижению своей цели. Если существуют две палаты, из которых одна должна представлять весь народ, а другая только один класс или даже вовсе не быть представительной, то трудно допустить, чтобы при господстве демократических начал вторая палата имела какую-нибудь действительную возможность оказать сопротивление даже заблуждениям первой. Она может быть терпима из уважения к традициям, но не в качестве действительного тормоза. Если она проявляет самостоятельную волю, то от нее можно только требовать, чтобы она действовала в том же духе, как и другая палата,

чтобы она была столь же демократична, как и последняя, довольствуясь исправлением случайных ее недосмотров или соперничая с нею в демократических мероприятиях.

Итак, возможность действительного ограничения власти большинства зависит от верного распределения сил в наиболее народной части правящего собрания, и я, как мне кажется, указал наилучший способ установления надлежащего равновесия сил. Я старался также выяснить, что даже в том случае, когда численное большинство избирателей господствует вследствие возможности составить соответствующее большинство в парламенте, предоставление меньшинству права, принадлежащего ему на строгом основании демократических принципов, иметь представительство, пропорциональное своей численности, обеспечить постоянное присутствие в палате значительного числа первоклассных умов. Тогда, не образуя отдельной группы и не будучи облеченной какими-нибудь ненавистными прерогативами, эта часть национального представительства будет пользоваться личным влиянием, превышающим его численную силу, и доставит в наиболее действительной форме необходимый нравственный центр сопротивления. Поэтому второй палаты совершенно не требуется для достижения этой цели, и она не способствовала бы ей, а скорее даже могла бы служить для нее препятствием. Если бы, однако, по изложенным уже мною основаниям, вторая палата оказалась необходимой, то было бы желательно, чтобы она была составлена из элементов, которые,

будучи свободны от подозрения в преследовании интересов, враждебных большинству, заставляли бы ее бороться против классовых интересов большинства и давали бы ей право возвысить свой авторитетный голос против его заблуждений и слабостей. Очевидно, что этих условий нельзя найти в собрании, составленном вроде английской палаты лордов. С того момента, как условное положение и личное богатство перестает внушать страх демократии, палата лордов теряет свое значение.

Из всех принципов, которые могут быть положены в основание разумно-консервативного собрания, предназначенного умерять и регулировать демократическую власть, лучшим представляется мне положенный в основание римского сената, самого мудрого и осмотрительного собрания, когда-либо управлявшего государственными делами. Слабая сторона демократического собрания, представляющего весь народ, совпадает со слабой стороной самого общества, т.е. с недостатком подготовки и знания. Специфическим средством против этого может служить присоединение к нему собрания, основными чертами которого были бы специальная подготовка и знание. Если одна палата представляет народное чувство, то другая должна была бы представлять личную заслугу, засвидетельствованную действительной общественной службой и поддерживаемую практическим опытом. Если одна из них народная палата, то другая должна быть палатой государственных людей, советом, составленным из всех еще живущих общественных деятелей,

занимавших какой-нибудь важный политический пост или исполнявших какие-нибудь важные политические функции. Подобная палата была бы годна на что-нибудь гораздо более значительное, чем служить только умеряющей силой. Она была бы не только тормозом, но также силой побуждающей. Власть сдерживать народ принадлежала бы в этом случае наиболее способным людям, стремящимся направить его на верный путь. Совет, которому было бы вверено дело исправления народных ошибок, не представлял бы класса, подозреваемого во враждебности к интересам народа; он состоял бы из его собственных естественных вождей на пути к прогрессу. Нет другого способа составления второй палаты, который представлял бы больше гарантий обеспечения за нею веса и значения в роли сдерживающей силы. Было бы невозможно ослабить ретроградным собрание, которое занимало бы всегда первое место в содействии прогрессу, хотя бы оно решительно противилось всяким увлечениям.

Если бы подобный сенат мог быть установлен в Англии (я считаю лишним прибавлять, что это одна только гипотеза), то состав его мог бы быть приблизительно следующий. В него вошли бы: все настоящие и бывшие члены законодательной комиссии, проектированной в одной из предыдущих глав (я признаю их необходимым составным элементом всякого хорошо устроенного народного правления); все настоящие и бывшие главные судьи или председатели высших гражданских и уголовных судов; все, исполнявшие в течение пяти лет должность обыкновенных судей;

все лица, состоявшие в течение двух лет министрами, но и они могли бы также быть избираемы в палату общин, и в таком случае их пэрство или сенаторское звание должно было бы быть на это время приостановлено. (Известный срок необходим, чтобы воспрепятствовать назначению некоторых лиц министрами для того только, чтобы дать им место в сенате; двухгодичный же — предлагается мною потому, что тот же срок, который дает им право на пенсию, мог бы давать им право быть сенаторами); все лица, исполнявшие должность главнокомандующего, и все те, кто, командуя армией или флотом, удостоились благодарности от парламента за какие-нибудь военные или морские подвиги; все генерал-губернаторы Индии и Британской Америки и все, бывшие в течение десяти лет губернаторами в какой-нибудь колонии; все лица, занимавшие в течение десяти лет первоклассный дипломатический пост.

Постоянная гражданская служба должна также иметь свое представительство; должны быть сенаторами все лица, которые занимали в течение десяти лет важный пост помощника секретаря казначейства или постоянного помощника государственного секретаря, или другие одинаково высокие и ответственные должности. Только судебные, политические, военные и морские должности могут давать право на звание сенатора. Научные и литературные заслуги слишком неопределенны и спорны: установить их не всегда легко, тогда как другие заслуги сами за себя говорят. Если сочинения, давшие человеку имя, не имеют никакого

отношения к политике, то они не могут служить доказательством, что их автор обладает требуемыми специальными качествами; если же дело идет о сочинениях публицистических, то это дает возможность сменяющимся министерствам наводнить палату слепыми орудиями разных партий.

История Англии нас убеждает, что если не иметь в виду маловероятный случай насильственного ниспровержения конституции, новая вторая палата должна непременно быть построена на таком же фундаменте, как и ныне существующая палата лордов. Совершенно невозможно серьезно помышлять об уничтожении этого собрания и замене его сенатом вроде того, какой я только что предложил, или каким-нибудь другим. Но до известной степени осуществимым нам представляется допущение только что перечисленных классов и категорий в палату лордов в качестве пожизненных пэров.

Дальнейшим и, может быть, необходимым в этом случае шагом было бы, чтобы наследственное пэрство имело в палате своих представителей, а не заседа-ло бы в ней лично: практика эта уже установилась по отношению к шотландским и ирландским пэрам, и рано или поздно она станет неизбежной вследствие естественного прироста населения. Соответственное применение плана Гэра устранило бы возможность представительства одного лишь большинства пэров. Если бы, например, разрешено было каждым десяти членам этого класса иметь одного представителя, то они могли бы группироваться для выбора, как им

заблагорассудится. Выборы могли бы происходить следующим образом. Все кандидаты объявляли бы о своем желании и заносили бы свои имена в список. Затем назначались бы место и день, когда желающие участвовать в голосовании пэры должны были явиться или лично, или, по установившемуся парламентскому обычаю, через своих уполномоченных. На выборах каждый пэр голосовал бы только за одного кандидата. Кандидат, получивший десять голосов, считался бы избранным. Если бы кто-нибудь получил более десяти голосов, то все избиратели, кроме десяти, могли бы взять свои голоса обратно, или можно было бы выделить десять из них по жребию. Эти десять образовали бы его избирательную группу, а остальные могли бы подавать голоса за другого кандидата. Этот процесс повторялся бы до тех пор, пока (насколько это возможно) каждый пэр лично или через своего представителя не был бы представлен. В случае, если бы оставалось менее десяти, но более пяти без представителя, то можно было бы разрешить им выбрать себе представителя. Если бы же их было менее пяти, то голоса их были бы потеряны, или можно было бы им позволить вписать свои голоса в пользу одного из избранных уже кандидатов. За этим ничтожным исключением каждый пэр представлял бы десять членов своего сословия, из которых все не только подали за него голоса, но и избрали его, среди всех других кандидатов, как лицо, наиболее заслуживающее их доверия. В виде вознаграждения не избранным в качестве представителей своего сословия кандидатам могло бы

быть предоставлено право избираться в палату общин. Этого права в настоящее время лишены шотландские и ирландские пэры у себя дома, между тем как в палате лордов может иметь представительство только очень значительное большинство тех и других; остальным же в нем отказано. Защищаемый нами способ составления сената не только представляется нам сам по себе лучшим, но за него говорят исторические прецеденты и современные блестящие успехи. Однако это не единственный состав, который может быть предложен. Другой способ заключается в избрании второй палаты, с тем, однако, условием, чтобы она не избирала никого из своих собственных членов. Такое собрание, имеющее, подобно американскому сенату, народное происхождение, не может считаться несовместимым с демократическими учреждениями, и вероятно оно будет популярно. При самом способе его образования оно едва ли могло бы возбудить зависть народной палаты и прийти с нею во враждебное столкновение. Кроме того, состав его почти наверно (если будут приняты все меры для обеспечения представительства меньшинства) окажется хорошим, и в него войдут многие из наиболее даровитых деятелей, которые или случайно, или по недостатку общепризнанных качеств не могли или не хотели добиваться успеха на выборах.

Состав второй палаты наиболее совершенен, когда она заключает в себе значительное число элементов, непричастных к классовым интересам и предубеждениям большинства, но в то же время ничем не оскорбляющих демократические чувства. Однако,

повторяю, нельзя безусловно полагаться ни на какую вторую палату, как на противовес власти большинства. Характер представительного правления определяется составом народной палаты. В сравнении с этим вопросом все остальные, касающиеся формы правления, несущественны.

ГЛАВА XIV

Об исполнительной власти в представительном правлении

В этом труде неуместно рассматривать вопрос о разграничении административной деятельности на те или другие отрасли. В этом отношении требования разных правительств различны, и крупные промахи в классификации различных ведомств едва ли возможны, если руководствоваться рациональными началами и отрешиться от тех многочисленных случайностей, которые в таких старых государствах, как, например, Англия, создали существующую классификацию. Достаточно сказать, что личный состав должен соответствовать предметам управления и что не должно существовать нескольких независимых друг от друга ведомств, чтобы руководить различными частями одного целого, как это было еще недавно в нашем военном ведомстве. Когда дело идет о достижении определенной цели (как, например, об организации способной к действию армии), то заботу об этом нужно предоставить одному ведомству. Совокупность средств, направленных к этой цели, должна быть подчинена одному контролирующему учреждению и ответственность за ее достижение — возложена также на него. Если средства разделены между независимыми друг от друга ведомствами, то они становятся для каждой из них

целью, и никто, кроме главы правительства (вероятно, не знакомого специально с данным вопросом), не будет считать своей обязанностью преследовать общую цель. В этом случае разнородные средства не согласованы между собой одной руководящей идеей, и в то время как всякое отдельное ведомство будет ставить только свои требования, не заботясь о требованиях остальных, цель работы постоянно будет приноситься в жертву самой работы.

В принципе каждая административная функция, высшая или низшая, должна была бы составлять определенную обязанность данного лица. В таком случае для всех ясно, что и кем исполнено и по чьей вине произошли упущения. Ответственности нет, когда неизвестно, кто ответственен, и даже когда она существует фактически, то без ущерба не может быть разделена. Для того, чтобы она оставалась во всей своей силе, нужно, чтобы одному лицу всецело принадлежала честь и заслуга в случае удачи, и ответственность в случае неудачи. Существуют, однако, два способа разделения ответственности: один ее только ослабляет, другой совершенно уничтожает. Она ослабляется, когда в каком-нибудь деле требуется участие более одного должностного лица. Каждое из них продолжает нести фактическую ответственность; если совершено какое-нибудь упущение, то никто не может сказать, что он не виноват: он провинился в нем точно так же, как соучастник в преступлении. Если бы это было уголовное преступление, то они все были бы наказаны законом, и их наказание должно быть не менее строгим,

чем если бы в преступлении было замешано только одно лицо. Но нельзя того же сказать относительно общественного мнения: его порицание и одобрение всегда менее сильны, когда распространяются на многих. Когда нет предусмотренного законом преступления, ни подкупа, ни растраты, а есть только ошибка или неосторожность, то каждый соучастник находит себе оправдание в собственных глазах и перед другими в том факте, что он не один замешан в дело. Даже заведомая нечестность в денежных делах не считается преступной, если лица, обязанные противиться ей, не исполнили своего долга, а тем более, если они ей содействовали своим формальным согласием.

Однако в подобном случае ответственность, хотя и ослабленная, все-таки еще продолжается. Каждый из соучастников согласился на данный поступок и принимал в нем участие, соответственно своему положению. Дело представляется в худшем свете, когда оно совершено многими лицами — коллегией, действующей при закрытых дверях, и никто не знает или не имеет возможности, за исключением очень редких случаев, знать, кто из членов высказался за и кто против. Ответственность в этом случае только пустой звук... «Коллегии, — как удачно выразился Бентам, — служат ширмами». Что она делает, «лично» никого не касается, а следовательно, и никто не несет за нее ответственности. Даже в своей репутации она может пострадать только как целое, отдельный же член чувствует себя виноватым лишь в той мере, в какой он отождествляет свое достоинство с достоинством всего

учреждения. Чувство это часто довольно сильно, когда собрание существует постоянно, и он волей-неволей связан с ним. Но непрочность служебной карьеры в наше время не дает выработаться такому корпоративному духу; и если он существует, то только среди низших несменяемых чиновников. Поэтому совещательные учреждения не представляются пригодным орудием для административной деятельности; и ее можно доверить им только тогда, когда, по каким-нибудь другим причинам, было бы хуже предоставить полную дискреционную власть отдельному министру.

С другой стороны, житейский опыт нас учит, что ум хорошо, а два, или, вернее, несколько, лучше; другими словами, человек редко правильно судит даже в собственных делах, а тем менее в общественных, если он руководствуется только своим собственным знанием и не прибегает к чужим советам. Но эти два принципа не всегда противоречат друг другу. Можно предоставить действительную власть и полную ответственность одному лицу, придав ему, в случае надобности, советников, из коих каждый ответствен только за собственное мнение.

Обыкновенно глава какого-либо ведомства по существу является политиком. Он может быть хорошим политиком и человеком заслуженным; и если это правило редко оправдывается, то значит, правительство неудовлетворительно. Но его дарования и компетентность в общих вопросах далеко не всегда будут сопровождаться одинаковым и, так сказать, профессиональным знакомством с делами ведомства, которыми

он руководит. Поэтому ему необходимы профессиональные советники. Там, где достаточно опыта и дарований, где качества, требуемые от профессионального советника, могут совмещаться в одном удачно избранном лице (например, когда речь идет об юрисконсульте), то такое лицо для общего руководства и штат чиновников для восполнения недостающих знаний в делопроизводстве могут удовлетворить всем требованиям. Но чаще министр не может довольствоваться советами одного компетентного лица, если он сам не знаком с предметом. Он должен выслушивать не только случайно, по постоянно разнообразные мнения и участием в прениях совещательного собрания пополнять свои сведения. В особенности это необходимо, например, в военном и морском деле. Вот почему военный и морской министры, а может быть и некоторые другие, должны пользоваться услугами совета, составленного, — по крайней мере в двух названных министерствах, — из способных и опытных специалистов. Для того, чтобы обеспечить с этой целью участие в советах лучших людей при часто повторяющихся сменах министерств, они сами не должны быть сменяемы. Другими словами, они не должны, подобно лордам адмиралтейства, подавать в отставку вместе с назначившим их министром; но вместе с тем полезно, чтобы все, получившие высокие должности по специальному назначению, но не обыкновенным порядком производства, сохраняли свои места в течение определенного срока, если только они не будут вторично назначены. Такой порядок практикуется

штабом английской армии. При соблюдении этого правила назначения, не будучи пожизненными, дают меньше поводов к интригам и в то же время служат средством, никого не оскорбляя, избавиться от тех, кто не заслуживает дольше оставаться на своем посту, и назначать на их место более молодых заслуженных лиц, для которых никогда не было бы вакансий, если бы им пришлось ждать смерти или добровольного выхода в отставку их предшественников.

Советы должны быть чисто совещательными в том смысле, что окончательное решение должно зависеть от одного только министра. Но ни в собственных, ни в чужих глазах они не должны быть нулями, или служить слепым орудием в руках министра. Советники, приставленные к могущественному и, быть может, самовластному деятелю, должны быть поставлены в такие условия, чтобы они вынуждены были, не роняя себя, высказывать свои мнения, и чтобы министр должен был принимать к сведению их советы, хотя и не обязан безусловно им подчиняться. В организации совета генерал-губернаторов и советов различных президентств в Индии можно найти верный образец тех отношений, какие должны существовать между начальником и подобного рода советниками. Эти советы состояются из лиц, обладающих специальным знанием местных дел, которого обыкновенно недостает генерал-губернаторам и которого нельзя, с пользою для интересов общего управления, требовать от них. В принципе предполагается, что каждый член совета подает мнение, которое в большинстве

случаев составляет не более, как простое одобрение; но если существует разногласие во мнениях, то каждый член может на основании установившейся практики изложить мотивы своего мнения. Генерал-губернатор или губернатор делают то же. В обыкновенных случаях их решение совпадает с мнением большинства; поэтому совет принимает существенное участие в управлении; но если генерал-губернатор или губернатор признает это целесообразным, он может игнорировать даже единогласное мнение большинства, конечно, представляя при этом свои мотивы. Результат тот, что глава лично и действительно ответственен за каждое мероприятие правительства. Члены совета отвечают только в качестве советников. Но из делопроизводства, которое может быть представлено и которое действительно всегда представляется, если этого потребует парламент или общественное мнение, легко усмотреть — что каждый советовал и какие он приводит доводы в пользу своего мнения. В то же время, благодаря своему высокому положению и видному участию во всех правительственных мероприятиях, советники имеют почти столь же сильное основание посвящать себя делам и высказывать обдуманное мнение, как если бы на них падала вся ответственность.

