ДЖ. СТ. МИЛЛЬ

РАЗМЫШЛЕНИЯ О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ПРАВЛЕНИИ

John St. MILL

CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT

Перепечатка с издания Яковлева, Спб., 1863

PUBLISHED BY CHALIDZE PUBLICATIONS
BENSON, VERMONT 05731
MANUFACTURED IN USA

ДЖ. СТ. МИЛЛЬ

РАЗМЫШЛЕНИЯ
О
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ПРАВЛЕНИИ

CHALIDZE PUBLICATIONS 1988

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие автора к 1-му изданию 5
Предисловие автора ко 2-му изданию 6
Глава I. В какой мере правительственные формы могут быть предметом выбора 7
Глава II. Критериум хорошей формы правления 19
Глава III. Идеально лучший образ правления есть представительное правление 38
Глава IV. При каких условиях представительное правление не приложимо 49
Глава V. Истинное назначение представительных собраний 61
Глава VI. Недостатки и опасности, связанные с представительным правлением 77
Глава VII. Истинная и ложная демократия; представительство всех и представительство только большинства 92
Глава VIII. О мере распространения права подачи голосов 115
Глава IX. Должно ли быть двойное избирательство? 135
Глава X. О способе подачи голосов 142
Глава XI. Продолжительность парламентов 161
Глава XII. Должны ли члены парламента давать обязательства своим избирательным обществам? 164
Глава XIII. Должно ли быть две палаты 177
Глава XIV. Исполнительная власть в представительном правлении 186
Глава XV. Местные представительные собрания 204
Глава XVI. О национальности в ее связи с представительным правлением 221
Глава XVII. Федеральное правительственное правление . . . 230
Глава XVIII. Управление свободного государства в его владениях 242

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА
к 1-му изданию

Тот, кто удостоил прочесть мои прежние сочинения, вероятно не найдет ничего особенно нового в настоящем труде; его начала те же, для которых я работал в продолжение большей части моей жизни, а практические приложения были еще прежде указаны или мною, или другими. Новое заключается в том, что все они собраны вместе, представлены в связи и, может быть в том еще, что приведено много в их подтверждение. Во всяком случае многие из моих мнений, если они и не новы, встретят теперь столь же мало общего сочувствия, как если бы они были новыми.

Как бы то ни было, судя по разным указаниям, в особенности по последним прениям о парламентской реформе, мне кажется, что и консерваторы, и либералы (если называть их тем именем, каким они сами продолжают называть себя) потеряли веру в то политическое учение, которое они номинально исповедуют; а между тем ни та, ни другая сторона не сделала ни одного шага вперед к отысканию чего-либо лучшего. А лучшая доктрина должна быть возможна; но она не должна быть просто сделкою, примиряющей разногласия той и другой стороны, но что-нибудь более обширное, что в силу его большей объемлемости могло бы быть принято и консерватором, и либералом, не заставляя их отрекаться от того, что в их собственном учении им кажется действительно достойным уважения. Когда столь многие смутно чувствуют недостаток такой доктрины и лишь немногие могут похвалиться, что нашли ее, каждый может смело предлагать все, что, по его мнению, может способствовать к образованию этой доктрины.

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА
ко 2-му изданию

Единственная перемена в этом издании, которая касается не изменения только слов (исключая примечания к XIV главе) состоит в нескольких страницах, прибавленных к VII главе, для разъяснения некоторых возражений, сделанных против защищаемого в ней плана представительного меньшинства.

ГЛАВА I.

В КАКОЙ МЕРЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ФОРМЫ МОГУТ БЫТЬ ПРЕДМЕТОМ ВЫБОРА

Все размышения о формах правления носят на себе более или менее исключительный отпечаток двух противоположных теорий политического устройства, или лучше сказать, двух противоположных представлений о том, что такое политические учреждения.

Некоторые понимают правление чисто практически *как искусство,* не поднимающее никаких вопросов, кроме вопросов о цели и средствах. Правительственные формы являются средством, как всякое другое, *для достижения* человеческих целей; на них смотрят, как *на дело* человеческой изобретательности. Так как они созданы человеком, то и предполагается, что человеку предоставлен выбор, создавать их или нет, и как, на какой образец их создавать. При таком взгляде правление есть *задача,* которая решается как всякое другое *житейское* дело. Прежде всего следует определить цели, к которым должны стремиться правительства; потом рассмотреть, какая правительственная форма всего способнее осуществить эти цели. Когда мы пришли к верным заключениям относительно этих двух пунктов и нашли форму правления, соединяющую самую большую долю добра с самой малой долей зла, тогда останется склонить своих сограждан или тех, для кого те учреждения назначены, к сочувствию мнению, до которого мы дошли своим путем. Найти лучшую форму правления, уверить других, что она действительно лучшая, и потом побудить их к ее осуществлению — вот

порядок идей в умах тех, кто держится этого взгляда в политической философии. На конституцию они смотрят так, как смотрели бы на паровой плуг или молотильную машину, – вся разница в степени интереса.

Им противоположен другой род политических мыслителей, которые до того далеки от сопоставления формы правления с машиной, что на первую они смотрят как на естественный продукт, а на правительственную науку как на отрасль естествознания. По их мнению, правительственные формы не могут быть предметом выбора. Так или иначе мы должны брать их, какими находим. Правительства не могут быть построены по предвзятому плану; они "не делаются, не растут". Наше дело по отношению к ним, как ко всем фактам естественного мира, состоит в том, чтобы познакомиться с их природными свойствами и приспособиться к ним. На основные политические учреждения народа эта школа смотрит как на органический плод природы и жизни такого-то народа, как на продукт их обычаев, инстинктов, бессознательных потребностей и желания, всего менее, их сознательных стремлений. Воля здесь настолько принимает участие, насколько она удовлетворяет нуждам минуты средствами минуты; если они бывают согласны с чувствами и характером народа, то держатся прочно и таким образом, путем постепенной агрегации, создается политическая система, совершенно приспособленная к народу, обладающему ею, но которую было бы бесполезно навязывать нации, где природа и обстоятельства не выработали ее сами собою.

Трудно решить, какое из двух учений было бы нелепее, если предположить, что кто-нибудь захотел держаться исключительно той или другой теории. Но начала, которые люди проповедуют по поводу какого-либо спорного предмета, бывают обыкновенно весьма неполным выражением их настоящих убеждений. Никто не верит, что всякий народ способен создать всякого рода учреждения. Как далеко ни проводить аналогии механических производств, но даже и здесь выбор между деревянным или железным инструментом определяется не тем только, что какой-то инструмент сам по себе лучше; принимается во внимание, соединяет ли он в себе другие качества, необходимые для его выгодного употребления, и в особенности, имеют ли те люди, которые станут употреблять его в дело, достаточно знания и

уменья обходиться с ним. С другой стороны, те, которые говорят об учреждениях, как своего рода живых организмах, вовсе не такие политические фаталисты, за каких они выдают себя. Они не предполагают, чтобы у человечества не было никакого выбора, относительно формы правления, при которой ему приходится жить, чтобы рассмотрение последствий, вытекающих из различных форм правления, не участвовало в выборе. Несмотря на то, что каждая из двух сторон доводит свою теорию до крайностей из противоречия другой, несмотря на то, что никто не держится той или другой без ограничения, обе доктрины соответствуют коренному различию двух направлений мысли; и хотя очевидно, что ни одна из них не находится в полном заблуждении, и мы постараемся вникнуть в то, что лежит в основании каждой из них, чтобы воспользоваться тою долей истины, какая существует в ней.

Вспомним прежде всего, что политические учреждения (как ни забывается по временам эта истина) – дело людей и одолжены своим происхождением и существованием человеческому произволу. Люди, проснувшись в одно прекрасное утро, не нашли их внезапно выросшими. Они не походят на деревья, которые, раз посаженные, *"всегда растут"* между тем как люди *"спят"*. Их создает такими, какими они есть, во всякую пору их существования, свободная воля человека. Поэтому как все, что делают люди, и они могут быть хорошо или дурно созданы; рассудок и искусство могли быть употреблены на создание их, или вовсе не употреблены. Наконец, если народ не успел, или вследствие внешнего давления, не имел возможности создать себе конституцию постепенным процессом исправления всякого зла, по мере того, как оно проявлялось, или по мере того, как угнетенные набирались силы противодействовать ему, такое замедление политического прогресса было без сомнения большим для него несчастием; но это еще не доказывает, чтобы то, что оказалось хорошим для других, не было хорошо и для него, и не будет хорошо, когда он найдет нужным к нему обратиться.

С другой стороны, следует также помнить, что политический механизм не действует сам собою. Он как делается людьми, так и работает при помощи людей и даже очень обыкновенных. Он требует не только простого допущения, но дея-

тельного содействия, и должен быть принаровлен к способностям и качествам людей в данную минуту. Это предполагает три условия: народ, для которого форма правления предназначена, должен желать принять ее и если не желать, то по крайней мере не оказывать непреодолимых препятствий ее установлению. Он должен иметь охоту и способность делать все нужное для ее поддержания. Он должен иметь охоту и способность делать все, что потребуется от него, чтобы дать ей возможность достигнуть своего назначения. Слово "делать" должно быть понято так, что в нем содержится как самое дело, так и воздержание от него. Народ должен быть способен выполнить условия деятельности и условия воздержания, равно необходимые как для того, чтобы поддержать существующую политическую систему, так и для того, чтобы сделать ее способной достигнуть своих целей, так как способность достижения составляет ее силу.

Недостаток какого-нибудь из этих условий делает форму правления, какие бы благоприятные надежды она ни подавала, в частном случае совершенно не приложимою.

Первое препятствие, отвращение народа от какой-нибудь формы правления, не требует особых объяснений, потому что даже в теории его никогда нельзя было обойти. Случаи встречаются постоянно. Только чужая сила могла побудить племя североамериканских индейцев подчиниться стеснительным условиям правильной цивилизованной правительственной системы. То же самое можно бы сказать, хотя не так решительно, о варварах, нашедших на Римскую империю. Потребны были целые столетия и совершенная перемена обстоятельств, чтобы привести их в правильное повиновение даже их собственным вождям, в то время когда они не были под их знаменами. Есть нации, которые неохотно подчиняются какому-нибудь правительству, кроме правления некоторых фамилий, с незапамятных времен пользующихся привилегией поставлять им начальников. Другие народы только иностранное завоевание может принудить жить под монархическим началом; иные же — равно противятся республике. Иногда препятствия состоят в неприложимости системы в известное время.

Но бывают и *другие* случаи, когда народ, и не противящийся известной форме правления, и даже желающий ее, может

не хотеть или не быть способным выполнить ее условия. Он может быть неспособным выполнить даже такие условия, которые необходимы для одного номинального существования правления. Так, народ может предпочитать свободное правление, но если вследствие беспечности, беззаботности, трусости или недостатка гражданского духа он не способен к усилиям, необходимым для его сохранения; если он не станет бороться за него, когда на него прямо нападают; если его можно обмануть хитростями, направленными к тому, чтобы лишить его этого правления, или, если вследствие минутного упадка духа, внезапного страха или припадка энтузиазма к какому-нибудь лицу он может быть побужден сложить свою свободу к ногам хотя бы и великого человека или вверить ему полную власть, которая бы дала ему возможность ниспровергнуть его учреждения; во всех этих случаях народ более или менее неспособен к свободе, и хотя на короткое время она могла бы послужить ему на пользу, невероятно однако же, чтобы он мог долго пользоваться ею.

С другой стороны, народ может не желать и быть неспособным выполнить те обязанности, которые налагает на него известная форма правления. Грубый народ, хотя до некоторой степени восприимчивый к преимуществам цивилизованного общества, может быть неспособным к воздержности, которую оно требует; его страсти могут быть слишком необузданны, его личная гордость слишком взыскательна, чтобы избегнуть частных столкновений и предоставить законам наказание его действительных или воображаемых проступков. В подобном случае цивилизованное правление, чтобы оно могло приносить ему действительную пользу, должно быть в значительной мере деспотическим; таким, над которым народ не имел бы контроля и которое в значительной мере стесняло бы его действия.

Далее, должен считаться неспособным к какой-либо другой свободе, кроме ограниченной, вякий народ, который в преследовании преступников не содействует по собственной воле закону и общественным властям. Народ, который более склонен скрыть преступника, чем схватить его, который, подобно индусу, скорее готов дать ложное свидетельство, чтобы спасти человека, его ограбившего, чем показать на него и тем причинить себе беспокойство, возбудив его мщение; народ, где, как у многих европейских наций до настоящего времени, когда кто-

нибудь убьет другого на улице — зрители сторонятся, потому что это подлежит ведению полиции и что лучше не мешаться в чужие дела; народ, который негодует на казнь, но спокойно смотрит на убийство — такой народ требует общественных властей с более обширным правом кары, потому что им только могут быть гарантированы самые необходимые требования цивилизованной жизни. Такое жалкое состояние общественного чувства у какого-либо народа, вышедшего из состояния дикости, обыкновенно бывает несомненным следствием предшествовавшего дурного правления, которое приучило людей смотреть на закон, как на созданный для каких-то других целей, чем для целей блага, а на его служителей, как на более опасных врагов, чем открыто нарушающих его. Как ни мало заслуживают порицания выросшие в таких привычках чувства, хотя такие привычки и устраняются под конец хорошим правлением, но пока они существуют в народе, он не может управляться *с таким* малым вмешательством власти, как народ, которого симпатия стоит на стороне закона и который готов деятельно содействовать его приложению.

Наконец, основые законы представительства могут иногда иметь очень мало значения, могут быть простым орудием тирании или козней, когда большинство избирателей не достаточно заинтересовано в их собственном правлении, чтобы подавать голос; или, если и подает, но когда этот голос не служит обществу, а продается за деньги или послушен мановению какого-нибудь лица, власть над ними имеющего, или которого они хотят поддержать из личных интересов. Такого рода народное представительство, вместо того чтобы быть ручательством против дурного правления, бывает только пружиной в его механизме. Помимо такого рода нравственных сомнений часто механические трудности полагают непреодолимые препятствия установлению правительственных форм. Хотя в древнем мире могла существовать и действительно существовала большая личная независимость, но в нем не было ничего похожего на правильное народное правление, чтобы переходило границы одной городской общины, потому что физические условия, необходимые для склада и распространения общественного мнения, встречались только у тех, которые могли быть собраны на одной агоре для рассуждения об общественных делах.

Вообще думают, что это препятствие уничтожается принятием представительной системы. Но чтобы совершенно победить его, необходима пресса и именно, газетная пресса, единственная, если и не во всех отношениях соответствующая, замена *пникса* и форума. Существовали такие общественные условия, при которых даже монархия несколько обширного объема не могла держаться, но неминуемо распадалась на мелкие владения, совершенно независимые друг от друга или соединенные между собою слабой связью феодальных отношений; это потому, что механизм власти не был достаточно совершенен, чтобы приводить в исполнение приказы на большем расстоянии от повелевающего лица. Даже повиновение армии этому лицу зависит, главным образом, от произвольной верности, и не было средством заставить народ платить сумму податей, достаточную на содержание войска, какое необходимо для того, чтобы держать в покорности обширную область. В таких и подобных случаях само собою разумеется, что сумма препятствий может быть сильнее или слабее. Она может быть так велика, что вследствие этого правительственная система дурно действует, что еще не исключает ни ее возможности, ни ее предпочтительности всякой другой в данном случае. Последний вопрос связан, главным образом, с одним условием, к рассмотрению которого мы еще не пришли: с вопросом о способности различных форм правления содействовать прогрессу.

Мы рассмотрели теперь три основные условия соответственности между правительственными формами и народом, который должен ими управляться. Если приверженцы этой теории, которую можно назвать натуралистическою, ничего другого не имеют в виду, как только указать на необходимость этих трех условий; если они думают, что никакое правление не может долго существовать, если только не выполнены первое и второе условие и в значительной мере и третье, — в *таких* границах их теория не допускает возражений. Если же они предполагают что-нибудь другое, *бо́льшее,* то теория их кажется мне несостоятельною. Все, что нам говорят о необходимости исторической основы государственных учреждений, об их необходимой сообразности с народными нравами, народным характером и т. п., означает или это, или ничего не означает. В таких и тому подобных фразах лежит большая доля сентиментальности, если они

должны означать что-нибудь другое и более широкое, кроме разумного лежащего в них смысла. С точки зрения практической указанные требования от политических учреждений только облегчают осуществление трех условий. Если постановление или род постановлений встретит путь, приготовленный для него в мнениях, вкусах и обычаях народа, – последний не только легче побуждается к принятию их, но и скорее научится им, и сам с самого начала будет более расположен делать, что потребуется от него, как для сохранения учреждений, так и для такого приведения их в действие, какое сделает их способными произвести лучшие результаты. Было бы большой ошибкой со стороны законодателя не принять таких мер, которые дали бы средство извлечь возможную пользу из таких существующих обычаев и наклонностей. С другой стороны, будет преувеличением возвести в необходимые условия то, что является подмогой и удобством. Люди легче побуждаются делать и легче делают то, к чему уже привыкли; но они также научаются делать вещи, новые для них. Привычка – большая подмога; но долгое знакомство с одной идеей может сделать ее привычной, если она даже была чужда вначале. Есть много примеров, где целый народ стремился к неизведанному. Мера прирожденной народу способности творить новое, применяться к новым обстоятельствам, эта сила сама составляет одну из сторон вопроса. В этом свойстве разные народы и различные степени цивилизации далеко разнятся друг от друга. О способностях известного народа исполнить условия данной формы правления нельзя судить по какой-нибудь общей мерке. Тут должно руководствоваться знанием каждого отдельного народа и общим практическим суждением и проницательностью. Не надо также терять из виду еще одного условия. Народ может быть неподготовлен к хорошим учреждениям, но возбуждение стремления к ним есть уже необходимая часть этой подготовки. Предложить и защитить известный институт или форму правления, выставить его преимущества в самом ярком свете, – вот один из способов, часто единственно возможный, воспитать мысль народа не только к принятию и требованию учреждений, но и к исполнению их. Какие средства были у итальянских патриотов в прошлом и настоящем поколении, чтобы приготовить итальянский народ к свободе в единстве, если не возбуждение его требовать

этой свободы? Те, разумеется, которые берутся за такое дело, должны быть достаточно проникнуты не только преимуществами институций или правительственных форм, которые они предлагают, но и принять в расчет нравственные, умственные и активные способности, необходимые для приведения их в дело; все это для того, чтобы по возможности не возбудить желания прежде, чем дана способность.

Результат из всего сказанного такой, что в пределах трех названных условий, учреждения и правительственные формы могут быть предметом выбора. Изыскивать, так называемым отвлеченным путем, лучшую форму правления, не химерическое, но в высшей степени практическое занятие научного ума; ввести в какую-нибудь страну лучшие учреждения, какие при существующем положении страны способны в известной мере выполнить требуемые условия – есть одна из самых разумных целей, на которую может обратиться практическая деятельность. Все, что может быть сказано в ограничение влияния человеческой воли в деле правления, может быть сказано о ней во всяком другом деле. Человеческой силе везде положены очень узкие пределы. Она может действовать только при помощи одной или нескольких природных сил. Поэтому силы, которые могут быть направлены к желанной цели, должны существовать, и они действуют по своим собственным законам. Мы не можем заставить реку потечь вспять, но не говорим же мы поэтому, что водяные мельницы "не делаются, а растут". В политике, как в механике, надо искать вне машины силу, которая сообщает машине движение, а если ее нет или она недостаточна, чтоб превзойти могущие оказаться препятствия, дело не пойдет на лад. Это не исключительное отличие политического искусства, а означает только, что и оно подвержено тем же ограничениям и условиям, как и все другие искусства.

Здесь мы встречаем другое возражение или то же возражение в другом виде. Силы, говорят нам, от которых зависят великие политические явления, не могут быть подведены под управление политиков и философов. Правление страны не установлено, а заранее предназначено во всех существенных отношениях положением страны относительно распределения в ней общественных сил. Какова бы ни была преобладающая в обществе сила, она получит преобладание в правлении; перемена

в политическом устройстве не будет долговечна, если не предшествуется или не сопровождается изменением в распорядке общественных сил. Поэтому народ не может выбрать себе форму правления. Только в одних подробностях, в практическом устройстве, ему доступен выбор, но *суть* всего целого, назначение высшей силы, определяют без него общественные условия.

Что в этом учении есть доля правды, я готов допустить, но чтоб оно могло послужить на пользу, надо привести его к определенному выражению и в соответствующие границы. Что разумеется под силой, когда говорят, что самая значительная общественная сила будет значительнейшей силой и в правлении? Не мускулы и не жилы; иначе чистая демократия была бы единственно возможной гражданственной формой. К силе мускулов присоедините два другие элемента, собственность и ум, и мы будем ближе к истине, хотя все еще далеки от нее. Не только меньшинство руководит большинством, иногда в большинстве может преобладать собственность и дарование, и при всем том оно бывает в подчинении насильственном или каком другом у меньшинства, которое в том и другом отношении стоит ниже его. Чтоб все эти разнообразные элементы силы могли иметь политическое влияние, они должны быть организованы, и выгоды организации на стороне тех, в руках которых правление. Партия, слабейшая в отношении ко всем другим элементам силы, может преобладать, если ко всему этому к ней на весы борошена правительственная сила и вследствие этого одного может долго удерживать верх; хотя без сомнения так поставленное правительство находится в положении, которое в механике зовется мгновенным равновесием в положении предмета, стоящего на своем тонком конце, так что выведенный из равновесия он более и более стремится выйти из своего прежнего положения вместо того, чтобы воротиться к нему.

Но есть еще более сильные возражения на эту теорию правления в пределах, в каких она обыкновенно представляется. Общественная сила, имеющая стремление переходить в политическую силу, не есть сила инерции, пассивная, но деятельная; другими словами, сила, которую действительно прилагают на деле, собственно говоря, очень небольшая доля существующей силы. Говоря политическим языком, большая часть всякой силы состоит в воле. Как же можно после этого в перечислении эле-

ментов политической силы упускать из счету те, которые действуют на волю. Кто думает, что достаточно иметь в руках общественную силу, чтоб завладеть под конец и правительственной силой и что поэтому нет нужды стараться о влиянии на склад правительственных форм путем влияния на мнения, – тот позабывает, что мнение само по себе одна из значительнейших общественных сил. Одно лицо с убеждением есть социальная сила, равная девяносто девяти лицам, имеющим одни только интересы. Кто успел создать общее убеждение, что известная правительственная форма или какой-нибудь общественный факт достоин предпочтения, тот сделал самый важный шаг, какой только можно сделать, чтоб склонить общественные силы на сторону этого факта. В тот день, когда в Иерусалиме первый мученик был побит камнями на смерть, между тем как будущий просветитель язычников стоял тут же, "соглашаясь на его смерть", поверил ли бы кто-нибудь, что партия побитого камнями человека была там и в ту самую пору наибольшей общественной силой? И не оправдали ли этого события? Потому, что их вера была самая могущественная между всеми тогда существовавшими верами. То же самое начало сделало из Виттенбергского монаха на собрании Вормского собора более значительную социальную силу, чем император Карл V и все там собравшиеся принцы. Но, могут сказать, во всех этих случаях дело касалось религии, а религиозные убеждения имеют особую, им свойственную силу. В таком случае возьмем случай совершенно политический, где хотя и была замешена религия, но она стояла на стороне проигравших дело. Если кто хочет убедиться, что отвлеченная мысль есть один из главных элементов общественной силы, тот пусть вспомнит тот век, когда едва ли был престол в Европе, который бы не был занят либеральным любящим преобразования королем, либеральным и преобразующим папой: век Фридриха Великого, Екатерины II, Иосифа II, Петра Леопольда, Бенедикта XIV, Гангапелли, Помбаля, д'Аранда, когда сами неаполитанские Бурбоны были либералами и реформаторами, когда все деятельные умы французской аристократии были исполнены идей, которые вскоре обошлись им столь дорого. Разительное доказательство того, как часто физические и экономические силы еще не составляют всей общественной силы. Не изменением в распределении мате-

риальных выгод, но распространением нравственных убеждений положен конец торговле неграми в Британской империи и других странах. Освобождение крепостного сословия в России произойдет если не из чувства долга, то по крайней мере от распространения более просвещенного взгляда на настоящие выгоды государства. *Как* люди мыслят определяет *что* они делают, и если мнения и убеждения обыкновенных людей в гораздо большей мере зависят от их личного положения, чем от разума, немалое влияние имеют на них и мнения и убеждения тех, которые занимают иное положение, чем они, и совокупный авторитет образованных людей. Поэтому, если все вообще образованные люди могут прийти к заключению, что такое-то социальное устройство, такое политическое или какое другое учреждение хорошо, а другое дурно, одно желательно, другое достойно осуждения, уже этого одного очень достаточно, чтоб дать одному и отнять от другого содействие общественной силы, которая одна дает ему возможность существовать. Таким образом, истина, по которой правление страны бывает таким, каким создают его необходимо существующие общественные силы, эта истина верна только в том смысле, в котором она поощряет, вместо того чтобы отвращать попытку разумного выбора между всеми формами правления, возможными в данном состоянии общества.

ГЛАВА II.

КРИТЕРИУМ ХОРОШЕЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Так как форма правления в какой-нибудь данной стране может быть в пределах известных условий предметом выбора, то и следует рассмотреть теперь, какими признаками должен руководиться выбор, какие отличительные принадлежности формы правления, более всего свойственной служить интересам данного общества.

Прежде чем приступить к исследованию, может показаться необходимым определить, каковы настоящие функции правления; потому что если правление есть, собственно говоря, только средство, то и выбор этого средства должен зависеть от его близости к цели. Но такая постановка задачи менее помогает исследованию, чем можно было ожидать, и даже не раскрывает всей сущности вопроса. Потому что, во-первых, настоящие функции правления не суть что-либо определенное, но бывают различны в различных состояниях общества, и гораздо обширнее в его неразвитом состоянии, чем в развитом. Во-вторых, характер правления или ряда политических учреждений не может быть достаточно оценен, если мы обратим наше внимание исключительно на законные пределы правительственных отправлений; потому что, если хорошее влияние управления по необходимости ограничено этою сферой, его дурное влияние, к несчастью, не ограничено. Всякий род и степень зла, какому только доступно человечество, может быть навлечено на него его правительством, и всякое добро, какому открыта общественная жизнь, может быть осуществлено лишь настолько, насколько систе-

ма правления согласуется с ним и дает возможность его достигнуть. Не говоря уже о непрямом влиянии, прямое вмешательство общественных властей не имеет других необходимых границ, кроме границ человеческой жизни; и влияние правительства на общественное благосостояние может быть обсуждаемо и оценено только по отношению ко всей сумме человеческих интересов.

Будучи таким образом принуждены искать критериума хорошего и дурного правительства в таком сложном предмете, как общие интересы общества, мы охотно попытаемся установить некоторого рода распределение этих интересов, которое, разбирая их по известным группам, могло бы дать указание на те свойства, какие потребны правительству, чтоб удовлетворить каждому из этих интересов. Было бы гораздо удобнее, если бы мы могли сказать, что благосостояние общества состоит из таких и таких-то элементов; что одни из них предполагают такие условия, другое – другого рода; правительство, в высшей мере соединяющее в себе все эти условия, было бы тогда лучшей формой правления. Таким путем теория правления была бы построена из отдельных теорем элементов, составляющих благосостояние общества.

К несчастию, перечислить и распределить все составные части общественного благосостояния так, чтобы составление такого рода теорем сделалось возможным, задача не легкая. Многими из тех, кто в последнем или настоящем поколении занимался философией политики в более или менее обширном смысле, чувствовалась необходимость подобной классификации, но попытка в этом направлении ограничивалась, сколько мне известно, первым шагом. Классификация начинается и заканчивается распределением общественных потребностей по двум главным отделам Порядка и Прогресса (по фразеологии французских мыслителей), Покоя и Движения, по словам Кольриджа. Это разделение нравится и привлекает яркою, по-видимому, противоположностью между двумя ее частями и замечательным различием чувства, какое та и другая возбуждает. Но я нахожу, что различие Порядка, или Покоя, и Прогресса, принимаемое для выражения качеств, необходимых правлению, хотя и может быть допущено как предмет популярной беседы, во всяком случае, не научно и не точно.