Этот способ ведения важнейших административных дел представляет один из наиболее удачных примеров приспособления средств к целям, какие до сих пор знает политическая история, впрочем, очень бедная до сих пор примерами и искусными комбинациями в этой области. Мы имеем тут дело с важным

приобретением, которым Англия обязана административному опыту Ост-Индской компании. Но большинству других мудрых мер, благодаря которым Индия была сохранена для метрополии, как всем плодотворным начинаниям, которые достигнуты при таких трудных обстоятельствах и с таким ничтожным материалом, и этому прогрессу суждено, по-видимому, погибнуть в той общей пропасти, какая угрожает традициям индийского управления с тех пор, как они предоставлены в произвол общественного невежества и надменного тщеславия политических деятелей. Уже поднимается крик за уничтожение советов, как излишнего и дорогого колеса в правительственном механизме, и давно раздаются требования, встречающие все более сильное сочувствие в высших сферах, чтобы упразднен был штат гражданских чиновников, из которых вербуются члены этих советов и которые одни могут служить ручательством их успешного действия.

Один из наиболее существенных принципов хорошего управления при демократическом строе заключается в том, чтобы исполнительные органы не избирались самим народом, ни непосредственно, ни через его представителей. Управлять могут лишь люди, к тому подготовленные: качества, необходимые для этого, принадлежат к тем специальным и профессиональным качествам, о которых могут правильно судить лишь те, которые сами до известной степени ими обладают или имеют в них некоторую практическую опытность. Находить наиболее способных лиц для замещения административных должностей, не выбирая

сравнительно лучших из числа случайных кандидатов, но подыскивая, безусловно, лучших и следя за всеми способными лицами, чтобы иметь их под рукой, когда в них окажется надобность — задача очень трудная, требующая тонкой наблюдательности и большой добросовестности. Между тем, нет обязанности, которая обыкновенно исполнялась бы хуже. Поэтому для нее важнее, чем для другой, чтобы с нею связана была наибольшая личная ответственность, и ее следует возлагать в виде особой задачи на высших чиновников каждого ведомства.

Все второстепенные должности, для занятия которых не установлены публичные конкурсы, должны замещаться под личной ответственностью министра. Все министры должны назначаться, конечно, главой кабинета; сам же министр-президент, хотя фактически и избирается парламентом, однако официально назначается короной. Чиновник смещается только тем, кто его назначил. В самом деле, нельзя ожидать, чтобы лица, посвящающие себя специальному делу и обладающие качествами, имеющими обыкновенно большее значение для общества, чем качества самого министра, трудились над приобретением необходимых для их профессий, знаний и опыта, от которых министр сам часто зависит, если им угрожает опасность, без всякой их вины, лишиться места, потому только, что министр хочет предоставить его другому лицу, по политическим или по личным соображениям.

Спрашивается теперь, должен ли и глава исполнительной власти в республике не подлежать народному

избранию? Целесообразно ли, чтобы президент, как в Соединенных Штатах по правилу американской конституции, избирался каждые четыре года всем народом? На этот вопрос нелегко ответить. Несомненно, что в такой стране, как Америка, где нечего опасаться государственного переворота, отчасти хорошо, если глава исполнительной власти в конституционном отношении независим от законодательного собрания и если два главных представителя государственного управления, избранные наравне и перед ним ответственные, служат противовесом друг другу. Это положение дела вполне соответствует той ревнивой заботливости, с какой американцы избегают всякого сосредоточия сильной власти в одних руках. Но в данном случае преимущества его слишком ничтожны, сравнительно с его невыгодными сторонами. Кажется, было бы лучше, если бы первое должностное лицо в республике назначалось формально представительным собранием открыто, как первый министр в конституционной монархии назначается им косвенно. Во-первых, при таком способе назначения можно быть уверенным, что предпочтение будет оказано наиболее достойному человеку. В таком случае партия, располагающая большинством в парламенте, будет назначать своего собственного вождя, обыкновенно из самых видных политических деятелей и часто даже самого выдающегося, между тем президент Соединенных Штатов, с тех пор, как последний из основателей республики сошел со сцены, почти всегда человек никому неизвестный или стяжавший известность на каком-либо другом поприще, но

не на политическом. И это, как я уже раньше заметил, не случайность; это естественное последствие данного положения вещей. Наиболее пригодными кандидатами партий, когда речь идет о выборах, в которых принимает участие вся страна, бывают не наиболее выдающиеся их представители. Последние всегда имеют личных врагов; они своей деятельностью или, по меньшей мере, своими убеждениями восстановили против себя значительную часть общества и поэтому не могут рассчитывать на такое значительное число голосов, как человек без громкого прошлого, известный только тем, что он разделяет убеждения своей партии. Второе важное соображение против нынешней системы выборов президента — это постоянная избирательная агитация. Когда назначение на высший государственный пост совершается народным голосованием через каждые четыре года, то весь промежуток времени между одними выборами и другими в сущности происходит в интригах. Президент, министры, вожди партий и их сторонники — все это только агитаторы. Вся страна заинтересована только политическими личностями; всякий общественный вопрос обсуждается и решается с точки зрения не столько его действительного значения, сколько его влияния на президентские выборы. Если бы люди пожелали сделать дух партии руководящим принципом при решении всех общественных вопросов, превратить все вопросы в партийные, возбуждать вопросы с исключительной целью создавать новые партии, то трудно было бы придумать лучшее средство для достижения этой цели.

Я не стану утверждать, что было бы всегда и везде желательно, чтобы глава исполнительной власти зависел, как первый министр в Англии, от голований представительного собрания, и что это не представляет никаких неудобств. Если бы было признано лучшим избежать этого, то президент, хотя и назначался бы парламентом, но мог бы сохранять свой пост в течение определенного срока, независимо от парламентского голосования, и тогда получилась бы американская система, без народных выборов и их дурных сторон. Есть еще другой способ сделать главу администрации настолько независимым от законодательного собрания, насколько это примиримо с существенными требованиями свободного правления. Он никогда не находился бы в унижительной зависимости от парламентского голосования, если бы ему предоставлена была власть, которой фактически пользуется первый министр в Англии, — распускать парламент и апеллировать к народу; если бы вместо того, чтобы подавать в отставку в случае враждебного голосования, он мог бы либо подавать в отставку, либо распустить палату. По моему мнению, было бы желательно, чтобы глава исполнительной власти обладал правом роспуска, даже в том случае, когда он сам несменяем в течение определенного периода. В политике не должно быть путаницы, какая вызывается столкновением между президентом и парламентом, когда конфликт длится долго, а может быть даже несколько лет, и обе стороны не имеют законного средства избавиться друг от друга. Чтобы предотвратить подобный

кризис, не прибегая к государственному перевороту, требуется такое сочетание любви к свободе и привычки к самоограничению, какое редко встречается, и хотя бы даже дело не дошло до этой крайности, но рассчитывать, что эти две власти не будут взаимно парализовать друг друга, все равно, что предполагать, что политической жизнью страны всегда будет руководить дух взаимной терпимости и уступчивости, чуждый всяких страстей и оживленной партийной борьбы. Подобный дух может существовать, но даже там, где он преобладает, было бы неразумно подвергать его столь сильному испытанию.

Другие причины заставляют желать, чтобы какая-нибудь власть в государстве (ею может быть только власть исполнительная) могла во всякое время по своему усмотрению созывать новый парламент. Когда есть действительное основание сомневаться в том, какая из двух соперничающих партий сильнее, то необходимы конституционные средства, чтобы выяснить этот вопрос и определить истинное положение вещей. Все другие политические вопросы не могут быть должным образом решены, пока этот вопрос остается открытым, и тогда наступает большей частью застой в деле законодательных и административных реформ, так как ни одна из партий не имеет достаточной веры в свои силы, чтобы решиться на мероприятия, могущие вызвать оппозицию со стороны такой части населения, которая имеет прямое или косвенное влияние на исход борьбы.

Я тут не принимаю во внимание тот случай, когда громадное влияние, сосредоточенное в руках главы

исполнительной власти, и недостаточная преданность народных масс свободным учреждениям, дают ему возможность попытаться счастья путем ниспровержения конституции и захвата верховной власти. Там, где существует подобная опасность, во главе государства не должно быть такого лица, которое парламент при помощи простого голосования не мог бы превратить в простого гражданина. При таком положении вещей, когда такое вероломство становится возможным, и эта прерогатива парламента, как бы ни казалась она чрезмерной, служит только весьма слабой гарантией.

Менее всего назначение должностных лиц путем народного голосования желательны в судебном ведомстве. Народ мало способен правильно оценивать специальные знания и качества, требуемые для занятия этого рода должностей, а между тем нет должности, где бы безусловное беспристрастие и непричастность к политическим партиям были бы так важны, как тут. По мнению некоторых мыслителей, между прочим и Бентама, хотя и желательно, чтобы судьи не назначались народным голосованием, однако население их округа должно иметь право, удостоверившись в их непригодности, устранить их от должности. Нельзя отрицать, что несменяемость должностных лиц, ведающих важные дела, сама по себе составляет зло. Никто не может желать, чтобы не существовало никаких средств удалять плохого или несведущего судью, за исключением того случая, когда он провинился в таких вещах, за которые подлежит уголовной ответственности, и чтобы должностное

лицо, занимающее такое влиятельное положение, было бы ответственно только перед общественным мнением и перед собственной совестью. Однако мы можем поставить вопрос так: при том исключительном положении, в каком находится судья, предположив, что приняты были все меры для беспристрастного его назначения, — будет ли безответственность, или, вернее, ответственность только перед своей собственной совестью и общественным мнением, в общем гораздо меньше иметь развращающее влияние на него, чем ответственность перед правительством или перед народом?

Опыт давно уже решил этот вопрос в утвердительном смысле, насколько это касается ответственности перед исполнительной властью. В том же смысле следует решить его, когда речь идет об ответственности перед избирателями. В числе хороших качеств народного собрания вовсе нет таких, которые необходимы преимущественно судье: хладнокровности и беспристрастности. К счастью, эти качества вовсе не безусловно необходимы там, где требуется вмешательство народа для обеспечения свободы. Хотя чувство справедливости и необходимо всем людям, а следовательно и избирателю, но народные выборы не обуславливаются ими. Справедливость и беспристрастие играют такую же слабую роль при выборах депутатов, как и при любой сделке между людьми. Избирателям не приходится давать того, на что каждый кандидат имеет право, ни оценивать общих заслуг кандидатов; им приходится только заявить, кто из них более все-

го пользуется их личным доверием или кто лучше всего выражает их политические убеждения. Судья же обязан относиться к своему политическому другу или к близкому человеку точно так же, как ко всем другим; но со стороны избирателя такое отношение было бы нарушением его долга и явной нелепостью. Равным образом нельзя ссылаться на благотворное влияние на судей, так же как и на других должностных лиц суда общественного мнения; ибо, даже в этом отношении, плодотворный контроль над действиями судьи производит (за исключением некоторых политических случаев) вовсе не общественное мнение всей страны, но только той части ее, которая лучше всего может оценить его действия или качества, т.е. мнение судебного персонала данной местности. Не следует полагать, что я придаю мало значения участию общества в отправлении правосудия. Напротив, оно имеет громадное значение; но в каком смысле? Именно когда общество фактически исполняет, в качестве присяжных, часть судебных функций. Это один из немногих случаев, когда народу лучше действовать непосредственно и лично, чем через своих представителей; потому что здесь является единственный случай, когда ошибки, совершенные должностным лицом, не так опасны, как последствия ответственности за них.

Если бы судья мог быть смещаем народным голосованием, то всякому, желающему достигнуть этой цели, стоило бы только воспользоваться его судебными решениями, и представить их в известной окраске на суд общественного мнения, вовсе некомпетентного,

вследствие недостаточного знакомства с данным делом, или вследствие недостатка той осмотрительности и беспристрастия, каким руководствуется судья; затем он наигрывал бы на народных страстях и предрассудках там, где они существуют, и старался бы возбудить их там, где их нет. В конце концов судьи почувствовали бы, что они рискуют своей должностью всякий раз, когда им приходится произносить приговор по делу, представляющему общий интерес, и что для них гораздо менее существенно искать наиболее справедливого решения, чем такого, которое возбуждает сочувствие общества, или которое менее всего допускает зlostные толкования. Я опасаюсь, что установленная некоторыми новыми или пересмотренными конституциями отдельных североамериканских штатов практика подвергать судей периодическому народному переизбранию составляет одну из опаснейших ошибок, когда-либо совершенных демократией, и если бы здравый практический смысл, всегда не покидающий отличавший американский народ, не вызвал бы реакции против этого нового общественного течения, то следовало бы признать его первым очень крупным шагом на пути к вырождению современной демократии¹.

¹ Я, однако, узнал, что в Штатах, где судьи избираются, выбор в действительности производится не народом, а вождями партий, и что так как избиратели не постоянно подают голоса за кандидата партий, то следовательно назначаемое лицо обыкновенно оказывается тем, которое выбрал бы президент или министр юстиции. Таким образом, одна ошибка исправляется другой. Эта

Что касается того обширного и важного класса, который составляет основную силу администрации, т.е. класса чиновников, несменяемых вместе с министрами, но остающихся на своих местах, чтобы помогать каждому министру своим опытом и традициями, посвящать его в дела и исполнять текущие второстепенные задачи под его общим контролем; словом, того класса профессиональных чиновников, которые посвящают себя служебной карьере еще в молодые годы, в надежде постепенно достигнуть высших ступеней, — то, очевидно, нельзя допустить, чтобы они могли быть смещаемы и лишаемы плодов своей службы без серьезных поводов с их стороны. Такими поводами могут быть не только проступки, подлежащие уголовной ответственности, но и упущения по службе, и недостаток тех качеств, которые требуются для данного дела. Так как должностных лиц нельзя увольнять, если они ни в чем не провинились, без казенной пенсии, то весьма важно, чтобы назначения делались осмотрительно с самого начала. Нам остается рассмотреть, как достигнуть вернее этой цели.

При назначении на низшие должности следует опасаться не столько недостатка специальных знаний и опыта со стороны лиц, от которых зависят назначения, —

привычка голосовать замкнутыми рядами под знаменем партии, причиняющая столько зла всюду, где избирательное право принадлежит самому народу, ослабляет еще большее зло в том случае, когда должностное лицо должно быть избрано не *народом*, а *для народа*.

сколько их пристрастия и склонности руководствоваться при выборе личными или партийными интересами. Так как обыкновенно на службу принимаются молодые люди, только что достигшие зрелости, еще малоопытные и собирающиеся только изучить данную профессию, то о пригодности кандидатов можно судить только по их общеобразовательному цензу. В его наличности нетрудно удостовериться, если лица, которым поручено это дело, относятся к своей задаче с должным вниманием и беспристрастием. Ни того, ни другого нельзя ожидать от министра. Ему приходится всецело полагаться на чужую рекомендацию, и как бы велико ни было его беспристрастие, он никогда не станет противиться просьбам лиц, которые могут влиять на его собственное избрание или оказать ему серьезную политическую поддержку. В силу этих соображений установлен для кандидатов на первые должности экзамен, под руководством лиц, непричастных к политике, и принадлежащих к тому же классу и званию, как и экзаменаторы на испытаниях для получения ученых степеней в университетах. Это, вероятно, лучшая система при парламентском режиме, единственная, представляющая некоторые шансы не скажу совершенно честных назначений, но все-таки не явно бесчестных.

Безусловно необходимо также, чтобы экзамены были конкурсные и места давались тем лицам, которые наиболее успешно их сдали. При обыкновенном экзамене в большинстве случаев исключаются только абсолютные невежды.

Экзаменатору предстоит нанести удар экзаменуемому им, исполнить свой долг перед обществом, в данном случае редко представляющийся ему очень серьезным. Если экзаменатор уверен, что его ожидает горький упрек за слишком строгое отношение к делу и что в то же время никто не узнает и не поинтересуется узнать, как исполняется им его обязанность, то он по большей части предпочтет поддаться влечению доброго сердца. Послабление, сделанное однажды, ведет к притязаниям со стороны других экзаменуемых, противиться им с каждым разом становится все труднее, так как в каждом отдельном случае создается прецедент для дальнейшего потворствования, пока дело не дойдет до того, что уровень знаний, требуемых для сдачи экзамена, становится уже совершенно низким.

Обыкновенно в двух больших английских университетах экзамены представляют простую комедию, в то время как экзамены на почетные степени трудны и серьезны. Когда нет надобности требовать свыше известного минимума, то минимум в конце концов становится максимумом. Устанавливается общая привычка довольствоваться малым. Но так как всегда оказываются лица, не достигающие того, к чему они стремятся, то как бы низок ни был требуемый уровень, всегда найдутся такие, которые и ему не удовлетворят. Когда, напротив, места делаются конкурентными и когда конкуренты распределяются по степени их успехов, то при этом не только каждый делает все, что может, но эта система отражается на всех общеобразовательных заведениях страны. Каждый преподаватель

будет лично заинтересован в том, чтобы его ученики одержали победу над остальными конкурентами. Наверяд ли найдется другое средство, при помощи которого государство могло бы так высоко поднять уровень учебных заведений страны. Принцип конкурсных экзаменов для соискания государственных должностей введен в Англии недавно; применяется он далеко неполно, за исключением только ведомства по делам Индии. Между тем он уже начинает оказывать заметное влияние на средние учебные заведения, даже несмотря на все трудности, какие встретило его применение, в том позорно низком уровне образования, который обнаружился, благодаря тем же конкурсным экзаменам. Уровень образования молодых людей, получивших от министра право выставить свою кандидатуру, так жалок, что конкурс между такими кандидатами дает, пожалуй, более ничтожные результаты, чем могли бы быть даже обыкновенные приемные экзамены. Никому не пришло бы в голову предъявить такие низкие требования на приемных экзаменах, какие теперь признаны достаточными для того, чтобы он мог победить своих соперников. Поэтому утверждают, что с каждым годом в общем замечается полнейшее понижение уровня образованности кандидатов; прежние же экзамены выяснили, что молодые люди знали больше, чем требовалось для достижения цели. Отчасти вследствие уменьшения старания, отчасти же потому, что даже при экзаменах, которые не требуют предварительного разрешения, заведомое невежество низводит число конкурентов к ничтожной горсти,

обыкновенно случалось так, что хотя всегда было несколько примеров превышения требований, остальная часть кандидатов, выдержавших экзамен, проявили только очень умеренные знания. Кроме того, мы слышали от самих членов экзаменационных комиссий, что почти все, которые провалились, обязаны были своей неудачей не незнанию высших предметов, а низших: орфографии и арифметики.

Крики, которые еще до сих пор продолжают раздаваться в некоторых органах печати против этих экзаменов, к сожалению, в большинстве случаев делают мало чести как добросовестности, так и здравому смыслу нападающих. Они объясняются тенденциозными изображениями невежества, которое служит причиной неудач на экзаменах. Недовольные ими приводят самые трудные вопросы¹, какие когда-либо предлагались на экзаменах, утверждая, будто бы ответы на эти вопросы служили *conditio sine qua non*² выдержания экзамена. Однако ведь до тонкости уже выяснено, что подобные вопросы предлагаются не потому, что на них ожидают удовлетворительных ответов, а для того, чтобы каждый знающий человек мог воспользоваться случаем проявить свои знания. Это

¹ Не всегда, впрочем, самые трудные. Один из хулителей конкурсных экзаменов имел наивность привести в палате общин целый ряд элементарнейших вопросов по алгебре, истории и географии, как доказательство, какие высокие научные знания имели жестокость требовать члены экзаменационных комиссий.

² [Обязательное условие (*лат.*). — *Прим. ред.*]

не повод для отказа, а только добавочное средство успеха. Затем возникает вопрос, могут ли те или другие знания, требуемые на экзаменах, пригодиться человеку в жизни? Относительно пригодности тех или других знаний мнения сильно расходятся. Некоторые (в том числе бывший статс-секретарь по иностранным делам) считают английскую грамоту бесполезной для атташе при посольстве или для мелкого чиновника в правительственном учреждении. В одном, по-видимому, сходятся все противники нашего плана, именно в том, что общее образование бесполезно, хотя взамен требуются многие другие знания. Если же (как я смею предполагать) оно требуется или если требуется вообще какое бы то ни было образование, то кандидата следует подвергнуть таким испытаниям, которые вернее выяснили бы, насколько он им обладает. Чтобы удостовериться, получил ли он надлежащее образование, нужно его проэкзаменовать в предметах, которые он должен знать, хотя бы они не имели прямого отношения к его будущей должности. Не соблаговолят ли те, которые возражают против экзаменов по классическим предметам и математике, в стране, где только эти предметы и изучаются более или менее основательно, сказать мне, по каким же предметам следует экзаменовать? По-видимому, они одинаково восстают как против экзаменов по этим предметам, так и против экзаменов по всяким другим предметам. Если же члены экзаменационной комиссии, желая открыть доступ к должностям лицам, которые не прошли курса классической школы, или тем, кто, желая восполнить

недостаток общего образования, изучил специально какой-нибудь полезный предмет, то их упрекают и за это. Ничто не удовлетворит недовольных кроме свободного допущения круглого невежества.

Нам с торжествующим видом возражают, что деятели вроде Нельсона и Веллингтона не выдержали бы экзамена, какой теперь требуется от желающего поступить в инженерную школу. Как будто из того факта, что Нельсон и Веллингтон не делали, чего от них не требовали, можно вывести заключение, что они не могли бы этого сделать. Если этим хотят сказать, что можно быть великим полководцем и без этих знаний, то ведь можно им быть и без многих других знаний, которые, однако, весьма полезны великим полководцам. Александр Великий никогда не слышал о фортификационной системе Вобана, а Юлий Цезарь не умел говорить по-французски. Далее нам говорят, что книжные люди — кличка, которую присваивают всякому, кто немного знаком с литературой — не могут преуспевать в гимнастических упражнениях или иметь манеры джентльмена. Это замечание часто раздается из уст знатных невежд; но что бы они об этом ни думали, они не могут себе присваивать монополии изящных манер и физического развития. Пусть их требуют, где они необходимы, но наряду с ними пусть требуют и умственного развития. У меня имеются достоверные сведения, что кадеты, принятые по конкурсу в вувичскую военную школу, более развиты как в этом, так и во всех других отношениях, чем кадеты, принятые по прежним правилам; даже фронтовую выправку

они усваивают скорее. Этого и следовало ожидать, ибо развитой человек усваивает себе все гораздо скорее, чем неразвитой. Контраст между прежними и новыми кадетами так велик, что начальство заведения с нетерпением ждет момента, когда последние остатки старой закваски окончательно исчезнут. Если это верно, — а в этом легко удостовериться, — то можно надеяться, что скоро перестанут говорить, будто бы невежество лучше образованности в военном деле, а тем более во всяком другом, и что всякое хорошее качество, хотя бы оно, по-видимому, находилось в самой отдаленной связи с общим образованием, может быть легче достигнуто, совершенно обходясь без него.

Хотя прием на государственную службу должен решаться конкурсным экзаменом, однако в большинстве случаев было бы невозможно ставить дальнейшее движение по службе в зависимости от подобных экзаменов. Представляется более удобным, чтобы при повышении руководствовались, как это обыкновенно делается и теперь, смешанной системой старшинства и осмотрительного выбора. Лица, исполняющие рутинные обязанности, повышались бы по старшинству, пока это допускается характером их обязанностей, между тем как лица, которым доверяются дела, требующие особенных дарований, выбирались бы из всего состава служащих по усмотрению главы министерства. Эти назначения будут в большинстве случаев удовлетворительны, если первоначальные назначения производятся путем конкурса, так как при этой системе министерство должно состоять из лиц, которые,

помимо официальных сношений, совершенно чужды министру. Если бы среди них нашелся человек, в котором министр и его политические друзья принимали бы особенное участие, это было бы случайностью, причем и тогда к протекции присоединялись бы достоинства, удостоверенные вступительным экзаменом. За исключением случая, когда имеется особая причина пускать в ход протекцию, министр всегда будет заинтересован в назначении способнейшего, потому что такое должностное лицо приносит своему начальнику наибольшую пользу. Оно сберегает ему время и труд и содействует приобретению репутации человека, умеющего хорошо вести государственные дела, а это всегда необходимо министру, хотя бы он был непосредственно этим обязан скорее своим подчиненным, чем самому себе.

ГЛАВА XV

О местных представительных собраниях

Центральные власти могут с успехом исполнять только значительную часть административных задач страны. Даже в Англии, стране наименее цивилизованной, законодательные органы слишком много занимаются местными делами, пользуясь высшей государственной властью для решения второстепенных вопросов, которые могли бы лучше быть решены другими органами. Все исследователи и мыслители признают серьезным злом, что парламент посвящает свое время решению громадного числа частных дел, которые занимают его членов и отвлекают их от задач, наиболее свойственных великому народному собранию. Все, кроме того, чувствуют, что это зло возрастает.

Ввиду специальной цели этого исследования мы не можем здесь обстоятельно остановиться на важном вопросе об истинных границах правительственной деятельности, так как этот вопрос гораздо шире занимающего нас в этом труде. В других моих книгах (в заключительной главе моего исследования «О свободе» и подробнее в последней главе «Начал политической экономии») я уже коснулся наиболее существенных соображений, руководствуясь которыми можно установить границы этой деятельности. Но если устранить

из функций, исполняемых большинством европейских государств, те, которые вовсе не могут быть свойственны правительственной власти, все-таки еще останется так много разнообразных обязанностей, что даже, хотя бы только для правильного разделения труда, необходимо распределить их между центральной и местными властями. Необходимы не только отдельные исполнительные органы для чисто местных функций (подобные органы существуют при всех формах правления), но и отдельный орган для контроля общества над этими агентами, так как только такое специальное собрание может с успехом его вести. Первоначальное назначение чиновников, наблюдение за ними, противодействие превышению ими власти, назначение необходимых сумм для их деятельности или отказ в них не могут быть делом ни парламента, ни высшей исполнительной власти, а только жителей данной местности. Однако, очевидно, нельзя допустить, чтобы они лично и непосредственно исполняли эти функции. Непосредственное управление народными собраниями — остаток варварских времен и противоречит духу всей современной жизни. Но в общем история английских установлений настолько зависела от случайностей, что эта первичная форма местного управления сохранилась как общее правило до нынешнего поколения, и так как она никогда не была упразднена законодательным путем, то, вероятно, она до сих пор остается неприкосновенной во многих сельских приходах. Таким образом, необходимы местные парламенты, которые представляются мне одним из основных учреждений свободного

правления. Такие парламенты существуют в Англии, но в форме неполной, неправильной и несистематичной. В других странах этот вопрос решен более рационально, хотя они и не располагают столь доступным народу правительственным строем. Но в Англии всегда свободы было больше, а организация была хуже, между тем как в других странах организация лучше, но свободы меньше. Следовательно необходимо, чтобы общенародное представительство было восполнено общинными провинциальными представительствами, и нам остается рассмотреть теперь два вопроса, а именно — как местные представительные собрания должны быть организованы и каков должен быть круг их ведомства.

При рассмотрении этих двух вопросов нам надо одинаково внимательно остановиться на двух пунктах, т.е. уяснить себе, как местные дела могут сами по себе лучше всего исполняться и как их исполнение может служить наилучшим средством для развития общественного духа и способностей граждан. В другой части моего исследования я уже указывал в энергических выражениях — они не могут быть достаточно энергичны, чтобы выразить силу моего убеждения — на важное значение той сферы воздействия свободных учреждений, которую можно назвать общественным воспитанием граждан. Вот в этой-то сфере местные административные учреждения являются важнейшим орудием. За исключением судебного ведомства, где граждане действуют в качестве присяжных, народная масса очень редко имеет случай принимать личное

участие в исполнении общенародных задач. Она читает газеты, иногда пописывает в них, участвует в митингах, обращается с разного рода ходатайствами к политическим властям, — вот все участие частных лиц в общей политике в промежуток времени между двумя избирательными компаниями. Нельзя себе составить более высокого мнения о важном значении этих различных форм свободной политической жизни, как в смысле обеспечения свободы, так и в смысле повышения общего уровня гражданственности. Но все они приучают граждан скорее думать, чем действовать, и думать без чувства ответственности за свои действия. В таком случае достигается только немного больше, чем пассивное усвоение себе чужих взглядов. Но если бы были установлены местные собрания, то многие граждане не только участвовали бы в выборах, но поочередно могли бы быть избираемы, а другие по выбору или по очереди исполняли бы обязанности столь многочисленных местных административных должностей. В качестве должностных лиц им пришлось бы не только действовать на общую пользу, но и думать и говорить, и им нельзя было бы думать по чужой указке. Надо еще прибавить, что эти местные должности, которых обыкновенно не добиваются высшие сословия, делают важное политическое воспитание, которое они дают, доступным и низшим слоям общества. Так как умственная дисциплина более существенна в местных, чем в общегосударственных делах, потому что удовлетворительная администрация затрагивает тут менее жизненные интересы, то

в местном управлении можно придавать больше значения воспитательному влиянию и отнестись равнодушнее к самому исполнению, чем в общегосударственном.

Надлежащая организация местных представительных собраний не представляет трудностей. Начала, которыми следует руководствоваться, ничем не отличаются от начал, на которых должно быть основано общенародное представительство. В обоих случаях одни и те же причины обуславливают избирательный характер собраний и требуют широкого демократического основания, особенно по отношению к местным собраниям, так как тут опасности его не так важны, а преимущества в смысле политического воспитания и развития гражданственности в некоторых отношениях даже более значительны. Так как главная задача местных собраний заключается в установлении местных налогов и расходовании их, то избирательное право должно принадлежать всем, кто платит местные налоги, а кто их не платит — лишается этого права. Я предполагаю, что местных косвенных налогов или общинных сборов (*octroi*) нет, или что если они существуют, то только в качестве добавочных, так что лица, их уплачивающие, в то же время обложены и прямыми налогами. Представительство меньшинства должно быть организовано на тех же началах, как и по отношению к общегосударственному парламенту: тут существуют такие же веские основания предоставлять известным категориям избирателей несколько голосов. Только при избрании местных собраний нет причины

так сильно восставать против имущественного ценза, как одного из оснований права на несколько голосов (по примеру, уже существующему в некоторых местностях Англии): честное, экономное расходование денежных сумм составляет одну из главных задач местных собраний, в то время как общенародное собрание имеет и другие не менее существенные задачи. Поэтому не только справедливая, но и верная политика предписывает предоставлять в местных собраниях соответственно более значительное влияние тем, кто сильнее заинтересован в денежном отношении.

В самом новом из наших местных представительных учреждений, в совете попечителей, мировые судьи по закону заседают вместе с избранными членами, хотя число их ограничено третью всего состава собрания. При своеобразном строе английского общества я не сомневаюсь, что это постановление будет иметь благодетельные последствия. Оно обеспечит присутствие в этих собраниях более образованных людей, чем какие могут быть привлечены другими средствами. Кроме того, так как последние вследствие ограниченного своего числа не могут иметь численного перевеса, а следовательно и пользоваться преобладающим влиянием, то они в качестве представительства другого класса, имеющего иногда специальные интересы, будут только давать отпор интересам фермеров и лавочников, образующих большинство в этих советах. Нельзя в той же мере одобрить единственного провинциального собрания, которое мы имеем, а именно собрания мировых судей, вершащего наряду с судебными делами

еще и многие очень важные административные дела. Способ составления этих собраний представляется весьма ненормальным, так как члены их не избираются и не назначаются в собственном смысле этого слова, а исполняют свои важные обязанности, подобно феодалным лордам, их предшественникам, в силу права, принадлежащего им как поземельным собственникам. Корона же или, как водится на практике, лорд-лейтенант пользуется правом назначения только как средством для устранения элементов, которые могли бы, по его мнению, дискредитировать собрание или которые числятся в противном политическом лагере. Это в принципиальном отношении самое аристократическое установление, сохранившееся до сих пор в Англии, даже гораздо более аристократическое, чем палата лордов, потому что оно распоряжается народными деньгами и важными общественными интересами не под контролем народного собрания, а совершенно самостоятельно. Поэтому оно и поддерживается с соответственным упорством нашими аристократическими классами. Но очевидно, что оно находится в разладе со всеми основными началами представительного правления. В советах графств нельзя одобрить, как в советах попечителей, какую бы то ни было примесь элементов, назначаемых по закону к избранным членам, так как задачи, разрешаемые этими советами, имеют достаточно широкий характер, чтобы заинтересовать и привлечь помещиков, и они встретят столь же мало затруднений быть избранными в эти советы, как попасть в качестве представителей графств в парламент.

Ввиду особого состава избирательных собраний для местных выборов, принцип, который был бы нецелесообразен, если бы он применялся к общим выборам, как исключительное и ненарушимое правило, именно принцип общности местных интересов, тут должен был признан единственно справедливым и применимым. Истинная цель местного представительства заключается в том, чтобы люди, имеющие общие интересы между собой в отличие от интересов, присущих всем гражданам страны, сами заведовали своими специальными интересами, и этот принцип нарушается, если местное представительство по своему составу не соответствует естественной группировке местных интересов. Каждый город имеет свои интересы, крупные или мелкие, общие для всех его жителей. Поэтому каждый город, независимо от своих размеров, должен иметь свой собственный общинный совет. Равным образом очевидно, что каждый город должен иметь только один совет этого рода. Различные кварталы одного города почти никогда не представляют разнообразия местных интересов: все они имеют одни и те же задачи, одни и те же расходы, и, за исключением церквей, которые, вероятно, лучше всего оставить при теперешнем их приходском устройстве, все они могут получить одинаковую организацию. Мощение, освещение, водоснабжение, канализация городов, постановления для поддержания порядка в портах, на базарах и рынках, — все это не может без значительных неудобств и излишних расходов быть различным для разных частей одного и того же города. Разделение

Лондона на шесть или семь независимых округов, из которых каждый имеет свою специальную организацию для заведования местными делами, а некоторые даже лишены внутреннего единства, не допускает последовательного или объединенного совместного решения общих задач, устраняет возможность установления однообразного принципа для принятия местных мероприятий, заставляет центральное правительство принимать на себя задачи, которые лучше было бы оставить на попечении местных властей, если бы существовали такие, которым были бы подчинены все части столицы, и удовлетворяет только одной цели — сохранению фантастической организации, представляющей смесь современного мошенничества и стародавней глупости, которая именуется лондонским Сити.

Другой не менее важный принцип заключается в том, чтобы каждый местный округ имел только одно выборное собрание для всех местных дел, а не разные собрания для различных категорий этих дел. Разделение труда вовсе не требует дробления всякой задачи; оно предполагает соединение таких действий, которые хорошо могут быть исполнены одними и теми же лицами, и разделения таких, которые лучше могут быть исполнены разными. Исполнительные функции в данной местности действительно требуют деления на разные категории на том же основании, как и деление таких же функций государства: они — различного свойства; каждая требует специальных знаний и для надлежащего своего исполнения напряженного внимания подготовленных должностных лиц. Однако причины, вызывающие

необходимость разделения труда в сфере исполнения, неприменимы к контролю. Задача выборного собрания заключается не в том, чтобы действовать, а чтобы наблюдать за надлежащей деятельностью других и предупреждать упущения. Она может быть исполнена для всех отраслей административной деятельности одним контролирующим собранием, которое руководствуется не временными и узкими соображениями, а постоянными и широкими. Нелепо требовать, как в частных, так и в общественных делах, чтобы всякое должностное лицо имело своего надсмотрщика. Правительственная деятельность состоит из многих отраслей управления, которыми заведуют многие министры, но к каждому из этих министров не приставлен отдельный парламент для контролирования его деятельности. Местный, как и общегосударственный парламент, должен рассматривать интересы данной местности как одно целое, отдельные части которого должны быть согласованы между собой и удовлетворены соответственно их сравнительному значению. Есть и другое важное соображение, побуждающее объединить контроль над всеми местными задачами. Самый существенный недостаток местных народных учреждений и главная причина их часто повторяющейся неудачи заключается в низком интеллектуальном уровне людей, входящих в их состав. Польза, которую они могут принести, требует, чтобы состав этот был смешанный, и это обстоятельство в то же время главным образом превращает их в школу для приобретения навыка в политических делах и общего

развития. Но всякая школа предполагает как учителей, так и учеников: польза образования — в значительной степени от соприкосновения людей менее развитых с людьми более развитыми. По большей части, это соприкосновение отсутствует в жизни, между тем именно это обстоятельство более всякого другого удерживает людей на низкой ступени развития. Кроме того, подобного рода школа бесполезна и вызывает больше зла, чем добра, когда вследствие отсутствия надлежащего надзора и лиц с более благородными побуждениями деятельность таких собраний, как это столь часто бывает, вырождается в тупоумие и беззастенчивое преследование личных интересов их членами. Между тем почти невозможно побудить людей, выше стоящих в умственном или социальном отношении, принять участие в делах местной администрации какого-нибудь захолустья в качестве членов комиссии по мощению улиц или канализации. Вся совокупность местных интересов родного города может разве считаться достаточной целью, чтобы привлечь людей, расположенных и подготовленных к посвящению себя общественным делам, к участию в работах местного собрания, трате сил и времени, необходимых, чтобы их присутствие в этих собраниях не служило одной только ширмой для проделок менее развитых личностей. Строительная комиссия, хотя бы ее деятельность распространялась на весь Лондон, будет составлена из тех же категорий лиц, из которых состоят собрания лондонских прихожан. Невозможно достигнуть — да это и вовсе нежелательно — чтобы

они не представляли большинство. Но важно с точки зрения всех целей, преследуемых местными собраниями, чтобы как для просвещенного и честного исполнения специальных своих обязанностей, так и для повышения уровня политического развития страны, каждое из этих собраний насчитывало между своими членами известное число наиболее интеллигентных людей данной местности. Таким образом установятся постоянные сношения самого полезного свойства между развитыми и менее развитыми людьми: первые воспользуются профессиональными знаниями и знакомством с местными условиями вторых и, в свою очередь, внушат им более широкие взгляды и просвещенные цели.