Прежде всего, что такое Порядок и Прогресс? Что касается прогресса, то нет затруднения, по крайней мере, с первого взгляда. Когда говорят о прогрессе, как об одной из потребностей человеческого общества, то всегда предполагается усовершенствование. Понятие само по себе довольно ясное. Но что такое порядок? Иногда он означает больше, иногда меньше, но едва ли он когда-нибудь обнимает совокупность всего того, что потребно обществу, кроме усовершенствования.

В самом тесном смысле порядок означает повиновение. О правительстве говорят, что оно поддерживает порядок, если ему удается поддержать повиновение. Но есть различные степени повиновения, и не всякая степень равно желательна. Только не смягченный ничем деспотизм требует от каждого гражданина безусловного повиновения всякому приказу лица, власть имеющего. Мы должны ограничить наше определение, по крайней мере, приказаниями общего свойства, изданными в непременной форме закона. Такой порядок без сомнения составляет необходимую принадлежность правления. Кто не может заставить повиноваться своим велениям, про того нельзя сказать, что он управляет. Но хотя это и составляет необходимое условие правления, оно еще не есть цель его. Ему необходимо заставить себе повиноваться для того, чтобы мочь достигнуть каких-нибудь других целей. Нам все еще остается отыскать, какая это другая цель правления, которой оно должно достигнуть помимо идеи усовершенствования и которая должна быть достигнута во всяком обществе как в консервативном, так и в прогрессивном.

В смысле более широком порядок означает сохранение мира прекращением частного насилия. Порядок признается существующим во всех странах, где народ вообще не решает уже своих ссор собственными средствами, но приобрел привычку обращаться за их решением к общественным властям. В этом обширном значении слова, как и в прежнем более узком, порядок скорее выражает одно из условий правления, чем его цель или признак его превосходства; потому что может существовать привычка повиноваться правительству и за всеми спорными делами обращаться к его власти, а между тем способы, с какими правительство относится к этим спорным вопросам и к другим предметам, подлежащим его ведению, могут так же сильно

разниться друг от друга, как худшее разнится от лучшего.

Если мы хотим обнять в идее порядка все, чего общество требует от своего правительства и что не заключается в идее прогресса, то мы должны сказать, что порядок есть охранение всей суммы всякого рода существующего добра и что в увеличении его состоит прогресс. Такое деление заключает в том или другом своем отделе все, что только можно требовать, чтоб правительство развивало. Но так понимаемое деление не представляет достаточного основания для философии правления. Мы не можем сказать, что при создании известной государственной формы такие-то меры следует принять для порядка, такие-то для прогресса, так как условия порядка, в сейчас указанном смысле, те же, что и прогресса и нисколько не противоположны им. То, что охраняет общественное благосостояние, уже существующее, то же действует и на его увеличение, и наоборот; вся разница в том, что в последнем случае потребно большее количество деятельных сил, чем в первом.

Какие, например, личные качества граждан всего более ведут к сохранению той меры хороших нравов и поступков, успеха и благосостояния, которая уже существует в известном обществе. Всякий согласится, что эти качества – прилежание, честность, справедливость и благоразумие. Но не они ли более всего ведут к совершенствованию? Не составляет ли возрастание этих качеств в обществе самое большее из совершенствований? Если так, то качества, развивающие в обществе труд, честность, справедливость и благоразумие, одинаково ведут к порядку и прогрессу, только, чтобы сделать общество решительно прогрессивным, качеств этих требуется больше, чем для того, чтоб поддержать его в данном положении.

Каковы, с другой стороны, свойства человеческой природы, которые обнаруживают более близкое отношение к прогрессу и не ведут непосредственно к идеям порядка и сохранения? Свойства эти, главным образом, – умственная деятельность, предприимчивость и мужество. Но эти качества столько же нужны для сохранения существующего добра, сколько и для увеличения его! Если есть что-либо достоверного в людских делах, так это то, что ценные приобретения могут быть сохраняемы только под условием постоянного действия тех сил, которые послужили приобретению. Вещи, предоставленные самим

себе, необходимо погибают. В ком успех уменьшил заботливость и предусмотрительность, а вместе и готовность идти навстречу неприятностям, тот редко продержится долго на высоте успеха. Качества ума, исключительно ведущие к прогрессу и представляющие завершение всех стремлений к нему, – оригинальность и изобретательность. Но и они не менее необходимы для сохранения, потому что при неизбежных переменах человеческих действий постоянно возникают новые недостатки и опасности, которые должны быть устранены новыми мерами и средствами, лишь бы сохранить прежний порядок вещей. Таким образом, те качества, которые в правлении способствуют развитию деятельности, энергии, мужества, оригинальности, настолько же способствуют сохранению, насколько и прогрессу, только в среднем выводе, несколько меньшая доля этих качеств необходима для первой цели, чем для второй.

Переходя теперь от духовных потребностей общества к его внешним, объективным, нельзя указать ни на одно политическое учреждение, ни на одно устройство общественных дел, которое бы вело к одному порядку или к одному прогрессу; что только содействует одному, служит другому. Возьмите для примера обыкновенное учреждение полиции. Главною целью этой части общественного устройства является, казалось бы, порядок. Между тем, если она действует на сохранение порядка, если она подавляет преступление и дает каждому возможность чувствовать и себя, и свою собственность в безопасности, разве есть порядок вещей, более этого ведущий к прогрессу? Наибольшая безопасность собственности есть одно из главных условий и причин наибольшей производительности, а это и есть прогресс в его более обыкновенном, общеупотребительном смысле. Более совершенное подавление преступлений уменьшает и склонность к преступлениям – это прогресс в несколько высшем значении слова. Освобождение личности от забот и опасений, соединенных с состоянием неполной безопасности, дает ее способностям более простора на всякое новое усилие к улучшению собственного быта и положения других, и в то же время привязывая ее к общественному положению и отучая смотреть на людей, как на своих настоящих или будущих врагов, воспитывает в ней то благодушие и чувство братства к другим, тот интерес к благосостоянию общества, которые состав-

ляют необходимые условия социального прогресса.

Возьмите еще самый простой пример: хорошую систему налогов и финансов. Обыкновенно ее отнесли бы к области порядка; а между тем, что может более содействовать прогрессу? Финансовая система, способствующая одному, вследствие тех же качеств ведет и к другому. Бережливость, например, одинаково сохраняет существующий капитал народного богатства и способствует к увеличению его. Правильное распределение налогов, представляя каждому гражданину пример нравственности и добросовестности в столь трудном предмете и доказательство того уважения, которое питает к этим качествам правительство, служит в высшей степени к воспитанию нравственных чувств в обществе, а именно, силы и рассудительности. Такой способ взимания податей, не препятствуя промышленности и не стесняя без нужды свободы граждан, способствует не только сохранению, но и увеличению народного богатства и побуждает к более производительному употреблению личных способностей; и наоборот, все ошибки в системе финансов и налогов, препятствующие прогрессу народа в отношении к богатству и нравственности, положительно ведут к обеднению и деморализации народа, если они достаточно серьезного свойства. Говоря вообще, если принимать порядок и покой в их обширнейшем смысле, то есть как сохранение существующих выгод, то требования прогресса будут не что иное, как требования порядка, только в большей мере; а требования порядка будут те же требования прогресса, только в меньшей мере.

В подтверждение той истины, что порядок внутренне разнится от прогресса и что сохранение существующего и приобретение нового блага представляют достаточно различия для установления основательной классификации, нам могут привести то, что прогресс часто существует насчет порядка, что приобретая или стараясь приобресть какое-нибудь одно благо, мы можем потерять другое; так например, возможное увеличение богатства и вместе с тем уменьшение добродетели. Если допустить это, то этим еще не доказывается родовое отличие прогресса и порядка, а только то, что богатство разнится от добродетели. Прогресс есть сохранение и что-то еще сверх того, и это не опровергается, когда говорят, что прогресс в одном отношении

еще не предполагает сохранения во всяком другом. Точно так же прогресс в одном отношении не предполагает прогресса во всяком другом. Но прогресс в одном каком-нибудь предмете предполагает в нем и сохранение: если же сохранение приносится в жертву какого бы то ни было рода прогрессу, то еще более приносится ему в жертву всякий другой прогресс, и если жертва бесплодна, то тогда не только упущены из виду интересы сохранения, но и общие интересы прогресса остались непонятыми.

Если в попытке ученым образом определить понятие хорошего правления непременно желать употребить эти, несправедливо противоположенные друг другу, идеи, то было бы философски правильнее опустить в определении слово "порядок" и просто сказать, что лучшее правление то, которое всего более ведет к прогрессу. Потому что прогресс предполагает порядок, но порядок не предполагает прогресса. Прогресс есть высшая степень того, что порядок представляет в меньшей. Порядок во всяком другом смысле обнимает только часть необходимых условий хорошего правления, а нисколько не его идею и существо. Порядку всего приличнее указать место между условиями прогресса, так как если бы мы захотели увеличить сумму нашего благосостояния, то прежде всего необходимо позаботиться должным образом о том, что у нас уже есть. Если мы стремимся к приобретению большего богатства, то первым нашим правилом должно быть – не расточать без пользы имеющихся средств. С этой точки зрения порядок является не каким-либо побочным предметом, который еще приходится мирить с прогрессом, но частью и средством самого прогресса. Если выигрыш в одном каком-либо отношении покупается более чем одинаковой потерей в том же отношении или в каком другом, то прогресса нет. Свойства хорошего правления состоят в способности к так понимаемому прогрессу.

Но и такое определение критериума хорошего правления, хотя и может быть оправдано метафизически, все же неудовлетворительно, потому что хотя оно и обнимает всю истину, но вызывает идею одной только стороны ее. Слово прогресс вызывает идею движения вперед, между тем как в этом смысле оно настолько же означает препятствие к обратному движению.

Те же самые общественные причины, те же верования, чувства, учреждения и поступки, какие требуются для предохранения общества от движения назад, потребны и для его движения вперед. Если бы даже не было надежды на лучшее, жизнь все-таки представила бы, как и теперь, постоянную борьбу с началами разрушения. В этом состояла вся государственная мудрость, по понятиям древних. Люди и их дела естественно склонны вырождаться, но этой склонности можно на некоторое время противодействовать хорошими учреждениями, умно употребленными. Хотя мы более не держимся этого мнения, хотя в настоящее время большая часть людей утверждает противное, верует в общее стремление всех вещей к усовершенствованию, не должно забывать однако же, что есть в людских делах постоянное и всегда живое влечение к дурному, обнаруживающееся в дурачествах, пороках, нерадении, лени, которое ограничивается и держится в должных пределах только постоянными или временными усилиями нескольких людей, направленными ко всему доброму и хорошему. Мы получим не полную идею о всей важности этих усилий, поднятых на усовершенствование и возвеличение человеческой природы, если предположим, что их главное значение измеряется количеством приобретенных или действительных улучшений и что прекращение их деятельности имело бы следствием только то, что мы остались бы в том положении, в каком находимся. Незначительное уменьшение этих усилий не только бы остановило усовершенствование, но и содействовало бы естественной склонности вещей к искажению, которое, получив начало, продолжалось бы с большей и большей быстротою, представляя все менее и менее возможности остановить его, пока не достигло бы, наконец, такого состояния, которое так часто встречается в истории и в котором даже теперь коснеет большая часть человеческого рода, где, кажется, только одна нечеловеческая сила способна отвратить течение и дать здоровый толчок движению вперед.

Эти причины делают столь же неудобным ставить слово прогресс в основание классификации небходимых условий формы правления, как и слова порядок и покой. Коренная противоположность, выражаемая этими словами не столько лежит в самих предметах, сколько в типах соответсвующих человеческих характеров. В одних умах, как известно, преобладает

осторожность, в других – отважность; в одних желание не подвергать опасности то, чем они уже владеют, гораздо сильнее желания, побуждающего к улучшению существующих и приобретению новых преимуществ; между тем как другие идут противоположным путем, более заботясь о будущем благосостоянии, чем о настоящем. У тех и других один путь к их целям, но им приходится отступать от него в противоположных направлениях. Это особенно важно, когда касается дело образования личного состава какой-нибудь политической корпорации: в нее следует допускать лиц того и другого типа, чтобы они умеряли своими влияниями крайние стремления друг друга. Для достижения этой цели не надо каких-либо особых мер, лишь бы не допустить чего-либо такого, что препятствует ему. Естественное и разумное соединение старых и молодых, тех, которые уже составили себе положение и репутацию, и тех, которым еще остается сделать то и другое, вообще достаточно соответствует цели, если только это естественное равновесие не поколеблено искусственными установлениями.

Так как различие, обыкновенно употребляемое для классификации общественных потребностей, не представляет необходимых для этого качеств, то нам остается искать какого-нибудь другого коренного различия, которое бы ближе соответствовало цели. На такое различие, кажется мне, наводят рассуждения, к которым я обращусь теперь.

Если мы спросим себя, от каких причин и условий зависит хорошее правление как в его самом обыкновенном, так и в самом обширном смысле, то найдем, что главное из них, превосходящее все другие, лежит в качествах лиц, составляющих общество, для которых то правление существует.

Возьмем для первого примера управление правосудием, тем более, что едва ли есть другой отдел общественной деятельности, где бы чисто механическая часть, правила и умение вести подробности операции имели бы такое жизненное значение. Между тем и здесь они уступают в значении свойствам употребленных человеческих деятелей. Какую пользу принесут все правила делопроизводства делу правосудия, если нравственное состояние народа таково, что свидетели обыкновенно лгут, а судьи и их подчиненные берут взятки? Точно так же, каким образом могут учреждения повести к хорошему муниципаль-

ному управлению при таком равнодушии к делу, что тот, кто мог бы служить честно и хорошо, не чувствует побуждения служить, а должности предоставляются тем, кто видит в них только средство помочь своим личным интересам? К чему служит самая широкая система народного представительства, если избиратели не заботятся выбрать лучшего члена парламента, но выбирают того, кто больше истратит денег для своего избрания? Каким образом будет хорошо действовать представительное собрание, если его члены могут быть подкуплены, если их раздражительность, не сдерживаемая ни общественной дисциплиной, ни самообладанием, делает их неспособными к покойному обсуждению дела и доводит их до схваток в стенах парламента и даже до стрельбы? Наконец, есть ли возможность, чтобы правление или какое общее дело шло сколько-нибудь сносным образом у народа, где достаточно одному показать признаки успеха, чтобы все те, от кого следовало бы ожидать содействия, составили против него тайный союз. Когда общее расположение народа таково, что каждое лицо занято единственно своими личными политическими интересами и нисколько не заботится о своей доле в общественных интересах – при таком положении дел хорошее правление невозможно. Вредное влияние умственных недостатков на начала хорошего правления не требует особых объяснений. Правление состоит из действий, совершаемых людьми; если эти деятели, или их избиратели, или те, перед кем они ответственны, или те, наконец, которые сами не действуют, но которых мнение должно их контролировать и влиять на них, представляют собою необразованную массу, полную тупоумия и бедственных предрассудков – тогда все правительственные распоряжения будут неудачны. Наоборот, по мере того, как люди возвышаются над этим уровнем и правление будет стремиться к совершенству, достижимому, но не достигнутому еще и там, где все служители правления – лица высшего ума и добродетели и окружены атмосферой честного и просвещенного общественного мнения.