Деревня в тесном значении этого слова не может требовать отдельного общинного представительства. Под деревней я разумею такое поселение, жители которого не представляют по своим занятиям и общественным сношениям значительного различия с населением прилегающих сельских округов, и местные нужды которого удовлетворяются мероприятиями, принимаемыми для последних. Такие немногочисленные поселения не располагают достаточным числом жителей, чтобы составить сносный общинный совет. Если тут встречаются способности и знания, применимые к общественным делам, то они обыкновенно сосредоточиваются в одном лице, которое вследствие этого и пользуется преобладающим влиянием. Поэтому целесообразнее включить подобные поселения в более обширную административную единицу. Местное представительство сельских округов

естественно определяется географическими соображениями. Но необходимо обращать внимание на чувство симпатии, столь сильно содействующее солидарной деятельности. Чувство это вызывается отчасти общей жизнью на исторически образовавшейся территории, каковы графства или провинции, отчасти общностью интересов и занятий, как в земледельческих, приморских, промышленных или горнозаводских округах. Избирательные округа могут быть различной величины, смотря по роду местных дел. Так, для призрения бедных соединение нескольких приходов признано наиболее удобным основанием, в то время как для надлежащего решения дорожных, тюремных или полицейских вопросов территория, равняющаяся графству средней величины, может оказаться еще недостаточным избирательным округом. Но в таких обширных округах надо несколько видоизменить правило, что выборное собрание, установленное для данной местности, должно ведать всеми общими делами этой местности. Тут надо придерживаться другого принципа и в то же время соображения о желательности заручиться наиболее подготовленными людьми для исполнения местных задач. Например, если бы было признано целесообразным, как я полагаю, чтобы для надлежащей организации общественного призрения обложенный налогом для бедных округ не превышал бы нынешнего союза, в силу чего каждый из них имел бы свой особый совет попечителей, то как более подготовленные деятели, чем те, которые теперь обыкновенно заседают в советах попечителей, могут получиться только при

установлении советов для всего графства, лучше предоставить последним более широкий круг действий, чем какой может быть предоставлен с удобством каждому отдельному союзу.

Но кроме такого контролирующего собрания местные дела нуждаются и в исполнительных органах. По отношению к ним возникают те же вопросы, как и по отношению к исполнительным органам центральной власти, и по большей части вопросы эти решаются одинаково. По существу они решаются на основании одних и тех же начал. Прежде всего, всякий исполнительный орган должен быть единоличный, и он один должен отвечать за всю совокупность дел, ему порученных. Затем он должен не избираться, а назначаться. Смешно применять принцип народных выборов к должностям землемера, санитара или даже сборщика податей. Народное избрание обыкновенно обусловливается соглашением между некоторыми местными деятелями, которые не отвечают за выборы, потому что не они собственно назначают должностное лицо, или же оно зависит от чувства сострадания, вызываемого обыкновенно тем, что у человека двенадцать человек детей или что он в течение тридцати лет платил налоги в данном приходе. Если в подобных случаях народное избрание превращается в фарс, то назначение местным представительным собранием почти столь же нерационально. Последнее постоянно склонно превратиться в дружную ассоциацию, обделяющую делишки своих членов. Назначение должно исходить под личной ответственностью от

председателя собрания, как бы он ни назывался. Он занимает в местности положение, аналогичное положению первого министра в государстве, и при верной системе назначение местных должностных лиц и надзор за ними должны быть самой существенной частью его обязанностей. Сам же он должен назначаться советом из числа членов собрания, ежегодно подвергаться переизбранию или же устраняться от должности самим собранием.

От вопроса об организации местных собраний я теперь перехожу к столь же существенному и не менее важному вопросу об их круге ведомства, который естественно распадается на два вопроса: во-первых, спрашивается, каковы должны быть предметы их ведения, а во-вторых, должны ли они решать их в качестве последней инстанции или подлежать в известной мере контролю центрального правительства.

Само собой разумеется, что все дела чисто местного свойства, т.е. такие, которые касаются только отдельной местности, подлежат ведению местных властей. Мощение, освещение улиц и содержание их в чистоте, равно как и по большей части канализации сточной системы в домах, касаются почти исключительно местных жителей. Народ в его целом заинтересован во всех этих вопросах лишь настолько, насколько он вообще заинтересован в личном благополучии отдельных граждан. Но между делами, которые признаются местными и исполняются местными должностными лицами, есть и такие, которые с одинаковым правом могут быть названы и общенародными, так как они

входят в состав какой-нибудь отрасли общего управления, и в надлежащем их исполнении заинтересована не только данная местность, но и вся страна. Сюда относятся, например, заведование тюрьмами, местная полиция и местное судопроизводство, значительная часть которого, особенно в городах с корпоративными правами, лежит на судьях, избираемых местностью, и оплачивается из местных сумм. Обо всех этих отраслях управления нельзя сказать, чтобы они имели исключительно местный, а не общенародный интерес. Для остальной страны не безразлично, если та или другая местность превратится в разбойничье гнездо или в центр народной деморализации вследствие неудовлетворительной деятельности ее полиции, если вследствие неудовлетворительности тюремных правил наказания, налагаемые судами на преступников, которые содержатся в тюрьмах и приведены сюда из других местностей или совершили там свои преступления, становятся непомерно строгими или фактически совершенно отменяются. Кроме того, надо принять во внимание, что удовлетворительное состояние всех этих отраслей управления обусловливается всюду одними и теми же причинами: нельзя понять, почему полиция, тюремное управление или судопроизводство должно быть различно в разных частях страны. Между тем можно опасаться, что предоставление высшей власти всех этих отраслей управления, цветущее состояние которых может быть достигнуто лишь привлечением наиболее интеллигентных сил, доступных государству, может своим неудовлетворительным

состоянием серьезно компрометировать общую администрацию страны, если они будут поручены менее способным лицам, нежели те, на привлечение которых можно рассчитывать в данной местности. Личная и имущественная безопасность наряду с судом, равным для всех, составляют главное требование общества и основную цель правительства. Если такие задачи могут быть возложены на ответственность других властей, а не центральных, то вообще нет ничего, что следовало бы возложить на ответственность последних, за исключением международных договоров и вопроса о войне и мире. Лучшие начала организации для верного обеспечения этих задач должны быть общеобязательными, и чтобы придать им надлежащую силу, необходимо поставить дело их осуществления под надзор центральных властей. Часто полезно, а при английском государственном строе, вследствие недостаточного числа представителей центрального правительства в местности, даже необходимо, чтобы исполнение обязанностей, устанавливаемых последним, было поручено должностным лицам, назначаемым местностью для местных надобностей. Ежедневный опыт убеждает публику в необходимости иметь по крайней мере назначаемых центральным правительством инспекторов, которые наблюдали бы за тем, чтобы местные должностные лица исполняли свои обязанности. Если заведование тюрьмами предоставлено местным властям, то центральное правительство назначает своих инспекторов, наблюдающих, чтобы постановления, изданные парламентом, соблю-

дались, и предлагающих другие, если того требует состояние тюрем, подобно тому, как существуют фабричные и школьные инспектора, которые должны наблюдать за исполнением постановлений парламента относительно фабрик и условий, от которых зависит помощь, оказываемая государством школам.

Но если судопроизводство, полиция и тюремное управление настолько касаются всех граждан и составляют предмет общей теории, независимо от местных особенностей, что они подлежат однообразному устройству во всей стране и нуждаются в более подготовленных и искусных деятелях, чем чисто местные власти, то существуют и другие дела, например, общественное призрение, санитарные правила и проч., которые хотя и касаются всей страны, не могут, однако, без нарушения истинных задач местного управления исполняться другими властями, кроме местных. По отношению к этим делам возникает вопрос — насколько местным органам следует предоставить неограниченную власть, совершенно независимую от контроля и вмешательства центрального правительства.

Чтобы решить этот вопрос, необходимо уяснить себе сравнительную способность центральной и местных властей исполнять данные дела и предупреждать бездействие и злоупотребления. Прежде всего, не подлежит сомнению, что местные представительные собрания и их исполнительные органы будут по умственному своему развитию и по своим знаниям стоять ниже, чем парламент и министерства. Затем, уступая сами по себе в этих отношениях центральному правительству,

они кроме того должны считаться с общественным мнением более низкого разбора. Публика, на глазах которой они действуют и которая их критикует, менее обширна, и по большей части менее просвещенна, чем та, которая окружает высшие власти в столице и которая на них влияет. Сравнительно мелкие интересы вызывают еще и то, что эта публика низшего разбора относится менее внимательно и меньшей заботливостью к делам. Печать и разные публичные собрания менее энергически вмешиваются в дела, и если вмешиваются, то это вмешательство может быть игнорировано сравнительно более безнаказанно в провинции, чем в столице. Таким образом, по-видимому, все преимущества на стороне центрального правительства. Но если ближе присмотреться к делу, то окажется, что эти преимущества уравниваются другими, столь же существенными. Если местные власти и публика стоят ниже центральных по своему знакомству с началами управления, то, с другой стороны, они более заинтересованы в его последствиях. Соседи или хозяин данного человека могут быть более знающими, чем он сам, и даже не относиться безучастно к его благополучию; тем не менее он лучше сумеет защищать свои интересы, чем они. Далее следует помнить, что даже если центральное правительство управляет местностью через своих чиновников, то они действуют не в центре, а в самой местности; и что как бы низко ни стояла провинциальная публика сравнительно со столичной, только первая имеет случай наблюдать за их деятельностью, только она одна непосредственно влияет на их

образ действий или обращает внимание правительства на те условия, которые, по ее мнению, надо изменить к лучшему. Только в самых исключительных случаях общественное мнение всей страны останавливается на частностях местного управления, и еще реже оно в состоянии правильно решать их и верно оценить тот или другой случай. Между тем местное общественное мнение влияет несравненно сильнее на чисто местных администраторов. Они обыкновенно живут постоянно в данной местности и не покидают ее, даже когда выходят в отставку; самая их власть дана им, как предполагается, местным обществом. Нет надобности подробно останавливаться на недостаточном знакомстве центральных властей с местными условиями и деятелями и на поглощении их времени и труда другими делами, чтобы уяснить себе, что оно не может приобрести даже достаточного запаса сведений, чтобы правильно удовлетворять разным жалобам и добиться надлежащей ответственности со стороны столь значительного числа местных органов. Поэтому в деталях управления преимущество будет в общем на стороне местных собраний. Но в понимании начал даже чисто местного управления превосходство правильно организованного центрального правительства будет несравненно больше. Это обуславливается не только более значительным развитием его деятелей и воздействием множества мыслителей и писателей, которые постоянно благотворно влияют на его взгляды, но и тем, что знания и опыт местной власти всегда являются только местными знаниями и опытом, ограниченным одной частью

страны и способов управления ею, в то время как центральное правительство имеет возможность пользоваться объединенным опытом всей страны и, кроме того, опытом других стран.

Нетрудно сделать практический вывод из этих посылок. Власть, наиболее сведущая в общих началах, должна руководить ими, между тем как власть, наиболее компетентная в частностях, должна действовать в этой сфере. Главная задача центрального правительства заключается в том, чтобы давать инструкции, а местного — чтобы применять их. Власть может быть локализована, но знание, чтобы приносить пользу, должно быть централизовано. Где-нибудь должен существовать фокус, соединяющий все лучи, так, чтобы лучи, преломленные и окрашенные в другом месте, снова приобрели настоящий свой вид. Каждая ветвь местного управления, затрагивающая общие интересы, должна иметь соответственный центральный орган, либо министра, либо специально к тому предназначенного чиновника, ему подчиненного, даже если этому должностному лицу приходилось бы только собирать сведения из всех частей страны и передавать опыт, приобретенный в одной местности, тем, кто в нем нуждается. Но центральное правительство имеет еще и другие, более существенные задачи. Оно должно поддерживать постоянные сношения между местностями, пользоваться их опытом и сообщать им результат собственного опыта, давать указания, когда их требуют и даже тогда, когда только, по его мнению, в них нуждаются, требовать гласности и правильного

делопроизводства и принуждать к соблюдению общих законов, выработанных законодательной властью для местного управления. Найдется немного людей, которые стали бы отрицать необходимость таких законов. Местность может пренебрегать собственными интересами, но не во вред интересам других местностей; она не должна нарушать принципа справедливости между отдельными гражданами, за строгим соблюдением которого государство обязано следить. Если местное большинство вздумает притеснять меньшинство или один класс — другой, то государство должно вмешаться в дело. Например, все местные налоги должны устанавливаться исключительно местным представительным собранием. Но если оно, хотя и избранное исключительно плательщиками налогов, будет взимать их таким образом, что бремя их окажется несправедливо распределенным между богатыми и бедными или другими классами населения, то законодательство обязано, предоставляя местному собранию определение общей суммы местных налогов, установить своей властью, способ обложения и издать правила взимания, лишая местность права придерживаться других. Далее, в деле общественного призрения трудолюбие и нравственность всего рабочего сословия в очень значительной степени зависит от принципов, установленных при оказании помощи. Хотя определение лиц, которые, согласно с этими принципами, имеют право на помощь, и должно принадлежать местным должностным лицам, но установление самых принципов составляет задачу парламента, и он

проявит пренебрежение к весьма важной части своих обязанностей, если в таком существенном общенародном деле не издаст обязательных правил и не позаботится о том, чтобы эти правила ни в каком случае не нарушались. Какую долю вмешательства в местные дела следует предоставить центральному правительству для обеспечения действия закона — это уже частный вопрос, который нет надобности здесь рассматривать. В самом законе, понятно, должна быть определена степень наказуемости за его нарушения и способы его исполнения. В крайних случаях центральной власти может быть предоставлено даже право роспуска местных представительных собраний или увольнения должностных лиц, но она не должна иметь права назначать новых или приостанавливать действие местных учреждений. Если парламент не вмешался в дело, то ни одна отрасль исполнительной власти не имеет на это права. Однако деятельность ее имеет чрезвычайно важное значение, когда она дает советы, подвергает критике, содействует исполнению законов и указывает парламенту или местным собраниям на такие начинания, которые ей кажутся предосудительными.

Некоторые могут полагать, что хотя центральная власть значительно превосходит местные в знакомстве с принципами управления, однако главная задача, на которую мы так сильно напирали, именно социальное и политическое воспитание граждан требует, чтобы они управляли собою по мере собственного разума. На это можно возразить, что дело не в одном воспитании граждан. Как ни существенна эта задача,

правительство установлено не для нее одной. Но этот взгляд на дело, кроме того, служит свидетельством весьма недостаточного понимания воздействия народных учреждений как средства политического развития. Весьма несовершенно то воспитание, которое соединяет невежество с невежеством и предоставляет ему, если оно добывается знания, идти своим путем без всякого содействия, а если оно его не добывается, то обходится без него. Надо придумать средство, чтобы привести невежество к сознанию своего невежества и сделать его способным воспользоваться знанием; надо приучить людей, склонных только к рутине, руководствоваться принципами и сознавать их значение, сравнивать различные способы действия и научиться различать самый верный, руководствуясь собственным суждением. Когда мы хотим иметь хорошую школу, то не устраним учителей. Старая поговорка: «каков учитель, такова и школа» столь же оправдывается на косвенном приучении народа к общественным делам, сколько и на воспитание молодежи в университетах и гимназиях. Правительство, желающее делать все само, справедливо сравнивается Шарлем Ремюза с учителем, который сам решает задачи за своих учеников; он будет пользоваться большой популярностью среди учеников, но научит их немногому. С другой стороны, правительство, которое само не делает того, что могли бы исполнять другие, и не показывает им, как надо действовать, напоминает школу, где вовсе нет учителя, а есть только заменяющие его ученики, ничему сами не обучавшиеся.

ГЛАВА XVI

Национальность и представительное правление

О национальности можно говорить, когда известное число людей соединено между собой общими симпатиями, каких нет между ними и остальными людьми, когда они вследствие этих симпатий охотнее посвящают себя общей деятельности, чем в союзе с другим народом, желают находиться под одним правительством и хотят, чтобы это правительство состояло из них самих или из известной их части. Эта национальная солидарность может вызываться разными причинами. Иногда она обуславливается одинаковым происхождением или единством расы. Значительно ей содействует общность языка и веры; географические границы служат также одной из ее причин. Но главная причина — общая историческая судьба, одинаковая национальная история и, следовательно, общность воспоминаний, славы и бедствий, радости и скорби в связи с пережитыми вместе событиями. Однако ни одна из этих причин в отдельности не может считаться безусловно необходимой или достаточной. Швейцарцы воодушевлены сильным национальным чувством, хотя этот народ состоит из различных племен, говорящих на различных языках и исповедующих разные веры. Сицилия в национальном отношении не чувствовала

себя до последнего времени солидарной с Неаполем, несмотря на общность веры, языка и многочисленных исторических воспоминаний. Фламандские и валонские провинции Бельгии, несмотря на различие происхождения и языка их населения, чувствуют себя между собою более солидарными, чем фламандские провинции с Голландией или валонские с Францией... В общем чувство национальной солидарности соответственно ослабляется при отсутствии одной из обуславливающих ее причин. Общность языка, литературы и до известной степени происхождения, равно как исторических воспоминаний, значительно поддерживали чувство национальной солидарности между различными частями германского народа, хотя они никогда не были в собственном смысле объединены под одним правительством. Но это чувство никогда не достигало такой силы, чтобы они готовы были пожертвовать для него своей автономией. Среди итальянцев общность, хотя и далеко не полная, языка и литературы в связи с географическим положением, резко их отделявшим от других народов, и в особенности, быть может, общность названия, побуждающая всех, кто его носит, гордиться историческим своим прошлым, успехами, достигнутыми в области искусства, политики, религиозного первенства, науки, литературы и на полях битвы, породило такое чувство солидарности, которое не будучи полным, оказалось, однако, настолько сильным, чтобы вызвать великие события, совершившиеся перед нашими глазами. Они совершились, несмотря на то, что Италия представляет большое смешение

племен, которые ни в древности, ни в новое время не были объединены под одним правительством, за исключением тех периодов, когда правительство распространялось или стремилось распространить свою власть почти над всем тогда известным миром.

Если чувство национальной солидарности достигает известной силы, то прежде всего существует основание для объединения всех людей, разделяющих это чувство, под одним особенным правительством, установленным исключительно для данной национальности. Это, другими словами, значит, что вопрос о правительстве решается желанием управляемых. В чем всего нагляднее может выражаться свобода известной группы людей, как не в праве определить, с какой из других коллективных групп она желает соединиться. Но когда народ созрел для свободных установлений, то возникает другое, еще более жизненное соображение. Свободные установления почти невозможны в стране, состоящей из различных национальностей. Если в народе нет чувства солидарности, если он говорит и пишет на различных языках, то не может существовать объединенного общественного мнения, необходимого для действия представительного правления. Условия, влияющие на взгляды народа и на правительственные мероприятия, различны в разных частях страны. Они избирают себе различных вождей и доверяют только своим вождям. Они будут читать различные книги, брошюры и газеты, слушать различные речи. Одна часть страны не будет знать, какие мнения в ходу в другой и каким влиянием она под-

вергается. Те же события, те же мероприятия, та же правительственная система будут отражаться на них различно, и каждая из них будет опасаться другой более, чем общего властелина. Их взаимные антипатии вообще сильнее, чем их нерасположение к правительству. Если одна из них недовольна политикой общего правительства, то этого достаточно, чтобы другая поддерживала его политику, если же они все недовольны, то ни одна из них не имеет сознания, что они могут соединиться для дружного отпора. Но в то же время ни одна из них не располагает достаточной силой, чтобы вести борьбу самостоятельно, и поэтому каждая склонна думать, что она лучше всего охранит свои интересы, добиваясь от правительства милостей в ущерб другим. Мало того, одно из наиболее существенных обеспечений свободы отсутствует в данном случае. Между армией и народом нет симпатий. Армия составляет ту часть общества, в которой различие между соплеменниками и иноплеменниками обнаруживается резче всего. Для остальной части населения иноплеменник — только чужой человек; для солдата это — человек, с которым, может быть, очень скоро придется вести борьбу на жизнь и смерть. Для него эта разница сводится к той, которая существует между другом и врагом, можно даже сказать, между человеком и другими видами животных, потому что по отношению к врагу единственный закон — это сила, а единственное возможное послабление, как и по отношению к животным — простое чувство гуманности. Солдаты, к которым половина или три четверти

остальных подданных относятся как к чужестранцам, с таким же легким сердцем и столь же инстинктивно истребят их, как неприятельскую армию. Армия, состоящая из представителей разных национальностей, не имеет другого патриотизма, кроме верности знамени. Армия этого рода всегда подавляла свободу в течение всей новой истории. Их связывает только начальство и правительство, которому они служат, и единственная доступная им идея общественного долга — это повиновение приказаниям начальства. Организованное таким образом правительство, посылая венгерские полки в Италию, итальянские — в Венгрию, может долго властвовать в двух странах, подчиняя их железному игу чужеземного властителя.

Можно возразить, что такой взгляд на наши обязанности по отношению к соотечественникам и вообще к людям более свойствен дикому, чем цивилизованному народу, и что против него следует бороться всеми силами души. Я присоединяюсь к этому возражению вполне. Но цель, к которой должна быть направлена энергия всякого просвещенного человека, не может быть достигнута при настоящем состоянии цивилизации путем более или менее насильственного подчинения разных национальностей одному правительству. При варварском состоянии общества дело представляется в несколько ином свете. Тут правительство может быть заинтересовано в том, чтобы смягчить племенную антипатию с целью сохранить мир и облегчить себе задачу управления. Но когда существуют свободные установления или, по крайней

мере, желание иметь их в одной из искусственно соединенных народностей, правительство имеет основание придерживаться противоположной политики. Оно заинтересовано в том, чтобы сохранить и усилить племенные антипатии в надежде предупредить коалицию разных народностей и в расчете воспользоваться некоторыми из них как средством для порабощения остальных. Австрия теперь уже давно придерживается такой политики, как основного принципа, и мы видели — с каким успехом, во время венского возмущения и венгерской революции. К счастью, существуют признаки, указывающие на то, что при нынешних успехах общества такая тактика не может уже привести к цели.

По вышеизложенным причинам свободные установления по большей части требуют, чтобы политические границы совпадали с национальностями. Но существуют некоторые соображения, противоречащие на практике этому общему принципу. Во-первых, его приложение часто не допускается географическими препятствиями. В некоторых местностях Европы различные национальности так перемешаны, что установить для них отдельные правительства немыслимо. Население Венгрии состоит из мадьяр, словаков, хорватов, сербов, румын, а в некоторых округах — из немцев, и так смешано, что его нельзя разделить. Все эти племена должны примириться с необходимостью жить по возможности дружно, чтобы пользоваться равными правами и законами. По-видимому, эта общность рабства, установившаяся только со времени

сокрушения венгерской независимости в 1849 г., крепнет и располагает их к такому равноправному союзу. Немецкое население восточной Пруссии отрезано от остальной Германии частью бывшей Польши, и так как оно слишком слабо, чтобы самостоятельно поддерживать свою независимость, то оно должно для хранения географической непрерывности подчиниться не германскому правительству, или же разобщающая его часть польской территории должна войти в состав германских земель. Другая значительная местность с господствующим немецким населением — Курляндия, Лифляндия и Эстляндия — обречена своим географическим положением быть частью славянского государства. В самой восточной Германии насчитывается немало славян: Чехия по преимуществу славянская страна, Силезия и некоторые округа — отчасти земли славянские. Наиболее однородная страна в Европе, Франция, имеет также посторонние примеси. Независимо от остатков иноплеменных национальностей в отдаленных ее частях она состоит, как свидетельствуют об этом исторические и лингвистические данные, из двух частей: одна занята почти исключительно галло-романским населением, а другая имеет значительную примесь франкских, бургундских и других тевтонских элементов.

После удовлетворения географических требований сами собой напрашиваются другие соображения более нравственного и социального характера. Опыт убеждает, что одна национальность может быть поглощена другой, и если поглощаемая национальность

принадлежит к числу менее одаренных от природы и более отсталых по своему развитию, то процесс поглощения может принести ей большую пользу. Нельзя сомневаться, что для бретонца или баска французской Наварры полезно проникнуться идеями и чувствами высоко цивилизованного народа, сделаться членом французской нации и равноправно участвовать в благодеяниях французской гражданственности, пользоваться преимуществами французского покровительства и присоединиться к достоинству и обаянию французского могущества. Это, конечно, для него полезнее, чем корпеть в своих скалах в качестве полудикого остатка прежних времен, вращаться в узком кругозоре собственных понятий без всякого участия в общем мировом движении. То же можно сказать о валийце или шотландском горце по отношению к британскому народу.

Все, что содействует действительному слиянию народов и объединению их особенностей и качеств, составляет благодеяние для рода человеческого. Мы имеем тут в виду не исчезновение типов, которых в этом случае сохранится еще достаточное число, но смягчение их форм и установление надлежащих переходов между ними. Такой объединенный народ, подобно скрещенным породам животных, наследует, и притом в большей степени, потому что тут происходит не только физическое, но и духовное воздействие, — особенные преимущества и способности всех своих предков, но так, что смешение предупреждает вырождение этих способностей в соприкасающиеся

с ними пороки. Смешение, однако, возможно только при известных условиях. Соединение этих условий, приводящих к указанному результату, бывает различно.

Национальности, объединенные под одним правительством, могут быть почти равны по своей численности и силе или очень неравны. Если они неравны, то менее многочисленная из двух может состоять в культурном отношении выше или ниже. Далее, если последняя стоит выше, она вследствие этого превосходства может подчинить себе другую или, наоборот, быть подчинена грубой силой. Последний случай представляет прямой вред для человечества, и цивилизованные народы должны по взаимному соглашению с оружием в руках предупредить его. Поглощение Греции Македонией было величайшим бедствием в истории человечества.

Если менее многочисленная, но более культурная национальность может сравниться с более многочисленной, как македонцы, подкрепленные греками, справились с Азией, а англичане с Индией, то это часто бывает приобретением для цивилизации. Но в таком случае победители и побежденные не могут пользоваться одними и теми же свободными учреждениями. Поглощение победителей менее цивилизованным народом составляет зло. Побежденными надо управлять, как подданными. Такое положение дел может быть благодеянием или бедствием, смотря по тому, достиг или не достиг покоренный народ такого состояния, при котором сознание, что он не пользуется

свободными учреждениями для него оскорбительно, и пользуются ли или не пользуются победители своей властью, чтобы подготовить покоренный народ к высшей ступени культурных успехов. На этом вопросе я специально останавлиюсь в одной из следующих глав.

Когда национальность, успешно властвующая над другой, и более многочисленная, и более культурна, и, в особенности, когда подчиненная национальность немногочисленна и не может надеяться на восстановление своей независимости, в таком случае, если ею управляют сколько-нибудь справедливо и представители властвующей национальности не возбудили против себя ненависти исключительными привилегиями, менее численная национальность может примириться со своим положением и окончательно слиться с властвующей национальностью. Житель Нижней Бретани не имеет в настоящее время ни малейшего желания отделиться от Франции. Если ирландцы до сих пор еще не разделяют подобного же чувства по отношению к Англии, то это объясняется отчасти тем, что они достаточно многочисленны, чтобы составить довольно внушительную самостоятельную национальность, но главным образом тем, что ими до последнего времени управляли так ужасно, что все их лучшие чувства в связи с дурными инстинктами должны были возмутиться против английского правительства. Это не расположение к Англии составляло бедствие для всего государства, но можно искренно сказать, что оно значительно смягчилось за последнее время... Теперь нет уже ирландца менее свободного, чем англосаксы, или

менее причастного к общенародным или частным имущественным благам, чем если бы он был уроженцем других частей британских владений. Единственный существенный повод к неудовольствию составляет государственная церковь. Но этот повод ирландцы разделяют с половиной или почти половиной населения соседнего более значительного острова. Теперь нет почти ничего, за исключением исторических воспоминаний и различия в преобладающей вере, что разделяло бы два племени, которые, быть может, более, чем какие-либо другие племена, предназначены восполнять друг друга. Сознание, что ирландцы, наконец, пользуются одинаковым правосудием и одинаковым уважением с англичанами, до такой степени крепнет в этом народе, что устраняет чувство, мешающее ему относиться с признательностью к благам, к которым неизбежно становится причастным менее многочисленный и богатый народ, переставший враждовать, объединенный чувством товарищества со своим ближайшим соседом, самым богатым, самым свободным, цивилизованным и могущественным из народов земного шара.

Наиболее сильные практические препятствия к соединению национальностей существуют тогда, когда соединенные национальности приблизительно равны по своей численности и другим элементам могущества. В таком случае каждая национальность, рассчитывая на свои силы и чувствуя себя способной выдержать борьбу с другой, не желает дать себя поглотить, поддерживает с партийным упорством свои особен-

ности, устаревшие обычаи и умирающий язык и тем усиливает разъединение. Каждая из них считает себя поработенной, если государственные должности предоставляются представителям соперничающего с нею племени, и все, что предоставляется одному из них, признается отнятым у всех других. Когда нации, таким образом разъединенные, подчинены деспотическому правительству, чуждому им всем или хотя принадлежащему одной из них, но сильнее интересующемуся собственной властью, чем национальными симпатиями, не оказывающему ни одной из них предпочтения, избирающему себе орудия безразлично всюду, — тогда в сравнительно короткое время одинаковое положение часто порождает общее чувство солидарности, и представители разных племен начинают сознавать себя соотечественниками, особенно если они рассеяны на однородной территории. Но если период стремления к свободе наступил раньше слияния, то возможность его осуществления уже упущена. С этого момента если не примиренные национальности разъединены географическими условиями и особенно если вследствие занимаемого ими положения им неудобно находиться под одной властью (например в том случае, когда итальянская провинция находится под французским или немецким игом), то не только желательно, но даже необходимо в видах сохранения свободы и согласия совершенно их разъединить. Могут быть такие случаи, когда провинции после их разъединения с пользой для себя сохраняли федеративную связь. Но по большей части случается, что если они

и соглашаются пожертвовать полной независимостью и сделаться членами федерации, то каждая из них находит соседей, с которыми она предпочитает объединиться, имея с ними больше общих симпатий, если не общих интересов.

ГЛАВА XVII

О представительном правлении союзных государств

Народы, не способные или не желающие подчиниться одному внутреннему управлению, с пользой иногда вступают в союз во внешней своей жизни, отчасти чтобы предупредить войны между собой, отчасти чтобы вернее оградить себя против наступления со стороны могущественных государств.

Для успешности подобной федерации необходимы некоторые условия. Прежде всего требуется, чтобы эти народы до известной степени симпатизировали друг другу. Союзные отношения обязывают их всегда бороться против одного врага. Если их взаимное настроение или различие в настроении к соседям побуждает их бороться в противоположных лагерьях, то союз не может долго продержаться, и если он и не нарушается, то не может быть особенно действительным. Чувства симпатии, соответствующие данной цели, обуславливаются происхождением, языком, верой и более всего политическими установлениями, так как последние вернее приводят к сознанию политической солидарности. Когда немногие свободные государства, не располагающие достаточным могуществом, чтобы защищаться каждое самостоятельно, окружены со всех сторон военными или феодальными

монархиями, ненавидящими и презиравшими свободу даже у своих соседей — то такие государства не имеют возможности успешно защищать свободу и ее блага помимо федерации. Вызванный этими условиями общий интерес с успехом поддерживал союзную организацию в Швейцарии в течение нескольких веков, несмотря на религиозные различия, составлявшие тогда главный источник непримиримой политической вражды в остальной Европе, и несмотря на большую неудовлетворительность самого союзного строя. В Америке все условия для успешности союза соединены в высшей мере.

Второе условие устойчивости союзного правительства заключается в том, что его члены не должны чувствовать себя в отдельности настолько могущественными, чтобы рассчитывать на свои собственные силы в борьбе с государствами, не принадлежащими к союзу. Если они располагают таким могуществом, то им будет казаться, что союз не представляет для них достаточного вознаграждения за отречение от свободы действий. Поэтому всякий раз, когда политика союза в делах, подлежащих его ведению, не будет соответствовать политике, которую могли бы в отдельности вести его члены, внутренние несогласия, вследствие недостаточного побуждения дорожить союзом, могут привести к его распаду.

Третье условие, не менее важное, чем оба предыдущие, заключается в том, чтобы могущество союзных государств не представляло большого различия. Правда, могущество их не может быть совершенно равное.

Во всех федерациях существует известная градация, так что одни члены располагают более численным населением и превосходят по богатству и цивилизации другие. Например, штаты Нью-Йорк и Родэйланд или кантоны Берн, Цуг или Глярис представляют громадную разницу по численности населения и богатству. Но сущность вопроса состоит в том, чтобы не было ни одного союзного государства, столь могущественного сравнительно с остальными, чтобы он мог соперничать в этом отношении с несколькими другими раз. Если в союзе будет хоть один такой член, то последний начнет добиваться роли главы союза; если их будет два, то они захватят в свои руки всю власть, когда вздумают действовать солидарно, а в случае несогласия между ними все дела союза будут подчинены их соперничеству. Этой причины было достаточно, чтобы свести значение германского союза почти к нулю, независимо от неудовлетворительной его внутренней организации. Он не достигал ни одной существенной цели истинной федерации. В старой Германии никогда не существовала однообразная система таможенных пошлин или однообразная денежная система, германский союз предоставлял только Австрии и Пруссии законное право наводнять территории других союзных государств своими войсками, чтобы держать их подданных в повиновении. Что же касается до внешних дел, то союз превращал всю Германию в пособницу Пруссии, если она не была пособницей Австрии и наоборот, а тем временем всякий второстепенный правитель имел только выбор быть сторонником одной

или другой державы или же интриговать с иностранными государствами против обеих.

Организация союза государства может быть различная. Союзные власти могут только быть представителями правительств, а их распоряжения — иметь обязательную силу только для последних, или же они могут издавать законы и распоряжения, непосредственно обязательные для самих граждан. Первого из этих принципов придерживались так называемый германский союз и швейцарская конституция до 1847 г. Руководствовалась им и Америка в течение нескольких лет после войны за независимость. Второго принципа придерживается теперешняя конституция Соединенных Штатов и Швейцария с 1847 г. Союзный конгресс составляет в Соединенных Штатах существенную часть правительства всякого отдельного штата. В присвоенной ему сфере деятельности он издает законы, которым подчинены все граждане, применяет их при содействии своих чиновников и поддерживает в силе через посредство собственных судов. Это единственный принцип, который признается и может быть признан достаточным для образования союзного правительства. Союз же одних правительств не представляет никаких гарантий устойчивости. Если бы распоряжения президента союза или конгресса были обязательны только для правительств Нью-Йорка, Виргинии или Пенсильвании и исполнялись только в силу распоряжения этих правительств при содействии назначаемых ими чиновников и под ответственностью собственных судов, то распоряжения союзного

правительства, не одобряемые местным большинством, оставались бы мертвой буквой. Требования, исходящие от союзного правительства, могли бы быть осуществлены только войной: пришлось бы постоянно держать наготове союзную армию, чтобы приводить в исполнение мероприятия союзного правительства против непокорного штата и в то же время ожидать, что другие штаты, сочувствующие непокорному и, может быть, разделяющие его чувства в спорном вопросе, не предоставят союзным властям свои войска или даже пошлют их сражаться за непокорный штат. Такой союз скорее вызывает, чем предупреждает гражданские войны, и если в Швейцарии во время событий, непосредственно предшествовавших 1847 г., междоусобия не произошло, то только потому, что союзное правительство чувствовало себя слишком слабым, чтобы с некоторой энергией проявить свою власть. В Америке попытка основать союз на таком принципе потерпела крушение в первые же годы его существования, вероятно потому, что просвещенные и влиятельные деятели, основавшие независимую республику, с достаточной бдительностью сумели предотвратить опасности переходного времени. «Федералист», сборник статей, написанных тремя из этих выдающихся деятелей в защиту и пояснение новой союзной конституции, когда она ожидала народного одобрения, все еще представляет лучший трактат о союзном правлении. Германский союз, как известно, наиболее несовершенный, также не оправдал себя. Ни в одной европейской войне он не предупредил отпадения некоторых

членов и их перехода в лагерь внешних врагов. Между тем, это пока — единственная форма союза, которая, по-видимому, возможна между монархическими государствами. Король с наследственной властью, которой он не может быть лишен, и не ответственный за свои действия, вряд ли откажется от самостоятельной армии или потерпит, чтобы другое правительство пользовалось верховной властью над его подданными не косвенно через него, а непосредственно. Чтобы несколько монархических государств могли составить устойчивый союз, по-видимому, им необходимо иметь одного монарха. Такого рода союз составляли Англия и Шотландия в течение почти столетия, объединив своих правителей и парламенты. Но и этот союз был успешен не вследствие союзных установлений, которых не существовало, а потому что королевская власть в обеих странах была настолько самодержавна, что внешняя их политика могла быть подчинена одной воле.