Так как поэтому первое основание хорошего правления есть добродетель и ум людей, составляющих общество, то самое высшее условие совершенства, какого может достигнуть известная форма правления, состоит в развитии добродетели и ума в самом народе. Первый вопрос, когда дело идет о полити-

ческих учреждениях, касается того, насколько они способны воспитать в членах общества различные требуемые качества, нравственные и умственные, или следуя более полной классификации Бентама — нравственные, умственные и активные. То правление, которое всего совершеннее с этой стороны, будет по всем вероятностям самым совершенным и во всех других отношениях, так как от меры существования этих качеств в народе зависит вся возможность хорошего в практических отправлениях правительства.

Итак, мы может принять за один из критериумов хорошего правления его способность увеличивать сумму хороших качеств в управляемых, взятых вместе или отдельно, так как помимо того, что их благосостояние есть единственная цель правления, их хорошие качества составляют именно ту двигающую силу, которая заставляет работать машину. Затем остается, как второе основное начало хорошего правления — свойство самого механизма, то есть мера, в какой он способен воспользоваться суммой существующих хороших качеств и сделать их годными их настоящим целям. Возьмем опять правосудие в пример и объяснение. Если дана известная судебная система, то качества хорошего судопроизводства одинаково зависят от достоинства людей, заседающих в судах и от достоинства общественного мнения, под влиянием и контролем которых они находятся. Но все различие между хорошей и дурной системой судопроизводства лежит в мерах, принятых для того, чтобы вся сумма нравственных и умственных ценностей, существующая в обществе, могла воздействовать на отправление правосудия и влиять на его результаты. Меры при избрании судей, которые обеспечивали бы самую большую долю ума и добродетелей, хорошие формы судопроизводства, гласность, дозволяющая открывать и критиковать злоупотребления, свобода прений и разбора путем прессы, хорошая система производства следствий, относительная легкость доступа к судам, меры, употребляемые к открытию преступлений и к поимке преступников, — все это еще не сила, а только механизм, приводящий силу в столкновение с препятствием, механизм, не действующий сам по себе, но без которого сила, как бы велика ни была, осталась бы бесплодною и бесполезною. Подобного же рода различие существует в отношении к исполнительной части ад-

министрации. Ее механизм хорош, когда даны надлежащие правила для оценки и поощрения, когда дело надлежащим образом распределено между обязанными к тому лицами; установлена надлежащая методическая последовательность в делопроизводстве, и всему сделанному ведется ясный и отчетливый протокол; когда каждый знает, за что отвечает, и всем известна его ответственность; когда во всякой отрасли управления хорошо придуман контроль и положены границы нерадению, потворству любимцам и плутовству.

Но политические ограничения не могут действовать сами по себе, как одна узда без ездока не управляет лошадью. Если деятели, которым поручен надзор над исполнительною властью, так же испорчены или так же нерадивы, как и те, за которыми они надзирают, если при этом общество, главный рычаг в контролирующем механизме, слишком невежественно, пассивно или беспечно, чтобы заявить себя, то самый лучший административный аппарат принесет не много добра. Все-таки хороший аппарат лучше дурного. Он дает возможность малой двигательной или задерживающей силе действовать самым выгодным способом, без него никакое количество двигательной или задерживающей силы не было бы достаточно. Гласность, например, не препятствует злу и не побуждает к добру, если общество не обращает внимания на самое дело; но без гласности, как воспрепятствовать злу, как поощрить добро, если и видеть-то их нельзя? Идеально совершенная общественная должность будет такая, где личные выгоды должностного лица вполне совпадают с его обязанностями. Никакая система не достигает этого сама по себе, но еще менее это может быть достигнуто без системы, разумно придуманной и примененной.

Что мы сказали об устройстве подробностей администрации, прилагается еще очевиднее к устройству ее в целом. Всякое правительство, которое стремится к благу, есть организация из известных людей добрых качеств, существующих в отдельных членах общества, организация, которая имеет целью ведение общественного дела. Представительное устройство есть одно из удобнейших средств свести под одно знамя лучшее, что есть в обществе по уму и честности, свести в одно место доблестнейших его членов и дать им значение большее, чем бы они имели при всякой другой организации; хотя и при всяком другом

устройстве влияние таких людей есть источник всего добра, какое только есть в правлении, и причина несуществования в нем которого-либо из зол. Чем большую сумму таких качеств общественный порядок какой-нибудь страны может организовать, чем лучше самая организация, тем лучше будет и правительство.

Теперь, следовательно, у нас есть основание привести к двум видам те качества, какими может обладать какая-либо форма правления. Во-первых, в какой мере она способствует общему духовному развитию народа, разумея под этим выражением развитие умственное, развитие нравственное и развитие практической деятельности; во-вторых, в какой мере совершенства эта форма способна организовать умственные, нравственные и деятельные силы, уже существующие, чтобы с помощью их вести с наибольшим успехом общественное дело. При оценке правления надо рассматривать и то действие, какое оно производит на людей, и то, какое оно производит на вещи; что оно делает из граждан и что оно делает посредством их; его стремление совершенствовать народ и достоинства и недостатки дела, которое оно производит для него и с помощью его. Правительство есть в одно время и сила, действующая на духовную сторону человека, и ряд учреждений для отправления общественных дел. В первом из этих своих качеств его благотворное действие совершается по большей части косвенно, хотя оно, тем не менее, животворно, вредное же его действие может оказываться и прямо.

Различие между этими двумя свойствами правления существует не в одной только степени, как между порядком и прогрессом, а в самом корне. Это не значит, однако же, чтобы между ними не было внутренней связи. Учреждения, которые обеспечивают наилучший ход дел, возможный при известной степени общественного образования, этим самым уже способствуют дальнейшему совершенствованию общества. Народ, пользующийся самыми справедливыми законами и судами, самою просвещенною администрациею, наиболее справедливою и наименее обременительною финансовою системой, совместными с степенью его развития, – такой народ находится на настоящей дороге к дальнейшему совершенствованию. Политические учреждения ничем так не способствуют народному развитию, как

хорошим выполнением прямого своего назначения. И наоборот, если их механизм устроен так дурно, что не может исполнять удовлетворительно своего собственного дела, то вредные следствия окажутся во всех сферах: в упадке нравственности, мертвящем влиянии на ум и деятельность народа. Тем не менее различие есть в самой сущности этих двух видов: то же, что мы сказали сейчас, составляет не более, как один из способов, посредством которых политические учреждения производят благотворное или вредное действие на духовную сторону общества. Источники же и причины этого благотворного или вредного влияния кроются в другом и должны составлять предмет более глубокого изучения.

Из двух видов деятельности, которыми известный образ правления или ряд политических учреждений содействуют общественному благосостоянию, именно, деятельность его как воспитателя народа и деятельность его в ведении общественных дел, сообразно с его состоянием образованности, – второй изменяется гораздо менее, несмотря на различие стран и степень развития цивилизации. Он имеет также гораздо менее связи с основным устройством правления, чем другой вид. Порядок ведения практических дел, лучший в свободном правлении, будет, вообще говоря, лучшим и в абсолютной монархии, хотя надо думать, абсолютная монархия примет его не так скоро. Законы о собственности, например, правила о судебных доказательствах и судопроизводства, система налогов и финансовое управление не должны бы непременно разниться в различных правлениях. Каждый из этих предметов имеет свои собственные принципы и правила, которые требуют особого изучения. Общая юриспруденция, гражданское и уголовное законодательство, финансовые и торговые постановления, все это предметы отдельных наук, или лучше, составные части одной собирательной правительственной науки. Самые светлые учения об этих предметах (хотя нельзя думать, чтоб одинаково были поняты и применены в различных правлениях) произвели бы во всех правлениях одинаково благотворное действие. Правда, эти учения не могут быть применены без различных изменений ко всем степеням общественного развития, но в большей части случаев перемены потребуются только в устройстве подробностей.

Другое дело с тою частью общественных учреждений, от кото-

рых зависит самое воспитание общества. Как средства к достижению этой цели учреждения должны быть совершенно различны, смотря по существующей уже степени развития общества. Признание этой истины, хотя более эмпирическое, чем философское, составляет главнейшее преимущество политических теорий нынешнего века над теориями прошедшего; последние требовали представительной демократии для Англии и Франции на основании таких доводов, которыми можно бы было доказать, что эта же самая форма правления есть единственно истинная и для малайцев и бедуинов. Общество на низшей ступени своего развития немного возвышается над высшими животными. На верхней оно стоит высоко и в будущем ему предстоит подняться еще выше. Чтоб подняться с одной из таких ступеней на другую, высшую, обществу необходимо содействие многих деятелей, между которыми главнейший – это его правление. На всякой ступени человеческого развития род и размер власти правительства над поддаными, распределение власти, условия начальствования и подчиненности составляют, за исключением религиозных верований, самые могущественные из всех влияний, которые делают народ тем, что он есть, и приготовляют его к тому, чем он будет. Общество может быть остановлено вдруг на всякой ступени своего развития, если к нему будет приложена форма правления, несообразная с особенностями этой ступени. Одно из существеннейших достоинств правления, за которое ему можно простить какую угодно сумму недостатков (если только они не такого рода, чтоб задерживали прогресс), заключается в том, что оно благоприятствует или, по крайней мере, не препятствует переходу общества на следующую, высшую, ступень его дальнейшего развития.

Таким образом, (взяв опять прежний пример) народ, находящийся в состоянии дикой независимости, когда каждый живет для себя, кроме редких случаев, вне всякого постороннего контроля – такой народ не может в действительности сделать ни шагу к образованию прежде, чем не научится повиноваться. Следовательно, первое достоинство вновь водворяющегося правительства состоит в том, чтоб его слушали, а для этого необходимо, чтоб оно пользовалось властью почти, или даже совершенно, деспотическою. Правительство, в какой бы ни было мере народное, основанное на добровольном пожертвовании

со стороны отдельных членов общества частью свободы, не будет иметь достаточно сил, чтоб заставить своих воспитанников выучить первый урок цивилизации. Поэтому цивилизация таких народов, если она не результат соприкосновения с народами более развитыми, почти всегда есть дело неограниченного властелина, которому власть досталась помощию религии, военных подвигов или, и очень часто, помощию чужого оружия.

Сверх того, необразованные народы и притом храбрейшие и энергичнейшие более, чем другие, имеют отвращение ко всякому постоянному труду, если он не возбудительного свойства. Но это цена действительной цивилизации; без такого труда дух человеческий не приучится к дисциплине, требуемой цивилизованным обществом, а вещественный мир не будет приготовлен к принятию этого общества. Нужно редкое стечение благоприятных обстоятельств, а потому часто долгий период времени, чтоб приучить народ к промышленности, если впрочем он не принужден к тому на некоторое время силой. В этом случае даже личное рабство как начало промышленной жизни, которую оно заставляет вести многочисленнейшую часть общества, может ускорить переход к лучшему роду свободы, чем свобода грабежа и драки. Едва ли есть надобность упоминать, что такой род извинения рабства пригоден лишь в случаях самого раннего периода общества. У образованных народов есть совсем иные средства для введения образованности в странах, находящихся под их влиянием; рабство же, в свою очередь, до такой степени противно владычеству закона, составляющему основание новейшей жизни, оно до такой степени извращает нравственность господствующего класса, если только этот класс подпал влиянию цивилизации, что его принятие в новейшем обществе, на каких бы то ни было условиях, есть шаг гораздо худший, чем возвращение к варварству.

Между тем почти каждый из нынешних образованных народов в один из периодов своего существования состоял главным образом из рабов. Чтобы перейти из такого положения в высшее, народу нужно правление вовсе иное, чем нации диких. Если это народ энергический по природе, если в его среде есть промышленные классы, не принадлежащие ни к числу рабов, ни к числу рабовладельцев (как было в Греции), то такому народу для обеспечения дальнейшего его развития нужна, я думаю,

одна только свобода. Получив свободу, бывшие рабы могут, подобно римским отпущенникам, быть тотчас способны пользоваться полными правами гражданства. Это, однако же, не есть нормальное условие рабства, а напротив, скорее доказывает, что рабство сделалось несвоевременным. Собственно, так называемый раб есть существо, которое еще не научилось заботиться о самом себе. Он, без сомнения, одною ступенью выше дикаря. Ему уже не нужно выучивать первый урок политической общественности. Он уже научился повиноваться. Но он повинуестя еще только прямому приказанию. Характеристическая черта природного раба – это его неспособность сообразовать свои поступки с правилами или законами. Он делает только то, что ему приказано, и притом только тогда, когда это приказано. Когда человек, внушающий ему страх, стоит над ним и грозит – он повинуется, но едва тот отвернулся – работа останавливается. Доводы, которыми хотят его убедить, должны основываться не на его интересах, а на его инстинктах: непосредственной надежде или непосредственном страхе. Деспотизм, который может укротить дикую волю, насколько он остается деспотизмом, только утверждает раба в его неспособности. При всем том правительство под собственным контролем рабов было бы совершенно негодно. Их равитие не может выйти из них самих, побуждение должно прийти извне. Шаг, который им нужно сделать, и единственный путь к развитию состоит в замене правительства произвола правительством закона. Им надо учиться самоуправлению, а это в первоначальном виде значит умение действовать сообразно с общими правилами. В правительстве им нужна не сила, а руководитель. Находясь, однако же, на слишком низкой ступени развития, чтобы податься на советы кого бы то ни было, кто не владеет силой, они имеют нужду в таком правительстве, которое бы владело силой, но редко ее прилагало: деспотизм родоначальников, аристократия, какую предлагает Сен-Симон в своем учении. Такая аристократия имеет общий надзор за всеми действиями общества, так что каждый его член чувствует присутствие силы, могущей принудить его к исполнению принятого правила, в то же время по невозможности входить во все подробности промышленной деятельности и частной жизни необходимо заставляет отдельных членов общества делать многое от самих себя. Это то, что мы

можем назвать управлением посредством помочей; оно, как кажется, скорее других способно вывести такой народ на настоящий путь к общественному развитию. Такова, по-видимому, была идея правительства инков в Перу, и ее же, кажется, держались иезуиты в Парагвае. Мне едва ли нужно упоминать, что помочи можно допустить только как средство постепенно приучить народ к самостоятельному ходу.