При наиболее совершенном союзном правительстве, предполагающем, что гражданин каждого союзного государства одновременно подчинен двум правительствам, — собственному и союзному, — требуется, очевидно, чтобы не только власть обоих была в точности установлена конституцией, но чтобы высшая власть, вершащая споры между ними, была предоставлена не одному из двух правительств или их органам, а совершенно независимому судилищу. Таким образом, в каждом союзном государстве должен существовать верховный суд и система подчиненных ему

судов, куда вносились бы спорные вопросы и где бы они решались в последней инстанции. Каждое государство и само союзное правительство, равно как и всякое должностное лицо, могут быть преследуемы в этих судах за превышение власти или неисполнение своих союзных обязанностей и, в свою очередь, должны пользоваться этими судами для отстаивания своих союзных прав. Этим путем получается чрезвычайно важный результат, ныне осуществленный в Соединенных Штатах, где верховный суд подчинил себе различные правительства и имеет право объявлять, соответствуют ли законы или распоряжения, исходящие от правительств штатов, предоставленной им союзной конституции и, следовательно, могут ли они иметь законную силу. Понятно, что пока опыт не был сделан, существовали большие сомнения насчет успеха нового установления. Возникал вопрос, найдет ли оно в себе достаточно мужества, чтобы пользоваться предоставленной ему конституцией властью? Если мужество ему не изменит, сумеет ли оно пользоваться ею мудро, и согласится ли правительство добровольно подчиниться его решениям? Действительно, прения и споры, возникшие до окончательного утверждения американской конституции, вполне подтвердили существование этих сомнений. Но они совершенно исчезли теперь, когда по прошествии долгого периода времени ничто их не оправдало, хотя подчас и возникали довольно страстные споры между партиями о границах власти союза и отдельных штатов. Чрезвычайно благотворное влияние такого оригинального

установления, вероятно, обуславливается, как замечает и Токвиль, в значительной степени особенностями, присущими учреждению, когда оно действует исключительно в качестве суда, именно когда он не провозглашает закона, так сказать, отвлеченно, а выжидает, пока не будет вынесен на его рассмотрение какой-нибудь спорный случай из действительной жизни. Это приводит к тому благотворному последствию, что он решает вопрос не в самом начале пререканий, а когда дело уже обыкновенно подверглось обсуждению на публике, когда известные юристы, поддерживающие ту и другую сторону, успели уже высказаться, и что он решает его лишь настолько, насколько этого требует данный случай. Кроме того, его решение обуславливается не духом партии, а желанием исполнить свою обязанность, состоящую в том, чтобы нелицеприятно оказывать правосудие обеим спорящим сторонам. Но и эти причины доверия не были бы достаточными, чтобы вызвать почтительное подчинение, с каким присоединялись все власти к исходившим от верховного суда толкованиям конституции, если, кроме того, не существовало безусловного доверия не только к умственному превосходству членов этого суда, но и к полному их личному и партийному беспристрастию. В общем это доверие вполне оправдалось. Но для американского народа все-таки наиболее жизненный вопрос заключается в том, чтобы с самым бдительным вниманием предотвращать все, что хотя бы отдаленно могло извратить значение этого великого национального установления. Доверие к устой-

чивости союзных установлений было впервые поколеблено постановлением о законности рабства, даже против желания большинства и в тех территориях, которые еще не были признаны штатами. Надежный столб американской конституции навряд ли окажется достаточно сильным, чтобы выдержать еще несколько таких ударов.

Судебные учреждения, действующие в качестве третейских судов между союзным правительством и правительством штатов, естественно, решают и все споры между двумя штатами или между гражданином одного штата и правительством другого. Обыкновенное решение споров между двумя нациями, именно дипломатическим путем или войной, исключено из союзной конституции, следовательно, его приходится заменить юридическим решением. Верховный суд издает международные законы, и это — первый великий пример удовлетворения одной из важнейших потребностей цивилизованного общества — создания международного третейского суда.

Власть союзного правительства, как само собой разумеется, распространяется не только на решение вопроса о войне и мире и на все спорные вопросы, возникающие между страной и иностранными правительствами, но и на такие постановления, которые, по мнению штатов, необходимы для полного осуществления благ, представляемых союзом. Например, для них чрезвычайно важно, чтобы торговый обмен между ними был свободный, не был стеснен таможенными пошлинами и другими пограничными преградами.

Однако эта внутренняя свобода не может существовать, если каждому штату будет предоставлено право устанавливать пошлины на свою торговлю с иностранными государствами, другими словами, иностранные товары, допущенные в одном штате, должны быть допущены и во всех других. Следовательно, все таможенные пошлины и торговые постановления Соединенных Штатов исходят исключительно от союзного правительства и отменяются им. Далее для штатов очень важно иметь одну денежную систему и одну систему мер и весов, а это может быть достигнуто только в том случае, если соответственные постановления исходят от союзных правительств. Правильность и быстрота почтовых сношений значительно затруднены, и расходы на них увеличиваются, если письмо должно пройти через руки полдюжины почтовых чиновников, подведомственных разным начальствам. Поэтому все почтовые учреждения должны быть подчинены союзному правительству. Но относительно этих вопросов настроение разных штатов может быть различно. Один из них под руководством человека, который, как политический мыслитель, проявил более значительные дарования, чем кто-либо из его предшественников со времени «Федералиста», может потребовать, чтобы каждому штату было предоставлено право налагать вето на таможенные законоположения союзного конгресса. Этот государственный человек в посмертном труде, составленном весьма искусно и широко распространенном законодательным собранием Южной Каролины, основывал это требование на общем

принципе необходимости ограничения влияния большинства и защиты меньшинства путем существенного его участия в решении политических вопросов. Одним из самых спорных вопросов этого рода, занимавшим американцев в начале текущего столетия, был вопрос о том, должно ли союзное правительство иметь право строить пути сообщения и каналы за счет союза и дает ли ему конституция это право? Только в сделках с иностранными державами власть союзного правительства по необходимости является полной. Во всех других вопросах все зависит от того, насколько общественное мнение желает скрепить узы союза и отречься от известной доли свободы действия, чтобы воспользоваться вполне благами объединения нации.

Нам нечего распространяться о внутренней организации союзного правительства. Оно обыкновенно состоит из законодательной и исполнительной власти, организация которых подчинена тем же правилам, как и организация соответственных властей в представительных государствах. Что же касается до способа применения этих общих правил к союзу, то особенно целесообразно представляется постановление американской конституции, в силу которого конгресс состоит из двух палат, так что одна избирается самим населением, и каждый штат имеет число представителей, соответствующее числу его жителей, а другая избирается не гражданами, а правительствами штатов, и каждый штат, какова бы ни была его величина, имеет одинаковое число членов. Это постановление предотвращает чрезмерную власть наиболее могущественного штата

и обеспечивает права правительств отдельных штатов, не допуская, — насколько это может быть предотвращено избирательной системой, — чтобы в конгрессе могли пройти меры, не одобренные как большинством граждан, так и большинством штатов. Я уже раньше упомянул о дальнейшем, побочном преимуществе, которое достигается повышением умственного уровня одной из палат. Сенат Соединенных Штатов избирается законодательными собраниями различных штатов, представляющими по указанным уже мною причинам значительные гарантии, что они останутся в своем выборе на выдающихся деятелях, и имеющими не только возможность, но и полное основание избирать именно таких деятелей, потому что влияние их штата не может не зависеть от влиятельности и способности их представителей. Избранный таким образом сенат всегда насчитывал в своем составе почти всех политических деятелей, пользующихся почетной известностью в стране. Между тем нижняя палата, по мнению компетентных лиц, по большей части отличалась отсутствием подобных деятелей.

Если существуют условия для создания прочных союзных государств, то распространение их крайне желательно. Оно дает такие результаты, как вообще всякая кооперативная деятельность, объединяющая слабых для пользования теми же преимуществами, какие выпадают на долю сильных. Уменьшая число маленьких государств, которые не в силах самостоятельно защищаться, образование союзных государств ослабляет стремление к агрессивной политике, осно-

ванной на силе оружия или на обаянии преобладающего могущества. Оно естественно прекращает войны и дипломатические ссоры, как и стеснения торговли между государствами, входящими в состав союза. По отношению к соседним странам оно, правда, увеличивает военное могущество, но только такое могущество, которое пригодно для оборонительных, а не для наступательных целей. Союзное правительство не располагает достаточно централизованной властью, чтобы вести другую войну, кроме оборонительной, при которой оно вправе рассчитывать на добровольное содействие всякого гражданина: национальное тщеславие или самолюбие не может соблазниться перспективой приобрести путем успешной войны не подданных, даже не сограждан, а только новых и притом, вероятно, беспокойных независимых членов союза. Воинственные затеи американцев в Мексике представляют редкое исключение и были преимущественно вызваны волонтерами под влиянием стремления к территориальным захватам, побуждавшего американцев, как частных лиц, воспользоваться еще незанятой землей. Если тут действовал общественный мотив, то, конечно, не национальный, не желание расширить пределы государства, а партийный, желание расширить рабовладельческую территорию. Трудно представить многочисленные доводы в пользу того, что стремление к территориальным захватам само по себе сколько-нибудь сильно влияет на начинания американского народа или отдельных его представителей. Стремление овладеть Кубой также вызвано интересами партий,

и северные штаты, столь решительно противившиеся рабству, никогда его не поощряли.

Сам собою возникает вопрос, должна ли страна, решившая добиться единства, образовать союзное государство или союз государств. Вопрос этот иногда решается уже территориальными размерами объединяемой страны. Когда страна превышает известные размеры, ею трудно управлять с успехом из одного центра или даже трудно вести правильный надзор за ее управлением. Существуют обширные государства, управляемые таким образом, но их управление вообще или по крайней мере управление отдаленных провинций очень неудовлетворительно, и только в том случае, когда их население находится в полудиком состоянии, оно не может самостоятельно заведовать своими делами. Не лишен важности в данном случае и другой вопрос, а именно — не требуют ли отдельные части страны такого существенно различного управления, что одна и та же законодательная власть, одни и те же министры или административные органы не могут удовлетворять их в равной мере. В противном же случае — а решить этот вопрос можно только на практике — целесообразнее установить полное единство. Пример Англии и Шотландии показывает, что единство законодательной власти возможно и при совершенно различной системе законов и различных административных установлениях в двух частях страны. Но, вероятно, это мирное совместное действие двух законодательных систем под одной законодательной властью, издающее различные законы для разных

частей страны применительно к существующим между ними различиям, не может быть так легко сохранено или не может внушать к себе такого доверия в стране, в которой, как по большей части на европейском материке, законодатели обуреваемы страстью к общей нивелировке. Народ, отличающийся такой безусловной терпимостью, как английский, ко всякого рода аномалиям, пока от них не страдают интересы тех, кого они затрагивают, представляет исключительно удобную почву для выполнения этого трудного опыта. Во многих странах, если представится надобность сохранить различные законодательные системы, то, по всей вероятности, надо будет сохранить и различные оберегающие их законодательные власти. Это вполне совместимо с существованием национального парламента, действующего совместно с монархом или отдельно от него, причем последний ведает внешними сношениями всех членов союзного государства.

Но даже если бы не представлялась надобность постоянно придерживаться в разных частях государства различных законодательных систем и охранять установления, основанные на разных принципах, всегда возможно совместить единство правительства с разными второстепенными различиями. С этой целью надо только предоставлять достаточную свободу действия местным властям. При одном и том же центральном правительстве могут существовать различные местные правители и провинциальные собрания для решения местных дел. Может, например, случиться, что население различных частей страны предпочитает ту

или другую систему обложения. Если нельзя возложить на общую законодательную власть видоизменения общей системы обложения для каждой провинции согласно с ее указаниями, конституция может постановить, что все правительственные расходы, какие только могут быть превращены в местные, обязательно покрываются местными же налогами, установленными провинциальными собраниями, и что такие расходы, которые неизбежно должны быть общими, как, например, расходы на содержание армии и флота, в ежегодном бюджете следует распределять между различными провинциями по какой-либо общей оценке их податных источников. Причитающаяся с каждой провинции сумма может, в свою очередь, быть распределена местным собранием способом, наиболее соответствующим обычаям данной местности, и разово внесена в государственное казначейство. Такая система уже существовала в дореволюционной Франции по отношению к так называемым *payes d'etats*¹. Каждая из этих провинций сама распределяла сумму, которую она соглашалась уплатить или которую от нее требовали, между жителями через собственных должностных лиц, избегая таким образом разорительного деспотизма королевских откупщиков и их помощников. Благодаря этой системе, упомянутые провинции главным образом, как указывают историки, достигли наиболее цветущего положения среди всех французских провинций.

¹ [Провинции, обладавшие самоуправлением. — *Прим. ред.*]

Общее центральное правительство возможно при весьма различной степени централизации не только административной, но и законодательной власти. Данный народ может желать почти полного объединения и даже быть на него способным, несмотря на то, что историческая судьба и сохранившиеся местные особенности побуждают его дорожить значительными различиями в деталях управления. Если же такое желание серьезно, то редко могут встретиться препятствия не только к сохранению этих различий, но и к обеспечению их конституционным порядком против всякой нивелировки, за исключением случая, когда заинтересованные в них лица сами согласятся их отменить.

ГЛАВА XVIII

Как должно управлять свободное государство своими владениями

Свободное государство, как и всякое другое, может иметь владения, приобретенные путем завоевания или колонизации. Англия представляет самый выдающийся пример этого рода в современной истории. Поэтому очень важно уяснить себе, каково должно быть управление этими владениями.

Нет надобности останавливаться на мелких владениях, вроде Гибралтара или Адена, представляющих только морские или военные станции. Тут военный или морской интерес преобладает, и, следовательно, жители не могут быть допущены к участию в управлении данным пунктом. Но им должны быть предоставлены все права, совместимые с этим ограничением, не исключая свободного заведования общими делами, и в виде вознаграждения за приносимые ими господствующей нации жертвы они должны быть уравнены в правах с ее членами во всех других частях государства.

Отдаленные территории, сколько-нибудь значительные по своим размерам и численности своего населения, если им присвоен характер владений, т.е. они более или менее подчинены административной

власти первенствующей страны, но не имеют одинакового или вовсе не имеют представительства в законодательном собрании, могут быть разделены на две категории. Некоторые, как, например, британские владения в Америке и Австралии, заселены народами с однородной цивилизацией, как и метрополия, следовательно, созрели для представительного правления и могут успешно им пользоваться. Другие, как Индия, еще очень далеки от такого состояния.

Относительно владений первой категории Англия уже давно осуществила с замечательной полнотой верный административный принцип. Страна эта всегда до известной степени считала себя обязанной даровать представительные установления, сходные с ее собственными, тем своим заморским народам, в которых течет английская кровь и которые говорят на английском языке, равно как и некоторым инородцам. Но до самого последнего времени она была столь же мало, как и другие государства, расположена предоставлять им права самоуправления, соответствовавшие дарованным представительным установлениям. Она присвоила себе власть вершинительницы даже чисто местных дел, которые и вершила согласно со своим собственным взглядом на лучшее решение этих дел. Эта политика служила естественным дополнением к ложной теории колониальной политики, которой некогда придерживалась вся Европа и от которой еще до сих пор не отказалась вполне ни одна страна. В силу этой теории на колонии смотрят как на рынки для сбыта собственных товаров

с исключением товаров всех других стран. Эта привилегия ценилась так высоко, что Англия считала нужным поддерживать ее предоставлением колониям той же монополии, т.е. превращала метрополию в такой же исключительный рынок для колониальных товаров, какой они составляли для нее самой. Этот пресловутый план взаимного обогащения Англии и ее колоний, в силу которого они платили друг другу громадные суммы, не доходившие, однако, большей частью по назначению, за последнее время оставлен. Но дурная привычка вмешиваться во внутренние дела колоний не была оставлена и тогда, когда мы отказались от мысли извлечь от этого вмешательства материальную выгоду. Мы продолжали терзать наши колонии без пользы для себя только в интересах той или другой партии в самых колониях, и эта страсть к господству стоила нам революции в Канаде, пока мы, к счастью, не додумались отказаться от дурной нашей привычки. Англия в этом отношении напоминала плохо воспитанного старшего брата, который упорствует, подчиняясь единственно привычке командовать над младшими, пока, наконец, один из них, хотя и более слабый, решительным отпором не даст ему чувствительного урока. Англия оказалась достаточно благоразумной, чтобы не выжидать второго урока. Новая эра в колониальной политике народов началась со времени доклада лорда Дургема, — доклада, составляющего вечный памятник мужества, патриотизма и просвещенного свободлюбия благородного человека, равно как и разум-

ной и практической прозорливости его двух составителей: Уэкфильда и покойного Чарльза Буллера¹.