Было бы неуместно вести пояснения далее. Вдаваться в исследования, какая форма правления годится для каждой из известных нам ступеней общественного развития, значило бы писать трактат не о представительном правлении, а о политической науке в ее общности. Для нашей более ограниченной цели мы займем у политической философии только ее общие начала. Для определения, какой образ правления наилучше соответствует какому-нибудь отдельному народу, мы должны уметь отличить в массе пороков и недостатков этого народа те, которые составляют непосредственное препятствие к его развитию, — мы должны открыть, что именно загораживает дорогу. Лучшим правительством для такого народа будет то, которое будет более стараться снабдить его теми средствами, за недостатком которых он не мог двигаться вперед или же, если и двигается, то урывками и как увечный. Не должно, однако же, забывать необходимого условия всего, что касается развития или прогресса: отыскивая добро, в котором нуждаемся, не надо вредить, по крайней мере, как можно менее, добру, уже существующему. Дикий народ надо учить повиновению, но не таким способом, чтоб он превратился в народ рабов. Говоря в общем смысле, тот образ правления, который окажется наиболее пригодным, чтоб перевести народ с одной ступени развития на следующую, будет для него в сущности весьма непригоден, если совершит это таким способом, что завалит ему дорогу или лишит его возможности самому перейти на следующую ступень. Такие случаи бывали часто и принадлежат к самым печальным фактам истории. Египетская иерархия, родительский деспотизм в Китае были очень пригодными орудиями, чтобы возвести эти народы на ту степень образования, какой они достигли. Но достигнув этой точки, они остановились навеки по недостатку умственной свободы и личной оригинальности, условий, необходимых к дальнейшему развитию, но которых они не

имели никакой возможности приобресть, благодаря тем самым учреждениям, которые их возвели на эту ступень; так как эти учреждения не пали и не уступили места другим, то дальнейшее совершенствование должно было прекратиться.

Следовательно, нельзя решать вопроса о принятии какой-либо формы правления на основании одного только того обстоятельства, что известная форма пригодна для настоящей ступени развития общества; надо непременно принимать во внимание и все следующие ступени, те, которые можно уже предвидеть, и еще несравненно длиннейший неограниченный ряд таких, которые скрываются пока в будущем. Ясно, что для оценки какого-либо правления надо построить идеал такой его формы, которая сама по себе была бы наиболее удобною к принятию. Такая форма должна при существовании благоприятных обстоятельств, более чем всякая другая, способствовать не одной только какой-либо стороне общественного развития, а всем сторонам его. Сделав это, мы должны рассмотреть, какого рода духовные силы общество должно заключать в себе, чтобы это правительство могло осуществить свои стремления, и какого рода те недостатки, которые делают народ неспособным воспользоваться благами, проистекающими из этого образа правления. Тогда для нас будет возможно построить формулу обстоятельств, при которых такое правление может быть приложимо; мы также будем в состоянии в случае его неприложимости найти такой образ правления, который бы был способен наилучше провести общество через все предшествовавшие ступени, прежде чем оно сделается способным к принятию другой, высшей формы.

Из этих двух исследований последнее не касается нашего предмета, но первое составляет его существеннейшую часть.

ГЛАВА III.

ИДЕАЛЬНО ЛУЧШИЙ ОБРАЗ НАРОДНОГО ПРАВЛЕНИЯ ЕСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ

Нетрудно доказать, что идеально лучший образ народного правления будет такой, в котором верховная власть, или право государственного контроля, принадлежит всему обществу, в котором кроме того каждый гражданин не только имеет голос в управлении, но может еще, хотя по временам, участвовать в действительном управлении страны, лично отправляя различные общественные должности, местные или государственные.

Для оценки этого положения надо его рассмотреть по отношению к двум сторонам, которые, как показано в последней главе, выказываются сами собою в понятии о достоинстве какого-нибудь образа правления: первое, насколько этот образ правления способствует хорошему ведению общественных дел посредством существующих уже в обществе нравственных, умственных и деятельных сил, и второе – насколько это правление развивает или развращает существующие уже силы.

Идеально лучшая форма правления (едва ли нужно и упоминать об этом) не значит именно та, которая приложима к обществу на всякой степени его цивилизации, но та, которая будучи приложима, вместе с тем дает наибольшую сумму благих следствий. Народное правление имеет подобный характер как непосредственно, так и в будущем. Оно превосходно удовлетворяет обоим необходимым условиям хорошего правления. Оно благоприятно и для настоящего хорошего управления, и для развития национального характера.

Его выгоды по отношению к народному благосостоянию в настоящем основаны на двух началах, справедливых и применимых более, чем всякое другое положение, касающееся человеческих дел. Первое то, что права и интересы всех и каждого тогда только будут вполне ограждены, когда само заинтересованное лицо принимает участие в их охранении. Второе то, что общее благосостояние достигает большей степени и распространяется шире соразмерно с суммой и разнообразием отдельных личных сил, работающих для этого благосостояния.

Приводя эти два положения в форму более приложимую к настоящему случаю, мы увидим, что люди настолько безопасны от зла, причиняемого им другим, насколько у них есть сил защищать самих себя, и что они только тогда могут успешно бороться с природой, когда зависят исключительно от самих себя, полагаясь более на то, что сами могут сделать, отдельно от других или вместе, по взаимному согласию, чем на то, что другие для них сделают.

Первое положение – что каждое отдельное лицо есть единственный верный хранитель своих собственных прав и интересов – принадлежит к тем элементарным правилам благоразумия, которыми руководится всякое лицо, способное вести свои дела, когда затронуты его интересы. Многие очень не благоволят к нему, как к политической доктрине, и с радостью выставляют его на порицание, как доктрину всеобщего эгоизма. Им можно ответить, что когда перестанет существовать тот факт, что люди вообще предпочитают себя другим и того, кто ближе к ним, тому, кто дальше – с той поры коммунизм будет не только осуществимой, но и единственно возможною общественною формой, и когда придет это время, он, без сомнения, явится на деле. Что касается до меня, то, не веря во всеобщий эгоизм, я без труда допускаю, что коммунизм мог бы осуществиться даже и теперь в избранном кругу людей, а потом распространиться и на всех. Но так как это мнение вовсе не популярно между теми из защитников нынешних учреждений, которые не одобряют учения о всеобщем преобладании эгоизма, то кажется, что на деле они сами верят, что большинство людей думает прежде о себе, а потом уже о других. Впрочем нет особенной надобности останавливаться на этом в подтверждение той истины, что весь народ должен участвовать в представительном

правлении. Нам нет нужды даже в том предположении, что если власть попадет в руки одному какому-нибудь классу, то этот класс будет намеренно и рассчитанно приносить все другие себе в жертву: довольно сказать, что такой-то класс исключен, и мы можем быть уверены, что его интересы будут в пренебрежении по недостатку их естественных защитников; если же эти интересы и обратят на себя внимание, то на них будут смотреть совсем не так, как бы смотрели люди, прямо заинтересованные. В Англии, например, так называемые рабочие классы можно считать вовсе лишенными прямого участия в управлении. Я не думаю, чтобы классы, принимающие в нем участие, вообще имели намерение принести в жертву своим выгодам рабочие классы. Но когда-то у них было такое намерение; доказательство – упорные попытки понизить заработную плату законом. Но в настоящее время их общее расположение совершенно другое: они приносят многое, особенно свои материальные интересы в жертву для рабочих классов; они скорее грешат излишнею расточительностью в благодетельствовании; я готов думать, что никогда в истории правители не были так искренне преданы желанию исполнить свой долг к беднейшей части соотечественников. И однако же, взглянул ли парламент или кто-нибудь из его членов хотя один раз на какое-нибудь дело глазами рабочего человека? Когда поднимается какой-либо вопрос, где заинтересован класс работников, – с какой другой точки зрения смотрят на него, как ни с точки зрения хозяев? Я не говорю, чтобы голос рабочего в подобных случаях был вообще ближе к истине, чем всякий другой голос, – но иногда он бывает очень близок. Во всяком случае рабочий должен быть выслушан с уважением, тогда как теперь его не только не слушают, а просто не хотят и знать. В деле стачек, например, сомнительно, чтобы нашелся хотя один из парламентских вождей, который бы не был твердо убежден, что правда целиком на стороне хозяев и что претензии работников просто нелепость. Те, которые изучали этот вопрос, хорошо знают, как далек такой взгляд от истины, они знают, что если бы классы, делающие стачки, могли высказаться в парламенте, то вопрос разбирался бы совершенно иначе и далеко не так поверхностно, как теперь.

В делах людских есть одно необходимое условие: как бы искренне ни заботились о нас другие, мы сами все-таки не долж-

ны складывать рук, это ни в каком отношении не будет нам полезно. Но еще очевиднее истина, что только своим трудом мы может добиться твердого и положительного улучшения своих обстоятельств. Благодаря соединенному влиянию этих двух принципов, все свободные общества могли лучше противодействовать социальной неправде и преступлениям и достигли большей степени благоденствия, чем все другие, или чем они же после того, как утратили свою свободу.

Надо еще сказать, что все блага свободы, какими доселе наслаждались, распространялись только на одну часть общества и что правление, при котором этим правом воспользовались бы все беспристрастно, остается покуда одним благочестивым желанием. Но хотя все, что приближает в этом направлении, имеет уже свою ценность, хотя во многих случаях при существующем порядке вещей одно приближение только и возможно, при всем том распространение одинаково на всех благодеяний свободы и есть то, что составляет идеально совершенное правление. По мере того, как кто-либо, кто бы он ни был, лишается этого права, его интересы лишаются и гарантий, которыми пользуются остальные; исключенные же члены общества в свою очередь теряют часть усердия и охоты в преследовании добрых своих и общественных целей, а от этого терпит и общее благо, которое всегда соразмерно благу всех отдельных членов общества.

В таком виде представляется вопрос по отношению к настоящему благоденствию общества, т. е. к благоденствию существующего поколения. Если теперь перейдем к рассмотрению того влияния, какое оказывает форма правления на характер нации, то увидим, что народное правление имеет в этом отношении преимущество (если только это возможно) еще более решительное.

Решение этого вопроса зависит от решения другого, еще более важного: который из двух обыкновенных складов характера, деятельного и пассивного, более способствует благу человечества и который поэтому должен преобладать в обществе: тот ли, который ведет борьбу со злом, или тот, который его переносит, тот ли, который гнется перед обстоятельствами, или тот, который сам хочет гнуть обстоятельства.

Общая места моралистов и людские симпатии держат сторо-

ну пассивных характеров. Энергические характеры возбуждают удивление, но характеры кроткие и покорные большей частью предпочитаются. Пассивность наших соседей усиливает в нас чувство нашей уверенности в себе: мы ими можем ворочать по своему произволу. Пассивные характеры, если только мы не нуждаемся в их деятельности, кажутся нам одним препятствием менее на нашей собственной дороге. Человек, который готов на всем помириться, не опасный соперник. Но нет также ничего справедливее, как то, что все улучшения в делах человечества составляют произведение людей энергических, сверх того, деятельному характеру гораздо легче приобрести качества терпения, чем пассивному – качества энергии.

Из трех видов духовного превосходства, т. е. умственного, деятельного и нравственного, относительно первых двух не может быть никакого сомнения, которое из них должно предпочитаться. Всякое умственное превосходство есть следствие деятельного напряжения. Предприимчивость, жажда движения, желание испытывать и создавать новые вещи на благо себе или ближнему приводят в действие даже мыслительные, но гораздо более, практические способности. Качества, совместные с пассивным складом характера, бледны и неопределенны: ум здесь останавливается на том, что в сущности не более, как забава или простое созерцание. Отличительный признак сильной мысли, такой мысли, которая доискивается истины, а не занимается мечтами – это успешная приложимость на деле добытых выводов. Если нет ввиду практических приложений, то идея является неточною, неопределенною и мышление не в состоянии произвести ничего лучшего мистической метафизики пифагорейцев или Веды. По отношению к практической деятельности эта истина еще более очевидна. Характер, вносящий действительные улучшения в жизнь, не тот, который уступает естественным влияниям и стремлениям, а тот, который борется с ними. Качества, которыми мы приобретаем себе личную пользу, все на стороне деятельного и энергического характера. Деятельность же, которая содействует благу одного лица, более или менее содействует вместе с тем и благу и усовершенствованию целого общества.

Но если мы перенесемся в сферу нравственную, то с первого взгляда может родиться сомнение, которому из двух характеров

отдать преимущество. Независимо от религиозных соображений, пассивный характер не может быть действительно полезным ни себе, ни другим, но, по крайней мере, он может быть безвреден. Довольство своим положением всегда считалось нравственным достоинством. Но было бы величайшим заблуждением почитать довольство собою естественною и необходимою принадлежностью пассивных характеров; если этого нет, нравственные последствия во всяком случае будут вредны: когда человеком овладевает желание добыть себе те блага, которых у него нет, но когда при этом он не находит в своем уме средств добыть эти блага, то им овладевает ненависть и зависть к тем, которые ими уже пользуются. Человек, стремящийся улучшить свои обстоятельства, если при этом он имеет надежду достигнуть своей цели, смотрит доброжелательно на того, кто уже достиг, и на того, кто еще преследует ту же самую цель. Если большинство занято таким преследованием, то те из них, которым не поблагоприятствовал случай, находясь под влиянием общего расположения, приписывают свою неудачу или своему неумению пользоваться обстоятельствами, или личному несчастию. Напротив, люди, желающие получить блага, которыми пользуются другие, и притом желающие добиться их не прилагая со своей стороны никаких усилий, постоянно или ропщут на судьбу, которая не делает для них того, чего они сами не хотят для себя сделать, или изливают свою ненависть в упреках счастливцам.

По мере того как успехи в жизни становятся делом судьбы и случая, а не следствием труда, в характере народа развивается как особый отличительный признак зависть. В роде человеческом наиболее завистливые народы – восточные. В сказках восточных народов, в сочинениях их моралистов везде проглядывает весьма заметно завистливый человек. В действительной жизни он составляет ужас всех, кто владеет чем-нибудь привлекательным, будь это дворец, красивое дитя, или хотя даже здоровье или веселый характер: действие, производимое его взглядом дало повод к распространению общего предрассудка о дурном глазе. По недеятельности характера и по завистливости рядом с восточными народами идут некоторые из народов южной Европы. Испанцы преследовали завистью всех своих великих людей, отравляли всю их жизнь и рано останавливали

их на поприще общественных успехов.* Французы по существу своей природы принадлежат к отделу народов южных, но несмотря на их пылкий темперамент, двойное влияние деспотизма и католицизма сделало их вообще покорными и терпеливыми; терпение в их понятии есть добродетель по преимуществу, и если зависть к ближнему или ко всему, что выше, проявляется в них не слишком заметно, то мы должны приписать это многим противодействующим добрым началам в их характере, более же всего – личной энергии, которая хотя менее упорна и более прерывиста, чем самоуверенная и непреклонная энергия англичан, тем не менее выказалась во всех направлениях, где только тому благоприятствовали местные учреждения.

Во всякой стране без сомнения есть довольные своей судьбой люди, которые не только не ищут, но и не желают никаких перемен в своих обстоятельствах; такие характеры, разумеется, не могут питать к другим ни малейшей зависти. Но то, что с первого разу кажется довольством судьбою, на самом деле есть недовольство в соединении с ленностью и снисходительностью к себе, которое, не имея энергии, чтоб приложить к делу свои силы и возвысить свое положение, старается других низвести до своего уровня. Если мы вглядимся ближе в факты невинного довольства, то заметим, что они только тогда возбуждают наше сочувствие, когда человек равнодушен лишь к улучшению своего материального состояния, а между тем усиленно работает над своим духовным совершенствованием или, по крайней мере, бескорыстно заботится о благе других. Довольный человек, довольная семья, если не думают способствовать счастью других, если не думают помогать в достижении блага своей стране или соседям, если не заботятся о своем духовном самосовершенствовании, не возбуждают в нас ни сочувствия, ни удивления. Такой род довольства мы справедливо приписываем недостатку мужества и энергии. Довольство, которое мы одобряем, заключается в способности весело обходиться без того, чего нельзя

* Эти выражения я отношу к временам прошедшим; я не думаю говорить ничего унизительного великому народу, который стал, наконец, свободным народом, он вступает в общий ход европейского прогресса и, надо думать, быстро наверстает потерянное время. Никто не сомневается в его уме и энергии; недостатки этой нации такого рода, что для них свобода и промышленная деятельность будут лучшим лекарством.

иметь, в верной оценке сравнительных достоинств различных желаний и добровольном отказе от предметов меньшей важности, если их достижение не совместимо с достижением предметов большей важности. Но эти качества естественнее проявляются в характере по мере того, как он начинает деятельнее стремиться к улучшению своей судьбы или судьбы ближнего. Тот, кто постоянно меряется силами с встречными обстоятельствами, может знать, какие именно трудности для него непреоборимы и какие, хотя и можно преодолеть, но по ничтожности успеха не стоит. Тот, кто свои мысли и деятельность постоянно посвящает на полезные практические предприятия, тот менее всех способен мечтать о вещах, которых не стоит добиваться, по крайней мере, в его положении. Таким образом, мы придем к заключению, что практический самодеятельный характер не только лучший по существу своему, но еще и наиболее способный приобресть себе те качества, которые составляют лучшую сторону противоположного типа.

Деятельный, непреклонный характер англичан и североамериканцев заслуживает порицания только в том отношении, что необыкновенно истрачивает свою энергию на преследование второстепенных целей. Сущность его такова, что на нем должны основываться лучшие надежды на развитие всего человечества. Замечено, что при всякой неудаче француз обыкновенно говорит: "надо потерпеть", англичанин же: "какой стыд!". Тот народ, который почитает стыдом для себя ошибочное дело, который прямо идет к заключению, что зло можно и должно было предупредить, тот народ, в конце концов, наиболее способствует совершенствованию человеческого рода. Если эти желания вращаются только в низкой сфере, если они не выходят далее материального комфорта и блеска, то непосредственным результатом будет едва ли что-нибудь более, чем непрерывное распространение могущества человека над материальною природой; но даже и это дает уже простор, приготовляет механические средства для совершения великих умственных и общественных дел. Где есть энергия, там найдутся и люди, чтоб приложить ее к делу, и будут прилагать ее все более и более не только для улучшения внешних обстоятельств, но и для усовершенствования внутренней природы человека. Недеятельность, непредприимчивость, отсутствие желаний – вот препятствия, которые

гораздо страшнее человеческому совершенствованию, чем какое бы то ни было ложное направление энергии, они-то, если существуют в массе, и составляют ту страшную силу, которую несколько энергических людей могут направить в какую угодно ложную сторону. Только эта сила и держит большую часть человечества в диком или полудиком состоянии.

Совсем другое происходит с человеческими способностями там, где человек не знает других внешних препятствий своей деятельности, кроме законов природы и постановлений общественных, в издании которых он сам принимал долю участия, и если считает их дурными, то может всегда заявить об этом гласно и настаивать, чтоб их переменили. Без сомнения в правлении, хотя отчасти народном, этою свободой могут пользоваться все, даже и те, которые не пользуются полным правом гражданства; но совсем иначе развивается в человеке его вера в себя и его самодеятельность, когда он стоит на твердой почве и не должен думать, что его успех зависит от того впечатления, какое он произведет на чувства и расположение общества, к которому сам не принадлежит. Максимум благоприятного действия свободы на характер человека получится только в том случае, когда этот человек или уже пользуется, или имеет надежду получить полные права гражданина. Но еще важнее этого чувства практический навык, который приобретается гражданином, если он допускается по временам к отправлению какой-нибудь общественной должности. До сих пор не обращали достаточного внимания на то обстоятельство, как мало встречается в обыкновенной жизни большинства людей обстоятельств, которые могли бы расширить круг их понятий и чувств. Их труд — чистая рутина, ими двигает не любовь, а своекорыстие в самом его элементарном виде — в виде заботы о дневных своих нуждах; ни самый труд, ни процесс труда не возбуждают в них мысли и чувства, переходящие за пределы их личного интереса, если и есть под рукою полезные книги, то нет побудительных причин читать их, и в большей части случаев человек не имеет доступа к другому лицу, превосходящему его умственным образованием. Общественная деятельность до некоторой степени пополняет все эти недостатки. Если на долю человека выпала значительная общественная должность, то сопряженные с нею труды сами воспитают его. Несмотря на недостатки общественного устрой-

ства и нравственных идей в древности, учреждения такие, как дикстерий и экклезия, подняли общий уровень просвещения афинского гражданина до такой высоты, что ничего подобного мы не можем найти ни в одном народе, древнем или новом. Доказательства можно видеть на каждой странице нашего великого историка Греции, но нам стоит только указать на тот стиль речей, который великие ораторы считали лучшим, чтоб сильнее действовать на ум и волю народа. Подобного рода благо, хотя далеко не в такой степени, приносит в Англии обязанность низших классов среднего сословия служить в звании присяжных и отправлять гражданские должности в своих приходах; эти должности, хотя достаются немногим и на непродолжительный срок, хотя и не дают такого высокого гражданского воспитания, чтобы их можно было сравнить в этом случае с афинскими демократическими учреждениями, – при всем том человек, их занимавший, становится по развитию понятий и способностей совсем иным существом, нежели тот, кто всю свою жизнь стоял над шпулькой или продавал за прилавком товары. Еще более благотворное действие оказывают такие должности на его нравственную сторону. Здесь он призывается к обсуждению дела не своего собственного, здесь в случае столкновения двух интересов он не может руководствоваться личными симпатиями; на каждом шагу он должен прилагать к делу принципы и правила, которые существуют ради общего блага, в этом деле он обыкновенно имеет сотоварищами людей с умом, более развитым и более привыкшим к этой работе: такое соприкосновение разовьет в нем и способность понимания и сочувствие к общему благу. Он научится считать себя членом общества и будет смотреть на общественные интересы как на свои собственные. Где нет такой школы для воспитания общественного духа, там едва ли есть и сознание, что частные лица, исключая занимающих высшие места, имеют какие-нибудь обязаности к обществу, кроме повиновения законам и покорности правительству. Там нет бескорыстного чувства к интересам общественным. В этом случае заботы о выгодах и всякое понятие о долге поглощаются личностью и семьею. Человек не думает больше об общих выгодах, об общих стремлениях: он, напротив, видит в других только соискателей и не прочь, в известной мере, воспользоваться на их счет. Сосед, не будучи более союзником или со-

товарищем, так как они не соединяются между собою ни на какое предприятие для общей пользы, – по этому самому становится только соперником. Так, даже личная нравственность начинает страдать, когда нет нравственности общественной.

По соображениии всех этих обстоятельств мы пришли к той истине, что форма народного правления, которая может вполне удовлетворить всем требованиям гражданских обществ, есть та, где весь народ допускается к участию в управлении, что всякое участие, даже в самых мелких общественных должностях, благотворно, что участие народа в правлении должно быть так велико, как только позволяет степень развития всего общества, и что в будущем нельзя желать ничего более для народного правления, как участия в нем всего народа. Но так как в стране, превосходящей размерами один маленький город, каждый может лично участвовать только в самой незначительной доле управления, то следовательно, идеально лучший образ народного правления есть правление представительное, везде, где оно приложимо.

ГЛАВА IV.

ПРИ КАКИХ УСЛОВИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ НЕ ПРИЛОЖИМО

В представительном правлении мы нашли совершеннейший из всех образов народного правления; мы видели также, что он становится более приложим по мере общего развития народа. Чем менее развит народ, тем менее будет к нему прикладываться и эта форма – это справедливо вообще, но бывают и исключения. Применимость представительного правления менее зависит от степени занимаемой народом в общем итоге человеческого развития, чем от некоторых особенных условий в его качествах, но эти условия так тесно связаны со степенью общего развития, что отступления являются скорее как исключения, нежели как правила. Теперь посмотрим, на какой ступени нисходящего ряда человеческого развития представительная форма становится совсем несоответственною, по своей ли неприложимости или потому, что этой степени соответствует другая, более приличная форма правления.

Во-первых, представительная форма, как и всякая другая, должна почитаться неудовлетворительною во всех тех случаях, где нельзя ожидать для нее прочного существования; это бывает, когда нет тех трех условий, перечисленных нами в первой главе, именно: 1) чтобы народ был согласен ее принять, 2) чтобы народ имел желание и способность совершить все необходимое для ее сохранения, 3) чтобы он имел желание и способность выполнять обязательства и отправлять обязанности, какие она на него налагает.

Согласие народа принять этот образ правления становится вопросом чисто практическим, когда просвещенный правитель или чуждый народ, или народы, овладевшие страною, предлагают его как подарок. Для единичных преобразователей это вопрос почти излишний: если все возражение состоит в том, что мнение нации не на их стороне, то у них есть готовый и приличный ответ, что вся их цель заключается в том, чтоб привести мнение на свою сторону. Если противное мнение существует на самом деле, то неприязнь относится обыкновенно к факту самой перемены, а не к сущности представительного правления. Противоположное, впрочем, невозможно, бывали случаи религиозного отвращения ко всякому ограничению власти в какой-либо линии правителей, но вообще говоря, доктрина пассивного повиновения означает только покорность предержащей власти, будет ли то власть монарха или народа. Во всех случаях, где дело идет о введении представительного правления, препятствия являются скорее вследствие равнодушия народа и его непонимания требований и порядков этой формы, чем вследствие положительного противодействия. Но эти препятствия могут быть так же упорны и так же трудны, как и действительное сопротивление; в большей части случаев легче дать иное направление деятельным качествам народа, чем создать их в народе пассивном. Когда народ не придает достаточной цены и не имеет достаточно привязанности к представительным учреждениям, он едва ли удержит их долго. Во всякой стране исполнительная власть есть именно та, у которой сила непосредственно в руках и которая находится в прямом соприкосновении с народом; она более, чем всякая другая власть, составляет надежды и страх народа, в ней же олицетворяется благодетельная и карательная сила правительства и она же составляет его обаяние (prestige). Поэтому, если другие власти, назначенные для удержания ее в границах, не имеют опоры в сильном чувстве и мнениях нации, то исполнительная власть всегда найдет средства или действовать помимо других властей, или же принудить их служить себе и может быть уверена, что ее всегда поддержат. Представительные учреждения тогда только могут существовать прочно, когда народ готов защищать их в случае, если им угрожает опасность. Если же народ находит, что они того не стоют, то они редко пускают корень, а если им и удается это,

то можно быть уверенным, что будут уничтожены, как только глава правления или вождь какой-либо партии соберет достаточно сил и захочет пойти на риск, чтобы добиться самодержавной власти.