В настоящее время Англия твердо придерживается как в теории, так и на практике принципа, что ее колонии с европейским населением пользуются наравне с метрополией полным внутренним самоуправлением. Им предоставлено право совершенно свободно создавать представительные установления, изменяя по собственному усмотрению предоставленные им уже весьма либеральные конституции. Каждая из них имеет свою законодательную и исполнительную власть, организованную на чисто демократических принципах. Право вето, предоставленное номинально королю и парламенту, применяется, и то лишь очень редко, в делах, касающихся своего государства, а не специально данной колонии. Какое либеральное толкование придается этому различию между общегосударственными и колониальными вопросами, видно из того факта, что все еще свободные территории, лежащие позади наших американских и австралийских колоний, предоставлены в бесконтрольное распоряжение колониальных правительств, хотя они без всякого нарушения справедливости могли бы быть захвачены общегосударственным правительством для правильного и чрезвычайно выгодного их заселения эмигрантами

¹ Я имею здесь в виду не первоначальную мысль этой усовершенствованной политики, а приложение ее к делу. Первоначальная же мысль принадлежит, несомненно, Робеку.

из всех частей государства. Каждая колония пользуется такой самостоятельностью в своих делах, какой она могла бы пользоваться, если бы входила в состав самой свободной федерации. Самостоятельность эта даже значительнее, чем в Соединенных Штатах, потому что английские колонии могут по своему благоусмотрению облагать пошлинами товары метрополии. Связь колонии с последней принадлежит к числу самых свободных федераций, хотя и не вполне равноправна, так как метрополия сохраняет за собой власть федеративного правительства, правда, доведенную на практике до минимальных размеров. Тем не менее это неравенство составляет для английских владений неудобство, потому что лишает их голоса в вопросах внешней политики и подчиняет их решениям господствующей страны. Они обязаны поддерживать Англию в случае войны, а между тем у них не спрашивают совета до ее обновления.

К счастью, теперь уже немного таких лиц, которые думают, что общественная и индивидуальная справедливость не совпадают, и что людям дозволяется предпринимать для обеспечения интересов собственной страны то, что им возбраняется делать в видах удовлетворения частных интересов. Все, кто так настроен, признают даже такое ограниченное подчинение колоний метрополии нарушением принципа справедливости и неоднократно задумывались над вопросом о способе его устранения. С этой целью было предложено, чтобы колонии посылали своих представителей в лондонский парламент. Другие предлагали, чтобы власть

последнего, как и колониальных парламентов, распространялась только на внутреннюю политику и чтобы создано было новое представительное собрание для внешних и общегосударственных дел, в котором английские владения имели бы такое же полное представительство, как и сама Англия. При такой системе установлена была полная равноправность между метрополией и ее колониями, которые перестали бы уже быть простыми владениями.

Чувство справедливости и воззрения на общественную нравственность, внушающие эти предложения, заслуживают всякой похвалы, но самые предложения так мало совместимы с разумными административными принципами, что они вряд ли могут быть допущены на практике серьезным мыслителем. Страны, лежащие в разных концах мира, естественно не могут быть подчинены одному правительству или даже состоять только членами одного союза. Если и допустить, что они имеют общие интересы, то у них не может быть достаточного расположения совещаться друг с другом. У каждой из них свое общественное мнение; они обсуждают вопросы не сообща, а отдельно и имеют весьма смутное понятие о взаимном настроении. Они не знают взаимных целей и не доверяют друг другу в избранной тактике. Пусть англичанин спросит себя, желает ли он доверить свою судьбу собранию, состоящему на одну треть из представителей американских владений Англии и на другую — из представителей ее южноафриканских и австралийских владений. А между тем мы к этому придем, если установить сколько-

нибудь удовлетворительное и справедливое представительство. И не чувствует ли каждый из нас, что представители Канады или Австралии, даже в вопросах общегосударственного характера, не могут быть хорошо знакомы с интересами, воззрениями и желаниями англичан, ирландцев и шотландцев или в достаточной мере интересоваться ими? Даже если иметь в виду только создание союзного государства, то нет налицо необходимости условий, которые мы признали существенными в этом вопросе. Англия сама может с успехом защищать себя без содействия колоний. Ее положение более сильно и достойно как державы самостоятельной, чем как члена американской, африканской или австралийской федерации. В случае отделения колоний она по-прежнему может вести с ними торговлю. В общем Англия имеет мало выгод от своих владений, за исключением обаяния, и даже эти выгоды уравниваются вызываемыми ими расходами и дроблением морских и сухопутных ее сил, которые в случае войны или больших военных усложнений теперь должны быть вдвое или втрое значительнее, чем если бы ей пришлось только защищать метрополию.

Но если Англия может прекрасно существовать без колоний, и если она может, не нарушая принципов нравственности и справедливости, согласиться на отделение колоний, когда наступит момент для этого после зрелого обсуждения лучшей формы федерации, то тем не менее всякие соображения побуждают сохранить нынешнее положение, пока оно не противоречит чувствам заинтересованных сторон.

Оно представляет собой средство к охранению мира и дружного сотрудничества народов. Оно делает войну невозможной между значительным числом во всех других отношениях независимых стран. Кроме того, оно удерживает их от присоединения к иностранному государству, предупреждает увеличения агрессивной силы соперничающих держав, менее свободолюбивых и более близких, которые не всегда так миролюбивы и мало тщеславны, как Англия. Наконец, оно держит рынки разных стран открытыми и предупреждает взаимное исключение товаров при помощи враждебных тарифов, все еще соблазняющих все большие государства, за исключением Англии. Состоя британскими владениями, колонии имеют еще то, особенно важное в наше время, преимущество, что они усиливают нравственное влияние и вес в совете держав того государства, которое более других уразумело значение свободы, и каковы бы ни были его ошибки в прошлом, дошло в своих сношениях с другими государствами до такой честности и прямоты, что другие великие народы считают их невозможными или даже нежелательными. Итак, если союз может, пока он сохраняется в силе, продолжаться только в указанной форме неполной равноправности, то важно уяснить себе, какие существуют средства, чтобы эта неполная равноправность не была слишком обременительна или унижительна даже для самой скромной колонии.

Единственное невыгодное условие заключается тут в том, что метрополия решает и за себя, и за колонии

вопрос о мире и войне. Взамен это обязывает метрополию отражать все нападения, направленные на колонии; но это не составляет для них достаточного вознаграждения за лишения их права участвовать в обсуждении такого капитального вопроса, как война, за исключением того случая, когда маленькая колония слишком слаба, чтобы самостоятельно защищаться, и покровительство более сильной ей, безусловно, необходимо. Поэтому расходы на все войны, за исключением тех, которые подобно каффрской и новозеландской велись исключительно в интересах самих колоний, должны покрываться метрополией, а жители колоний, если только они сами не пожелают принять в них участие, должны позаботиться только о местной защите своих портов, берегов и границ против вторжения неприятеля. Кроме того, так как метрополия оставляет за собой право принимать меры и вести политику, которые могут вызвать нападение на них, то справедливость требует, чтобы она приняла на себя расходы по содержанию постоянной армии и значительную часть расходов по защите страны в мирное время.

Но есть еще другое средство, более действительное, которое может служить, и притом по большей части лишь одно, полным вознаграждением для второстепенной страны за утрату своей самостоятельности среди других народов и поглощение ее большим и могущественным государством. Это неизбежное и в то же время вполне подходящее средство, удовлетворяющее как требованиям справедливости, так и требованиям широкой политики, заключается в том, чтобы открыть

все правительственные должности как в разных частях управления, так и во всех провинциях жителям колоний на совершенно одинаковых основаниях с жителями метрополии. Почему мы никогда не слышим о враждебных нам политических происках на островах Британского канала? По своему происхождению, вере и географическому положению они скорее принадлежат Франции, чем Англии. Если же они верны Англии, то потому, что, подобно Канаде и Новому Южному Уэльсу, они пользуются полной самостоятельностью в своих внутренних делах и в системе обложения, и что все должности или почетные места, зависящие от короны, открыты для уроженцев островов Джерси и Гернси. Они могут сделаться генералами, адмиралами, пэрами Соединенного королевства, и ничто не мешает им занять пост даже первого министра. Начало распространению этой системы на все колонии было положено просвещенным, преждевременно умершим, государственным деятелем сэром Вильямом Мольсортсом, назначившим видного канадского политика Гинкса вест-индским губернатором. Считать подобный вопрос несущественным ввиду ничтожного числа лиц, которые могут воспользоваться этой уступкой, значит придерживаться очень узкого взгляда на политическую жизнь страны. Это ограниченное число может именно состоять из лиц, которые имеют наибольшее влияние на своих сограждан, и люди вовсе не так нечувствительны к коллективным оскорблениям, чтобы не признать лишение преимущества хотя бы одного из них общей обидой, если они находятся в одном

с ним положении. Когда мы лишаем руководящих деятелей какой-нибудь страны роли ее вождей и представителей пред миром, то мы обязаны для удовлетворения их законного честолюбия и честолюбия их отчизны дать им возможность занять то же выдающееся положение в другой, более влиятельной и могущественной стране. Если бы все должности в Британской империи были доступны жителям Ионических островов, то мы никогда более не услышали бы об их желании присоединиться к Греции. Присоединение народу нежелательно, потому что оно в культурном отношении составляло бы шаг назад. Но нельзя удивляться, что остров Корфу, давший русской империи государственного деятеля с европейской известностью, а Греции до прибытия баварцев — президента, признает для себя обидным, что его население не допускается к занятию высших должностей в том или другом правительстве.

Вот что мы сочли нужным сказать о таких владениях, население которых стоит на достаточно высокой ступени цивилизации, чтобы пользоваться представительным правлением. Но есть и такие владения, которые еще не достигли этой ступени и которые должны управляться господствующей страной или лицами, уполномоченными ею. Этот способ управления имеет столь же законный характер, как и всякий другой, если он при данном состоянии цивилизации подчиненного народа лучше всего обеспечивает его переход к высшему состоянию. Как мы уже видели, бывают такие условия, при которых энергическая власть пред-

ставляет лучший способ управления, чтобы подготовить народ к высшей ступени цивилизации. Но бывают и такие условия, когда энергическая власть сама по себе не приводит к благотворным результатам, потому что урок, который она может дать, уже более чем усвоен народом. Однако и тут, так как в самом народе нет побуждений к самостоятельной деятельности, благомыслящая сильная власть одна может заставить его двинуться вперед. Если сильная власть находится в руках туземцев, то хороший правитель встречается редко и лишь временно. Но если власть принадлежит более цивилизованному народу, то он может доставлять постоянно хороших правителей. Господствующая страна может сделать для подвластных ей народностей все, что может быть сделано последовательным рядом монархов с неограниченной властью, обеспеченных непреодолимой силой против случайностей, которым подвержено управление варварским народом, и вследствие своих дарований способных предпринять все, чему научил опыт более цивилизованный народ. Таков идеал господства свободного народа над варварским или полуварварским. Нам нечего рассчитывать на осуществление этого идеала, но если правители не стремятся приблизиться к нему по мере сил, то они повинны перед народом в самом сильном нарушении доверия, и если они вовсе к нему не стремятся, то являются своекорыстными узурпаторами, столь же преступными, как и те, которые из хищничества или честолюбия в течение веков постыдно играли судьбою народных масс.

Теперь уже очень распространено и с каждым годом все более распространяется явление, что наиболее отсталые народы либо совершенно подчинены более цивилизованным народам, либо находятся под полным их политическим обаянием. Таким образом, в наше время одна из наиболее существенных задач заключается в правильной организации управления подвластными народами. Его нужно организовать так, чтобы оно было не злом, а благом для подвластного народа, чтобы оно было наиболее совершенным и представляло самые благоприятные условия для будущего его непрерывного прогресса. Но вопрос об организации хорошего правительства для более отсталого народа разрешается по большей части далеко не так правильно, как разрешается соответственный вопрос в применении к народу, который способен сам собой управлять. Можно даже сказать, что он принадлежит еще к числу вопросов открытых. Конечно, поверхностные люди не затруднятся его решить. Если, например, Индия не может управлять сама собой, то требуется только назначение министра, который управлял бы ею, и подчинение этого министра, как и всех прочих английских министров, ответственности перед парламентом. К сожалению, этот способ решения вопроса, наиболее, по-видимому, простой, в то же время представляется и самым худшим и обнаруживает со стороны его защитников полное непонимание тех требований, которые могут быть поставлены хорошему правительству. Две совершенно различные вещи: управлять страной под ответственностью перед

народом этой страны и управлять страной с ответственностью перед народом другой страны. В первом случае мы имеем дело с хорошим правлением, потому что свобода лучше деспотизма; во втором мы имеем дело только с деспотизмом. Возможен лишь выбор того или другого деспотизма, и вовсе еще нельзя сказать, что деспотизм 20 млн людей лучше деспотизма нескольких людей или одного человека. Но не подлежит сомнению, что деспотизм людей, которые вовсе не знают подвластного народа, по всей вероятности, будет хуже деспотизма тех, кто его знает. Обыкновенно люди не придерживаются мнения, что непосредственные агенты власти управляют лучше, потому что они управляют от имени отсутствующего властителя и притом такого, у которого есть масса других, более настоятельных забав. Властитель может подвергать их строгой ответственности, усиливаемой тяжкими взысканиями; но еще весьма сомнительно, чтобы эти взыскания часто достигали цели.

Иностранцы могут управлять страной лишь весьма несовершенно и преодолевая большие трудности, даже если между управляющими и управляемыми нет основной противоположности в привычках и воззрениях. Иностранец редко понимает народ. Он не может, судя по впечатлению, которое производит тот или другой факт на его ум и чувства, составить себе ясное понятие о том, как он действует на ум и чувство подвластного народа. То, что коренной житель страны средних практических способностей знает, так сказать, чутьем, — иностранец может изучить лишь

постепенно с значительным трудом, и все-таки его знания будут неполны. Законы, обычаи, социальные условия, подвергаемые им регламентации, не знакомы ему с детства, а представляются ему чем-то чуждым. Многие частные вопросы он вынужден решать, руководствуясь справками у коренных жителей страны, и ему очень трудно знать, кто из них собственно заслуживает доверия. Его боятся, к нему относятся подозрительно, по большей части его не любят, обращаются к нему по большей части только из личных выгод, и он склонен принимать подобострастно заискивающих у него людей за наиболее надежных. Ему угрожает опасность относиться презрительно к коренному населению, а последнее в свою очередь подвергается другой опасности, именно не доверять даже благим намерениям иностранного правителя. Но это только часть тех трудностей, с которыми приходится бороться иностранцу, искренно желающему управлять хорошо. Чтобы до некоторой степени преодолеть эти трудности, требуются большие усилия и очень значительные способности со стороны главных правителей и весьма недюжинных со стороны его подчиненных. Лучшей организацией такого правительства будет такая, которая обеспечивает серьезный труд, дает простор способным людям и оказывает наибольшее доверие самым выдающимся из них. Между тем ответственность перед властью, которая сама не совершала этого труда, не приобрела этих способностей и по большей части даже не заботится о том, чтобы этот труд был совершен или эти способности были

приобретены кем-нибудь другим в удовлетворительной мере, не может считаться сколько-нибудь верным средством для достижения предположенной цели.

Говорить, что народ управляет в собственной стране, — это имеет вполне реальный смысл; но один народ ни в каком случае не может управлять другим, — это бессмыслица. Народ может превратить другую страну в своего рода заповедное место, где он один вправе охотиться или извлекать прибыли, в своего рода скотный двор, ферму, эксплуатируемую единственно для получения наибольших выгод. Но если истинная задача правительства состоит в том, чтобы заботиться о благе управляемых, то совершенно невозможно, чтобы народ принял ее непосредственно на себя. Все, что он может сделать, это возложить ее на некоторых из лучших своих деятелей. Для последних, однако, общественное мнение собственной страны не может служить руководством при исполнении ими своих обязанностей или указанием, как их исполнять. Стоит только взвесить, каково бы было управление самой Англии, если бы англичане знали собственные дела и заботились о них лишь в той мере, в какой они знают дела индусов и заботятся о них. Но и это сравнение не дает полного понятия о сущности вопроса, ибо народ, настолько равнодушный к делам других, вероятно, разыгрывал бы только чисто пассивную роль и предоставил бы правительство самому себе, между тем как в примере Индии политически предприимчивый английский народ, правда по большей части только одобряет, но иногда вмешивается в дела, однако постоянно

там, где ему вмешиваться не следует. Действительные причины благосостояния или бедственного положения, прогресса или регресса индусов далеко выходят за пределы его кругозора. У него нет необходимых сведений, чтобы уяснить себе существование этих причин или верно судить об их действии. Самые существенные вопросы могут быть решаемы помимо его одобрения, равно как самые ужасные злоупотребления могут происходить помимо его ведения. Мотивы, побуждающие его принципиально вмешиваться в дела подвластной страны и подвергать контролю деятельность местной администрации, бывают двоякого рода. Англичане могут стремиться к насильственному распространению своих идей, например, принимать меры к обращению туземцев в христианство и сознательно или бессознательно оскорблять их религиозные чувства. Ошибка, свойственная тут общественному мнению властвующей страны, прекрасно иллюстрируется очень распространенным ныне в Англии требованием, чтобы в правительственных школах дети обучались священной истории по собственному их желанию или по желанию их родителей. Казалось бы, что это вполне соответствует чувству справедливости и беспристрастия, насколько его можно ожидать от искренних и убежденных людей. Действительно, с европейской точки зрения требование это вполне законно и нисколько не противоречит принципам веротерпимости. Но азиат совершенно иначе смотрит на дело. Азиатский народ не может себе представить, чтобы правительство пускало в ход свой официальный механизм,

не имея твердо определенной цели, и преследовало эту цель полумерами, когда оно имеет силу и может вынудить к ней управление. Если в правительственных школах детей обучают христианской вере, хотя бы уроки задавались только тем ученикам, которые этого пожелают добровольно, родители никогда не поверят, что не будут приняты меры для обращения детей в христианство или для уклонения их от веры отцов. Но даже если бы удалось их в этом убедить, то только в том случае, когда школа вовсе не достигала бы цели, т.е. не обращала бы ни одного туземца в христианство. Наоборот, если она будет иметь хотя бы малейший успех в этом отношении, то нанесет удар не только правительственной системе народного образования, но, может быть, даже самому правительству. Все увещания сторонников веротерпимости не заставят лиц, принадлежащих к англиканской церкви, отдавать своих детей в католические семинарии. Ирландские католики ни в каком случае не будут посылать своих детей в школы, где их могут обратить в протестантство. А между тем мы надеемся, что индусы, твердо убежденные, что их можно лишить их веры путем чисто физического действия, добровольно станут подвергать себя опасности быть обращенными в христианство.