Эти соображения относятся к первым двум причинам неудачного применения представительной формы. Третья причина есть та, когда народ неспособен выполнять того назначения, какое ему принадлежит в представительном государстве. Если ни у кого или только у немногих есть доля сочувствия к общественным интересам, достаточная для того, чтобы образовать общественное мнение, то избиратели редко имеют в виду общее дело: они пользуются правом голосования или для того, чтобы провести свои личные интересы, или интересы своего округа, или же тех лиц, с которыми они связаны, или от которых зависят. При таком состоянии общественного чувства тот небольшой класс, который добился господства в представительном собрании, употребляет по большей части свое влияние только как средство нажиться. Если исполнительная власть слаба, то страну раздирает борьба отдельных личностей за места; если сильна – то сама становится деспотическою, покупая свою власть дешевою ценою, – т. е. умирив всех представителей или тех из них, которые не безопасны, пожертвованием в их пользу части из своей добычи, и тогда единственным плодом представительства будет то, что в добавок к лицам, правящим нацией на самом деле, над обществом будет еще и собрание, и тогда трудно ожидать, чтоб было уничтожено какое-либо зло, с которым только совпадают выгоды властей. Когда зло останавливается только на этом, то гласность и свобода прений, сопровождающие обыкновенно, хотя и не всегда одинаково, всякое, даже номинальное, представительное правление, будут еще достаточным вознаграждением. В новогреческом королевстве, например, едва ли можно сомневаться, что главная часть представительного собрания, составленная из охотников за местами и нисколько не способствующая правительству быть хорошим правительством и даже не много умеряющая деспотизм исполнительной власти, вместе с тем охраняет идею народных прав и ведет к действительной свободе печати, существующей в стране. Это благо, однако же, совершенно зависит от одновременного с народным представительством существования наследственного монарха. Если бы

вместо того, чтоб вести борьбу за милость главного правителя, эти своекорыстные бесчестные партии боролись между собою за главное правительственное место, то они по всему вероятию держали бы страну (как в Испанской Америке) в состоянии хронической революции и междуусобных войн. Деспотизм, даже незаконный, свирепствовал бы с законной жестокостью попеременно, по мере того как сменялись бы один за другим политические искатели приключений; в этом случае имя и форма представительных учреждений не произвели бы иных последствий, кроме того, что лишили бы деспотизм прочности и безопасности, которые одни только и могут смягчить сопутствующее ему зло или дать возможность осуществиться тому малому добру, на которое он способен.

В этих случаях представительное правление твердо существовать не может. Но есть другие случаи, когда оно, хотя и могло бы существовать, но другие формы были бы предпочтительнее. Это по преимуществу бывает тогда, когда народ ради дальнейшего своего развития должен еще пройти предварительный урок или приобрести еще незнакомую привычку, и если при этом представительное правление может быть помехою.

Из этих случаев самый очевидный, который мы уже рассматривали, тот, когда народу надо еще выучиться первому уроку цивилизации – повиновению. Племя, которое приобрело в борьбе с природою и соседями мужество и энергию, но которое не осело еще до такой степени, чтоб признать над собою постоянную власть одного общего начальника, такое племя едва ли приобретет эту привычку под управлением народных представителей. Собрание, вышедшее из этого народа, будет так же буйно и своевольно, как и сам народ. Оно будет отказывать в своем согласии всякому предложению, имеющему целью ввести какое-либо разумное ограничение его дикому своеволию. Обыкновенно такие племена покоряются первым условиям цивилизации, только когда вследствие военной необходимости они принуждены бывают признать необходимую в командовании деспотическую власть какого-либо военачальника. Только военный предводитель может иметь влияния настолько, что ему будут повиноваться, да еще иногда какой-нибудь пророк, по мнению народа вдохновленный свыше, или кудесник, пользующийся славою могущественного человека. Они

могут пользоваться временно большим влиянием, но так как это влияние чисто личное, то оно редко производит перемены в обычном положении народа; исключения могут быть лишь в том случае, когда пророк, подобно Магомету, есть в то же время и военный начальник и выступает как вооруженный апостол новой веры, или же когда отдельные начальники, соединившись его именем, обращают это имя для поддержки собственной власти.

Представительное правление также неприложимо и для такой нации, которая имеет недостаток, противоположный приведенному выше, именно, крайняя пассивность и готовность подчиниться тирании. Если бы народу, столь ничтожному, вследствие ли характера или обстоятельств, дать представительные учреждения, он неизбежно избрал бы своими представителями своих тиранов, и ярмо, которое с первого взгляда, казалось, должно бы облегчиться, сделалось бы еще тяжелее. Напротив, многие народы вышли из таких обстоятельств единственно с помощью центральной власти; она по своему положению была соперницей местного деспотизма и кончила тем, что покорила себе всех отдельных тиранов, главное ее достоинство состоит в том, что эта власть *одна*. Французская история от Гуго Капета до Ришелье и Людовика XIV представляет один непрерывный ряд примеров такого рода. Даже в то время, когда король едва равнялся силою с главным из феодальных владетелей, даже и тогда, по мнению французских историков, великое его преимущество заключалось в том, что он был один. На него обращены были взоры *всех* угнетаемых местными тиранами, он был предметом надежд и упований *всего* королевства, тогда как местный деспот пользовался властью только на более или менее ограниченном пространстве своих владений. Со всего королевства к нему стекались, ища приюта и покровительства, люди, теснимые местными владыками. Увеличение его могущества было медленно, но удобные к тому случаи являлись сами собою и притом одному только королю. Следовательно, оно было верно, и по мере возрастания королевской власти уничтожалась в угнетенной части общества привычка подчиняться угнетению. Интерес короля состоял в том, чтобы поощрять все частные попытки рабов освободиться от своих владык с целью стать непосредственно под его власть. Под его покровительством образовались многие

общины, которые не признавали над собой никого, кроме короля. Подданство далекому королю есть сама свобода в сравнении с деспотизмом барина из соседнего замка; монарх же долгое время по своему положению принужден был действовать скорее как союзник, чем как властелин тех классов, которым помогал освободиться. В этом смысле центральная власть, хотя неограниченная в принципе, но довольно ограниченная в приложении, очень хорошо выполнила свое назначение – перевести народ через необходимые посредствующие ступени на высшую, тогда как власть представительная, если бы была такою на самом деле, по всему вероятию только задержала бы развитие народа. В Европе есть еще страны, где эта работа не кончена, и по-видимому, только это средство и может ее кончить. Ничто, кроме самодержавной власти или всеобщей резни, не решит вопроса об освобождении крестьян в России.

История представляет еще другие примеры, где неограниченная монархия превозмогала препятствия, которые представительное правление могло бы только усилить. Одно из самых упорных препятствий к общественному развитию даже в странах, достигших некоторой степени образованости, составляет укоренившееся чувство местной особенности. Различные общества, во многих других отношениях способные и готовые к принятию свободы, могут быть совершенно неспособны сплавиться в одну, хотя бы самую незначительную нацию. Причиной тому могут быть не одни национальные антипатии, которые отталкивают два народа друг от друга и делают добровольное соединение между ними совершенно невозможным: нации просто могли не приобрести еще тех чувств и привычек, которые делают соединение действительным, предположив, что номинально оно уже совершилось. Общества могут, подобно гражданам древних общин или азиатских селений, дойти до значительной степени навыка в отправлении дел своих общин и городов, могут даже создать себе сносное народное правление в этом маленьком круге и все-таки иметь весьма мало сочувствия к чему бы то ни было, что лежит вне этого круга, и не иметь ни малейшего навыка в ведении дел общих для многих из таких поселений. Я не помню в истории ни одного примера, чтобы значительное число таких политических атомов когда-либо сгруппировалось

в одно тело и почувствовало бы себя, наконец, одним народом, иначе чем вследствие предварительного подпадения одной общей для всех центральной власти.* Только через постоянное сношение с этой властью, только входя в ее виды и служа ее целям, подобный народ получает сознание великих интересов, общих для обширной территории. Напротив, такого рода интересы будут всегда преобладающими в уме центрального правителя, а затем, благодаря установившимся постоянным, более или менее близким сношениям отдельных местностей между собой, будут осознаны и всем народом. Самым благоприятным обстоятельством для такого шага общественного развития будут представительные учреждения без представительного правления; когда собрание или собрания из местных представителей действуют постоянно как союзник и как орудие центральной власти, но редко покушаются останавливать или контролировать ее распоряжения. Народ, участвующий таким образом в правительственном совете, хотя не разделяет верховной власти, но находясь возле нее, получает политическое образование, которое и распространяется по всему краю. Этот способ воспитания всего населения гораздо более действителен, чем всякий другой, в то же время поддерживается мысль о правлении, основанном на общем согласии, или по крайней мере удаляется мысль о независимости правительства от народного согласия, мысль, которая, будучи освящена преданием, так часто приводила к дурному концу то, что имело хорошее начало. Эти печальные случаи очень часты: тогда в обществе прекращается всякое развитие, потому что работа одного какого-либо периода совершена таким способом, что следующие века уже не могут ее продолжать. Между тем можно принять за политическую истину, что посредством неограниченной монархии скорее, чем посредством представительного правления могут многочисленные и мелкие политические единицы сплавиться в один народ с сознанием своего единства, с достаточным разнообразием интересов, чтобы

* На одну Италию можно указать как на исключение, но и то единственно в отношении к последнему виду ее превращений. Предварительная, более трудная работа, совершилась обыкновенным способом, отдельные города: Флоренция, Пиза, Милан, – сперва образовали провинции Тоскану, Ломбардию.

занять и разместить как должно всю массу общественных и политических дарований, какие есть в населении.

По этим причинам королевское правление, поддерживаемое представительными учреждениями, но свободное от их контроля, будет лучшею формой правления для всякого общества на первых ступенях его развития, не исключая даже и городских общин, подобных древнегреческим. Здесь королевское правление, состоя под действительным, хотя и не видимым контролем общественного мнения, исторически предшествовало в продолжении известного, но, вероятно, очень долгого периода, всем свободным учреждениям и уступило свое место не прямо им, а сперва олигархиям из немногих фамилий.

Можно указать еще на сотни других слабостей и недостатков, которые мешают народу воспользоваться представительным правлением, но трудно допустить, чтобы правление одного или немногих имело в этом случае стремление излечить или облегчить недуг. Если в народе сильно развиты упорные предрассудки известного рода, сильная привязанность к старым обычаям, положительные недостатки в национальном характере, или просто невежество и недостаток умственной обработки, – то все они, вероятно, добросовестно отразятся и в его представителях, и если в таком случае исполнительная власть попадет в руки лиц, сравнительно свободных от этих недостатков, то лица эти часто могли бы сделать гораздо более добра, если бы были избавлены от необходимости добиваться утверждения своих мер со стороны собрания. Но дело в том, что центральная власть в этих случаях находится совсем в другом положении относительно страны, чем в приведенных нами выше, и не должна бы вследствие одного только своего положения стремиться действовать в благодетельном направлении. При всеобщем невежестве народа трудно ожидать, чтобы правительство представляло исключение в этом отношении, будет ли оно в руках одного правителя и его советников или немногих аристократических родов. Исключения могут быть только в том случае, когда правительственные лица – чужестранцы и принадлежат к более образованной нации или более развитом обществу. Тогда, конечно, они могут превосходить в значительной степени образованием управляемый ими народ, и его подчинение чужому правитель-

ству, несмотря на неизбежное зло, может быть ему очень полезно, быстро проводя его через несколько ступеней развития и отстраняя препятствия, которые могли бы задержать ход цивилизации на неопределенное время, если бы народ предоставлен был своим домашним стремлениям и обстоятельствам. Для страны свободной от владычества чужестранцев такого счастья можно ждать лишь в чрезвычайно редких случаях, именно когда на престол сядет монарх с необыкновенным гением.

История представляет немногие примеры таких гениев, которые бы к счастию для человечества царствовали достаточно долго, чтобы упрочить введенные ими улучшения, завещав их охранение поколению, выросшему под их влиянием. Карл Великий представляет один пример этого рода, Петр Великий – другой. Впрочем, такие примеры бывали так редко, что их можно отнести только к разряду тех счастливых случайностей, которые так часто в критический момент решали вопрос: должна ли такая-то великая доля человечества воспрянуть вдруг или погрузиться обратно в состояние варварства? Это случайности такого же рода, как существование Фемистокла во время персидского нашествия или существование первого и третьего из Вильгельмов Оранских. Было бы нелепо основывать учреждения с целью воспользоваться подобными случаями, особенно если вспомнить, что люди такого характера, поставленные высоко, и без деспотической власти могут производить огромное влияние, это видно из последних трех примеров. Особенного внимания по отношению к общественным учреждениям заслуживает случай не слишком обыкновенный, когда небольшая, но влиятельная часть общества, вследствие ли племенного различия, более высокого происхождения, или других обстоятельств, стоит заметно выше остальной части как по образованию, так и по характеру. При таких условиях, если представители будут выбраны из масс, то нация лишится тех выгод, какие она могла бы получить от более развитого высшего класса, если же правление будет в руках высшего класса, то они все более и более стеснят массу и ей останется одно только средство выйти из этого положения – избавиться от высшего класса, т. е. от самого драгоценного элемента для дальнейшего развития нации. При таком составе народонаселения лучшая его надежда на дальнейшее развитие зависит от существования главы государства,

который хотя бы и принадлежал к высшему классу, но пользовался неограниченною или, по крайней мере, преобладающей властью. Он один будет по своему положению находить интерес в том, чтобы поднять и развить массу, которой ему опасаться нечего и которая может служить ему опорой в случае его разлада со своими соучастниками в правлении, которых он должен опасаться. Если счастливые обстоятельства поставят возле него в смысле не контролеров, а подчиненных собрание представителей высшего сословия, которое своими исследованиями, а по временам и вспышками недовольства поддерживало бы дух коллективного противодействия и могло бы мало по малу обратиться в настоящее национальное представительство (такова была, в сущности, история Англии), то страна имела бы перед собою самую благоприятную перспективу усовершенствования, какая только возможна обществу при таких обстоятельствах.