Вот один из случаев, когда общественное мнение властвующей страны влияет скорее вредно, чем благотворно на деятельность местной администрации. В других случаях вмешательство происходит преимущественно там, где его настойчивее всего требуют, т.е.

ради интересов англичан, поселившихся в Индии. Они имеют на родине друзей, располагают там органами печати и другими средствами воздействия на публику. У них общий язык и общие взгляды с их соотечественниками. Жалобы, исходящие от англичанина, выслушиваются с большим сочувствием даже со стороны лиц, избегающих всякой преднамеренной несправедливости. Между тем широкий опыт подтверждает, что если одна сторона властвует над другой, то граждане первой, ищущие счастья в подвластной стране, должны подлежать сильному контролю со стороны правительства, для которого они всегда составляют одно из главных затруднений. Пользуясь обаянием и преисполненные чувства превосходства, как победители, они стремятся властвовать, но не сознают ответственности, сопряженной с их властью. Среди народа, вроде индусов, самые энергические усилия администрации оказываются недостаточными, чтобы обеспечить слабого против сильного, а наибольшей силой располагают пришельцы-англичане. Когда личные качества не противодействуют в значительной степени развращающему влиянию этого положения вещей, они относятся с крайним пренебрежением к туземцам и не допускают мысли, чтобы права последних могли служить препятствием для их собственных притязаний. Самая естественная защита, оказываемая туземцам против такого мероприятия, которое признается ими полезным для достижения коммерческих целей, выставляется ими, иногда совершенно искренно, кровной обидой. Подобное настроение столь естественно

при таких условиях, что несмотря на противодействие, оказанное правительством притязаниям англичан, оно прорывается постоянно более или менее сильно. Хотя само правительство не разделяет этого настроения, оно не в состоянии подавить его вполне даже среди молодых и незрелых элементов в своей собственной гражданской администрации, находящейся, однако, в гораздо большей зависимости от него, чем частные лица, поселившиеся в Индии. По достоверным сведениям совершенно аналогично положение французов в Алжире или американцев в территориях, отвоеванных у Мексики. Таково, по-видимому, положение европейцев в Китае и даже в Японии. Нет надобности напоминать, каково было положение испанцев в южной Америке. Во всех этих случаях правительство лучше лиц, ищущих обогащения, и делает все, от него зависящее, чтобы оказать туземцам покровительство против них. Даже испанское правительство стремилось к этому искренно, хотя и безуспешно, как это известно всякому читавшему поучительную книгу Гелпса. Если бы испанское правительство было подчинено общественному мнению испанского народа, то оно, вероятно, и не пыталось бы оказывать подобной защиты, потому что испанцы, несомненно, стояли бы на стороне не язычников, а своих христианских друзей и родственников. Европейские пришельцы, а не туземцы пользуются расположением своего отечества, и только их показания обыкновенно признаются достоверными, потому что они одни имеют побуждение и располагают средствами

настойчиво влиять на невнимательное и равнодушное общественное мнение. Недоверие, с каким англичане более, чем всякий другой народ, обыкновенно относятся к собственной стране в вопросах, касающихся инородцев, направлено преимущественно на мероприятия правительства. Во всех же столкновениях между правительством и частными лицами всякий англичанин непременно предполагает, что вина на стороне правительства. Когда английский подданный требует, чтобы правительство в данном частном случае игнорировало гарантии, предоставленные туземцам против английских притязаний, административные органы, несмотря на добрые свои намерения, по большей части предпочитают ради ограждения своих интересов в парламенте и во избежание столкновений сделать соответственные уступки.

Дело ухудшается еще тем, что когда к английскому общественному мнению обращаются во имя справедливости и человеколюбия с воззванием прийти на помощь подвластной стране или народу, а оно, к чести своей, очень восприимчиво к подобным воззваниям, — столь же вероятно, что цель не будет достигнута. В подвластной стране также существуют притеснители и угнетенные, могущественные классы или отдельные лица и покорные им рабы; между тем только первые располагают средствами влиять на английское общественное мнение. Деспот или сластолюбец, лишенный власти вследствие злоупотребления ею, но не потерпевший другого наказания, а напротив, продолжающий пользоваться земными благами

в большей степени, чем прежде; шайка привилегированных землевладельцев, требующих, чтобы государство предоставило им принадлежащее ему право обложения земли налогом, или признающих всякую попытку оградить народную массу от их эксплуатации величайшей несправедливостью, — вот кто легко может найти себе заинтересованных или наивных защитников в парламенте и печати. Безмолвные миллионы таких защитников не находят.

Предыдущие соображения показывают нам, как действует принцип, который можно было бы считать бесспорным, если бы на него чаще обращали внимание, именно тот принцип, что если ответственность перед управляемыми представляет самую надежную гарантию хорошего управления, то ответственность перед какими-нибудь другими лицами не приводит к тому же результату, а может породить столько же зла, сколько и добра. Ответственность местных правителей в наших азиатских владениях перед английским народом полезна преимущественно потому, что она обеспечивает гласное обсуждение мер, принимаемых правительством. Но польза гласного обсуждения не требует, чтобы широкая публика уяснила себе подлежащий решению вопрос: достаточно, если его уяснят себе некоторые лица из ее среды. Чисто нравственная ответственность не составляет ответственности перед всем народом, а только перед теми лицами среди него, которые составили себе суждение о данном вопросе. Взвешивать и подсчитывать следует мнения, и голос одного человека, хорошо знакомого с предметом,

должен уравнивать голоса тысячи людей, незнакомых с ним. Нельзя сомневаться в пользе такого положения, в силу которого администраторы подвластной страны вынуждены защищать свои мероприятия перед общественным мнением; среди него всегда найдутся несколько компетентных судей, хотя мнения остальных, вероятно, будут значительно хуже, чем отсутствие всякого мнения. Вот в чем заключается вся польза, вытекающая из контроля английского парламента и народа над местным правительством Индии.

Исполняя свой долг по отношению к Индии, английский народ может, не навязывая ей непосредственно своего управления, снабжать ее хорошими правителями. Такими правителями менее всего могут быть английские министры, озабоченные делами не Индии, а Англии. Они сохраняют свой пост так недолго, что не могут надлежащим образом освоиться со сложным управлением отдаленной страны; на них искусственное общественное мнение, вызываемое двумя или тремя парламентскими говорунами, влияет сильнее, чем настоящее общественное мнение; они не имеют надлежащей подготовки и не занимают надлежащего положения, чтобы искренно составить себе самостоятельное мнение. Свободная страна, которая пытается управлять отдаленными владениями с другим населением, создавая только новую отрасль собственного управления, неизбежно терпит неудачу. Единственная система, которая может увенчаться некоторым успехом, заключается в создании администрации, имеющей более или менее устойчивый характер, допуска-

ющей со стороны общегосударственного управления только контроль и право отвергать те или другие мероприятия. Такая местная администрация существовала в Индии. Я опасюсь, что как сама Индия, так и Англия сильно попятятся за близорукую политику, упразднившую этот посредствующий правительственный механизм.

Нечего упоминать, что подобная администрация не может удовлетворять всем требованиям хорошего управления. Прежде всего, не может быть полного совпадения и непрерывности интересов управляющего и управляемых, которые так трудно достигаются, даже когда управляемый народ в большей или меньшей степени подготовлен к управлению собственными делами. В данном случае нет необходимых условий для хорошего управления, и приходится довольствоваться только меньшим злом. Вопрос сводится к тому, чтобы дать местной администрации такую организацию, которая при существующих трудных условиях заставляла бы ее по возможности сильнее дорожить хорошим управлением и избегать дурного. Такую организацию и представляет собой посредствующее административное учреждение. Оно имеет всегда то преимущество пред непосредственным управлением, что при всяких обстоятельствах несет только обязанности по отношению к управляемым и должно считаться только с интересами последних. Его можно поставить в такие условия, — как это было сделано по отношению к ост-индской компании, — что дурное управление будет находиться в полной независимости от своекорыстных

классовых или частных интересов. Если правительство метрополии и парламент подчиняются влияниям этого рода при исполнении задач, возложенных на него в последней инстанции, то местное административное учреждение, наверно, выступит защитником владений перед лицом метрополии. Кроме того, оно в силу вещей составлено преимущественно из лиц, располагающих специальными сведениями в этого рода вопросах, получивших подготовку на месте и посвящающих себя административной деятельности по профессии. Обладая этими качествами и не опасаясь потерять место вследствие разных случайностей в политической жизни метрополии, такие местные администраторы отождествляют себя со своей должностью и конечно гораздо более заинтересованы в успехе административных задач и в процветании страны, которой они управляют, чем член кабинета в конституционной стране, дорожающий исключительно хорошим управлением той страны, в которой он действует. Насколько выбор других местных административных деятелей будет зависеть от этого учреждения, их назначение не будет подчинено водовороту партийной борьбы с ее прискорбными последствиями и влиянием, которые вызываются стремлением заручиться сторонниками или устранить противников и которым заурядные деятели подчиняются всегда легче, чем сознанию своего долга предоставлять места только наиболее подготовленным людям. Оградить по возможности эту категорию назначений от вредных влияний гораздо важнее, чем устранить любое неустройство в других отраслях

администрации. Во всякой другой отрасли управления дурные последствия неподготовленности чиновника ослабляются влиянием общественного мнения. Но так как в подвластной стране сам народ не может взять контроль над административными деятелями в свои руки, то успех управления всецело зависит от качеств и способностей самих администраторов.

Никогда не следует забывать, что в такой стране, как Индия, все зависит от личных качеств и способностей правительственных агентов. Эта истина служит основным принципом управления страной. Тот день, когда в Индии придут к заключению, что и там можно безнаказанно придерживаться системы, достигшей уже такого преступного распространения в Англии, в силу которой ответственные должности раздаются по соображениям личного характера, будет началом упадка и крушения нашего господства. Даже при искреннем желании отдать предпочтение лучшему кандидату нельзя рассчитывать, что всегда найдены будут самые подходящие деятели. Их должна готовить самая система, это и достигалось до сих пор. Вот почему наше управление в Индии было устойчиво и приводило к постоянным, тоже не особенно быстрым, административным и гражданственным успехам. Теперь же восстают против этой системы с таким озлоблением, ее стараются упразднить с таким усердием, как будто подготовка чиновников к их должностям — дело совершенно неразумное и составляет ничем не оправдываемое нарушение права на неопытность и невежество. Существует тайный

заговор между людьми, которые добиваются перво-степенных постов в Индии для своих родственников, живущих еще в Англии, и людьми, которые, переселившись уже в Индию, требуют, чтобы их перевели из конторы, торгующей индиго, или из канцелярии присяжного поверенного прямо на пост министра юстиции или финансов. В администрации у нас установилась «монополия», вызывавшая в свое время много нападков и сильно напоминающая монополию, какой пользуется судебный персонал: ее отмена широко раскроет двери вестминстерского дворца первому встречному, друзья которого удостоверяют, что он по временам заглядывал в Блэкстон. Если установится обычай посылать чиновников из Англии или поощрять их к переселению в Индию для занятия там видных должностей без предварительного их ознакомления с делами на второстепенных должностях, то самые важные из них будут предоставлены племянничкам и карьеристам, относящимся совершенно безучастно к интересам страны или к своему делу, не располагающими надлежащими знаниями, озабоченными только тем, чтобы поскорее обогатиться и вернуться домой. Благополучие страны требует, чтобы люди, предназначенные управлять ею, посылались туда уже в молодости в качестве простых кандидатов, начинали свою службу с простых должностей и повышались только по прошествии некоторого времени, когда они докажут свою подготовку. Система, которой придерживались остиндская компания, страдала тем недостатком, что хотя на высшие должности тщательно избирались лучшие

люди, но если чиновник оставался на службе, то рано или поздно он все-таки получал повышение, каков бы ни был его нравственный и умственный ценз. Не следует, однако, забывать, что при таком составе чиновников даже наименее пригодные повышались после долголетнего исполнения своих обязанностей под контролем высших чиновников и, по меньшей мере, не заслужив решительного порицания. Но хотя это и ослабляло недостатки системы, они все-таки оставались значительными. Если человек признается способным занять только место помощника, то он должен оставаться им всю свою жизнь, и поступившие на службу после него, если они способнее, должны повышаться независимо от его повышения. Однако за исключением этого недостатка, старая система представляется мне вполне целесообразной. К тому же она получила дальнейшее усовершенствование, совместимое с ее сущностью, именно первоначальные назначения были поставлены в зависимость от предварительного конкурсного испытания. Это нововведение представляет то преимущество, что чиновники избираются из числа лиц наиболее трудолюбивых и способных и что за редкими исключениями между должностными лицами, от которых зависит назначение, и кандидатами на должность нет каких-либо личных отношений.

Справедливо во всех отношениях, чтобы избранные и подготовленные таким образом чиновники назначались исключительно на места, требующие специальных знаний по делам Индии и опытности в них. Если дверь, ведущая к высшим должностям, будет, хотя бы

только случайно, открываться лицам, не побывавшим на низших, то в нее будут так усердно стучаться влиятельные люди, что трудно будет держать ее вообще закрытой. Исключение может быть допущено только для наивысшего поста. Вице-король британской Индии должен свободно избираться из числа деятелей, наиболее способных к общему управлению. Обладая этой способностью, он проявит и другие и сумеет воспользоваться существующими в стране знаниями и опытностью в местных делах, которых он сам не имел случая приобрести. По весьма основательным причинам вице-король должен быть человеком, не прошедшим обычных ступеней служебной иерархии. Все ведомства более или менее заражены предрассудками, от которых должен быть свободен главный правитель. Далее между способными и опытными деятелями, прослужившими всю свою жизнь в Азии, не найдется таких, которые усвоили бы себе наиболее передовые европейские идеи в делах общего управления. Эти идеи главный правитель должен привезти с собой и сочетать их с опытом, сложившимся в самой Индии. Кроме того, принадлежа к другому классу людей и будучи назначен другой властью, он лишь в редких случаях будет иметь личные пристрастия, отвлекающие его от правильного пути при назначении на те или другие должности. Это важное обеспечение честного замещения должностей существует в редком совершенстве при смешанной системе управления короной и ост-индской компанией. Генерал-губернатор и губернаторы, от которых в последней инстанции

зависят назначения, сами если не по закону, то фактически назначаются короной, т.е. общим правительством, а не местным собранием. Высшее должностное лицо, назначаемое короной, в большинстве случаев лично или политически не заинтересовано в тех или других местных назначениях, между тем как собрание, в котором значительное число членов сами служили в Индии, по всей вероятности, не будет столь беспристрастно. Но эта гарантия исчезнет, если чиновники, хотя бы посылаемые в Индию еще молодыми людьми в качестве кандидатов, будут избираться в значительном числе из того класса, который доставляет вице-королей и губернаторов. В этом случае даже первоначальные конкурсные испытания не представят достаточного обеспечения. Правда, они устранят невежественных и неспособных кандидатов, заставят молодых людей из привилегированных семейств вступить в соперничество с остальными кандидатами при одинаковом запасе знаний и способностей, исключат наиболее тупоумных, находящих себе места на церковной службе, но затем они несколько не будут служить обеспечением против предоставления мест по протекции. При таких условиях должностное лицо, от которого зависят назначения, уже не будет стоять в стороне от кандидатов и относиться к ним безразлично; наоборот, некоторая часть их будет находиться с ним в личных отношениях, а более значительная — в отношениях политических. Члены некоторых семейств и вообще представители высших классов и лица, имеющие хорошие связи, будут повышаться

быстрее, чем их конкуренты, сохраняют свои места, несмотря на проявленную неспособность, или получают должности, на которые есть более способные кандидаты. Тут произойдет то же, что вредит производству в армии, и разве только лица, отличающиеся такой невероятной наивностью, что могут верить в беспристрастие военного производства, будут рассчитывать и на беспристрастие при назначениях в индийскую гражданскую службу. Я опасаясь, что при настоящей системе это зло не может быть устранено путем каких-либо общих мер. Ни одна из них не может представить обеспечения, какое сама по себе представляла так называемая система двойственного управления.

Для Индии, несомненно, было злом то, что признается большим преимуществом в системе управления метрополией, именно, что система эта выработалась сама собой не в силу предварительного плана, а путем последовательных мероприятий и приспособления государственного механизма, первоначально созданного для других целей. Так как страна, от которой зависело ее сохранение, не была той страной, потребности которой ее вызвали, то выгодные ее практические последствия не были осознаны общественным ее мнением, и потребовались теоретические доказательства ее пользы. Но именно их-то, к несчастью, не доставало, и, несомненно, общая правительственная теория не может их дать, так как она создана для государств, находящихся в совершенно других условиях, чем какие существовали в данном случае. Между тем в правительственной, как и во всякой другой челове-

ческой деятельности, все устойчивые начала внушены были первоначально наблюдением над какими-нибудь особенными случаями, предоставляющими действие общих законов в новой или еще неотмеченной комбинации. Великобританские, равно как и североамериканские установления, по преимуществу внушили народам правительственные теории, которые после всего ими пережитого теперь воскрешают их к новой политической жизни. Ост-индская компания выяснила, как цивилизованная страна может лучше всего управлять своими полуварварскими владениями, и, внушив соответствующую теорию, она исчезла. Было бы очень странно, если бы после двух или трех дальнейших поколений эта теория составила бы единственное наследие нашего господства в Индии, если бы потомство сказало о нас, что, случайно напав на такой строй, до которого нам не удалось правильно додуматься, мы поспешили его уничтожить и лишились тех выгодных условий, которые он мог создать, вследствие непонимания вызвавших его начал. Будем надеяться, что этого не случится; но если Англия и цивилизация избегнут такого прискорбного последствия, то только заручившись гораздо более широкими политическими воззрениями, чем может дать английская или европейская практика, и посвятив себя более глубокому изучению положения Индии и политических ее условий, чем какому до сих пор посвящали себя английские политики или лица, знакомившие английскую публику с индийскими делами.

Библиотека ГВЛ
Серия: «Политика»

Джон Стюарт Милль
О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ПРАВЛЕНИИ

Корректор: *Беляева М. В.*
Верстка: *Фонченко С. В.*
Художественное
оформление: *Пушкарный А. В.*

Подписано в печать 08.03.2006. Формат 70×100^{1/32}.
Бумага офсетная. Гарнитура «AcademyC». Усл. печ. л. 15,6.
Уч.-изд. л. 13,4. Тираж 2000 экз.

ООО «Социум» e-mail: info@sotsium.ru (495) 330-51-98