Из числа тех стремлений, которые, не делая народ совершенно неспособным к представительному правлению, в значительной степени мешают ему воспользоваться всеми благами этого правления, одно заслуживает особого внимания. Есть два рода расположений, по сущности весьма различных, но которые имеют между собою что-то общее и вследствие того часто дают особый склад характеру отдельных лиц нации. Одно из них – это желание властвовать над другими, другое – неохота подчиняться власти других. Разность в относительной силе того и другого расположения в различных народностях составляет один из важнейших элементов их истории. Есть народы, у которых страсть управлять другими до такой степени превосходит любовь к своей личной независимости, что они готовы сущность свободы пожертвовать за одну тень власти. Подобно рядовому солдату в армии, каждый отдельный человек в таком народе добровольно отрекается от своей самостоятельности и передает себя в распоряжение вождя, лишь бы армия торжествовала и лишь бы он мог льстить себя мыслью, что он тоже один из завоевателей, хотя, разумеется, его доля права над завоеванным не более, как тень. Правительство со строго ограниченными правами и властью, от которого требуется, чтобы оно воздерживалось от всякого ненужного вмешательства и чтобы как можно более предоставляло свободы идти делу своим путем, не при-

нимая на себя обязанности опекуна или управляющего, – такое правительство не будет по вкусу такому народу; в его глазах правительственная власть едва ли может брать на себя слишком много, если она только открыта для всеобщего соискательства. Средний человек из этого народа предпочитает (как бы это ни было далеко и невероятно) возможность добиться самому права распоряжаться другими, уверенности, что власть без нужды не вмешается ни в его действия, ни в действия его ближних. Все это качества народа местоискателей, здесь политическая жизнь заключается только в домогательстве правительственных мест, здесь ищут одного равенства, не свободы, под словом политическая борьба партий разумеются усилия решить вопрос, кому должно достаться право вмешательства во все: тому ли сословию или другому, иногда же просто тому или другому кружку публичных деятелей. Здесь идею демократии понимают только в смысле допущения к государственным должностям всех, вместо немногих, здесь чем популярнее учреждения, тем более создают они чиновнических мест и тем чудовищнее применяется право всех над отдельною личностью, а исполнительной власти над всеми. Было бы несправедливо и невеликодушно применять все сказанное или что-нибудь подобное целиком к изображению французского народа, но эти качества до такой степени присущи его характеру, что всякое правительство из представителей одного избранного сословия падало вследствие чрезмерных злоупотреблений с их стороны, а попытки ввести представительство целого народа кончались тем, что вся власть переходила в руки одного человека, который спокойно, без суда, мог отправить кого ему угодно в Ламбессу или Кайенну, не лишая никого надежды попасть когда-нибудь к нему в немилость. Характер английского народа, который делает его более других способным к представительному образу правления, принадлежит к совершенно противоположному типу. Народ этот очень ревнив ко всякой попытке вмешательства со стороны власти, если только оно не освящено долговременной привычкой и его собственным понятием о праве, но он вообще очень мало думает о властвовании над другими. Не имея ни малейшей склонности к управлению и зная притом очень хорошо те личные побуждения, которые заставляют искать правительственных мест, агличанин охотно предоставляет их тем,

которым они достаются без всякого искательства, а просто по их общественному положению. Если бы иностранцы понимали это, то для них были бы понятнее некоторые кажущиеся противоречия в политических чувствах англичан. Их совершенная готовность быть под управлением высших классов и в то же время такое ничтожное личное подчинение им, что не было еще ни одного народа, который бы так внушительно напоминал своим правителям, что им можно управлять только тем путем, который он сам признает за лучший. Поэтому охота за местами есть род честолюбия почти чуждый английскому народу. За исключением немногих семейств, которым публичные должности предоставляются сами собою, стремления англичан направлены совсем в другую сторону: на улучшение их частных дел и занятий. Они питают сильнейшую антипатию ко всякой бесцельной борьбе партий или отдельных лиц за места, и едва ли есть что-нибудь, что бы возбуждало в них сильнейшее отвращение, как умножение числа правительственных должностей, – вещь всегда популярная в бюрократически воспитанных нациях континента, которые скорее готовы платить большие подати, чем уменьшить, хотя на малейшую часть, вероятность для себя и для близких попасть на место. Если эти нации требуют ограничения государственных издержек, то это никогда не означает, чтобы они требовали уменьшения числа мест: это значит только требование уменьшения содержания, присвоенного тем из должностей, которые слишком значительны, чтобы обыкновенный гражданин мог надеяться получить их когда-нибудь.

ГЛАВА V.

ИСТИННОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ

Рассмативая представительное правление, необходимо иметь в виду разницу между его идеей или сущностью и теми частными формами, в которые облекалась первоначальная идея вследствие исторических событий и понятий какого-нибудь отдельного периода.

Сущность представительного правления состоит в том, что весь народ или значительная его доля посредством своих депутатов, избираемых периодически, держит в руках высшую власть контроля, которая во всяком конституционном устройстве должна принадлежать кому-нибудь. Народные депутаты должны обладать этою властью во всей ее полноте. Они должны быть распорядителями во всякое время, во всех действиях правительства. Нет нужды в том, чтобы сам конституционный закон давал им эту власть. Он не дает ее в британской конституции. Но то, что он дает, на практике ведет к тому же. Контролирующая власть по своей сущности такая же единая и особая в смешанном и ограниченном правлении, как и в чистом самодержавии или демократии. Есть много правды в мнении древних, высказанном также и великими авторитетами нашего времени, что конституция, где бы уравновешивались все стихии правления, невозможна. Некоторое равновесие существует почти всегда, но стрелка весов никогда не стоит на нуле. Какое именно начало перевешивает, не всегда ясно видно на политическом поприще. В британской конституции каждое из трех

правительственных начал обладает такою силою, что если бы оно захотело приложить ее вполне, то могло бы совершенно остановить весь правительственный механизм. Значит, номинально каждое из них обладает равною с другими властью, для того чтобы мешать и вредить двум остальным, и если одно из них посредством имеющейся в его распоряжении силы могло бы надеяться тем улучшить свое положение, то судя вообще по ходу человеческих дел, нельзя сомневаться в том, что эта сила была бы приложена к делу. Также не может быть сомнения и в том, что эта сила развернется вполне для защиты себя против нападения одного из остальных двух или обоих вместе. Что же мешает этим силам действовать наступательно? Мешают им неписаные правила конституции, другими словами, политическая нравственность страны. На эту политическую нравственность мы обязаны обращать особенное внимание, если хотим знать, где именно лежит высшая сила конституции.

По смыслу конституции корона может отказать в своем согласии на какое бы то ни было предложение парламента, может также назначать и держать какого угодно министра, несмотря на представления того же парламента. Но конституционная нравственность страны обращает в ничто это право и предупреждает возможность приложения этой власти на деле. Конституционная нравственность, требуя, чтобы глава администрации в действительности назначался палатою депутатов, тем самым делает ее настоящей верховной правительницей государства.

Эти неписаные правила, которые ограничивают каждую, отдельно взятую законную власть, тогда только действительны и тогда только держатся на деле, когда гармонируют с действительным распределением в данный период политических сил. Во всякой конституции есть одна сильнейшая сторона, и если бы обыкновенные конституционные сделки перестали существовать и отдельные элементы вступили бы в борьбу, то она бы постоянно одерживала верх. Конституционные правила применяются на практике только до тех пор, пока они дают перевес в управлении той из сторон, которая владеет наибольшею действительною силой вне стен парламента.

В Англии – это народная власть. Поэтому если бы законы британской конституции вместе с неписаными правилами,

которыми на деле управляются различные государственные власти, не доставляли народному началу того первенства в каждой отрасли управления, какое соответствует его действительному влиянию в стране, то конституция лишилась бы устойчивости, ее характеризующей: или законы, или неписаные правила должны перемениться. Британское правление можно, таким образом, назвать представительным в прямом смысле слова; власть, которую оно дает лицам не прямо ответственным перед народом, можно рассматривать как предосторожность, принятую против собственных ошибок. Такие предосторожности существовали во всех хорошо организованных демократических правлениях. Афинская конституция имела много подобных учреждений. Соединенные Штаты – тоже имеют.

Но в то время, как сущность представительного правления требует, чтобы действительный перевес в делах государства был в руках представителей народа – является другой вопрос, в чем должны заключаться действительные занятия и какая именно часть государственного механизма должна быть непосредственно и лично отправляема представительным собранием. В этом случае самые разнообразные положения совместимы с сущностью представительного правления, если только за ним остается в последнем результате контроль над каждым действием.

Между контролем над государственными делами и ведением государственных дел есть коренное различие. Одно какое-нибудь лицо или одна какая-нибудь корпорация могут быть способны контролировать всякое дело, но, конечно, не могут исполнить всякое дело, и во многих случаях чем менее они принимают личного участия в самом деле, тем действительнее будет их контроль. Начальник армии не мог бы так успешно распоряжаться движениями ее, если бы сам сражался в рядах или лично вел ее на приступ. То же самое применимо и к обществу. Некоторые дела могут быть ведены только собранием; другие, напротив, не могут быть ведены им успешно. Следовательно, предстоят два вопроса: какие именно дела должны подлежать контролю народного собрания и какие оно само должно вести. Как мы уже видели, оно должно поверять все действия правительства. Но чтобы определить, каким путем должен производиться контроль, чтобы лучше выполнить свое назначение, и что именно в массе государственных дел народное собрание должно оста-

вить в своих руках, необходимо разобрать, какого рода дела могут быть отправляемы с успехом многочисленным собранием. Собрание должно принять на себя только то, что им может быть хорошю выполнено. Все же остальное оно не должно брать на себя, вся его обязанность должна заключаться в том, чтобы принять меры к хорошему исполнению их другими.

Например, признано, что ни один род общественных действий не относится так прямо к обязанностям народных представительных корпораций, как наложение податей. Однако же ни в одной стране представительные собрания не берут на себя и не поручают своим уполномоченным составления самих смет. Хотя суммы бюджета вотируются исключительно палатою общин, хотя на распределение их нужно утверждение той же палаты, но неписаные правила и установленный обычай требуют, чтобы эти суммы назначались только по предложению короны. Без сомнения общество чувствовало, что истинной меры бюджетных сумм и заботливости в их частном распределении можно ожидать только в том случае, когда исполнительная власть, через руки которой они проходят, будет подлежать ответственности за свои планы и расчеты, на основании которых взимаются денежные сборы. От парламента не ждут, даже не дозволяют ему, прямо принимать инициативу в деле раскладки податей и государственных издержек. В этом случае от него требуют только согласия, и вся его сила заключается в праве отказа.

Прицепы, признанные конституционною доктриной, доведенные до крайних пределов, служат путеводителем при определении сущности и границ общей деятельности представительных собраний. Во всех странах, где представительная система понята практически, все согласны в том, что административная власть не должна быть в руках представительного собрания. Мысль эта основывается не только на самых существенных началах хорошего правительства, но также и на правилах, необходимых для успешного хода какого бы то ни было дела. Общество людей, если оно не организовано и не состоит в распоряжении единиц, не способно к действию в собственном смысле слова. Даже небольшой отдел, состоящий из немногих избранных членов, специально приготовленных к данному занятию, являет собою лишь слабое орудие для действия, и дело всегда выиграет, если один из них будет назначен распорядителем,

а остальные члены – его подчиненными. Напротив того, каждое дело будет гораздо лучше разобрано обществом, чем отдельным лицом. Когда есть надобность знать различные сталкивающиеся мнения, то собрание с правом обсуждения становится необходимо. Эти собрания часто приносят пользу даже в области чисто административной деятельности, но вообще только в смысле совета, потому что по общему правилу самое дело гораздо лучше может вести отдельное лицо под своею личною ответственностью. Даже обыкновенное коммерческое общество на паях имеет всегда, если не по уставу, так на практике, одного управляющего. Хороший или дурной ход дела общества зависит главнейше от личных качеств этого директора; другие же, если и приносят пользу, то разве только тем, что имеют возможность наблюдать за ним, давать советы, ограничивать клонящиеся ко вреду общества распоряжения или удалить его от дела вовсе в случае недобросовестности. Если они по уставу пользуются одинаковым с ним правом распоряжения в деле, то является скорее вред, чем польза: такое положение значительно ослабляет в уме управляющего и других лиц сознание его личной и нераздельной ответственности.

Но народное собрание еще менее способно участвовать в административной деятельности или руководить в подробностях действиями тех лиц, кому поручена эта область. Даже при честных намерениях вмешательство почти всегда бывает вредно. Всякая отрасль государственного управления есть сложный механизм, для которого существуют свои законы и традиционные правила, из них многие известны только тем, на чьих руках механизм побыл некоторое время, а людям, незнакомым с ними практически, они кажутся непонятными. Я не хочу этим сказать, что ведение государственных дел заключает в себе какие-нибудь таинства, доступные только посвященным. Его начала понятны каждому человеку со здравым смыслом, у кого в голове составилась верная идея о тех обстоятельствах и условиях, при которых он должен действовать, но для этого необходимо знать эти обстоятельства, а знание приходит не по вдохновению. В каждой отрасли государственной деятельности (как и частной) есть множество правил, причины которых не знает человек новый, не подозревает даже самого их существования, потому что они существуют для предупреждения опасностей и неудобств, кото-

торые и в ум ему не приходят. Я знал государственных людей с более чем обыкновенными дарованиями, которые, поступив на новое для них дело, возбуждали улыбку своих подчиненных тем видом, с каким они возвещали об открытии ими какой-нибудь заброшенной истины. Между тем, вероятно, всякий, кто только касался прежде их того же предмета, приходил к той же мысли при первом взгляде на дело и отступался от нее при втором. Правда, великим государственным человеком может назваться только тот, кто умеет кстати держаться и отставать от преданий, но было бы странным заблуждением думать, что человек, не знающий преданий, может сделать это лучше. Кому не знаком вполне порядок действий, освященный простым опытом, тот не может ясно обсудить обстоятельств, при которых надо отступить от заведенного порядка. Чтобы взвесить и оценить как следует интересы, связанные с ходом государственных дел, также последствия, неминуемые при каждой перемене в их ходе, необходимы специальные знания, а еще более – испытанная способность обсуждения. Способность эта встречается между людьми выросшими не в самой среде дела почти так же редко, как и умение преобразовывать законы между людьми, не изучавшими их специально. Если представительное собрание берется решать вопросы из чисто административной области, то можно полагать наверное, что оно не знает всех предстоящих трудностей. В самом невинном случае это будет неопытность, сидящая судьей над опытностью, невежество – над знанием; невежество, которое не подозревая существования вещей, ему неведомых, судит одинаково поверхностно и беззаботно, и при всем том, если и не сознает на самом деле, то выказывает претензию, что его понятие о предмете выше понятий кого бы то ни было. Так бывает, если сюда не примешиваются корыстные побуждения, но когда есть и эти причины, то дело превращается в мошенничество более дерзкое и бесстыдное, чем самое страшное взяточничество, возможное в какой-либо общественной должности при гласном правительстве. Для этого не нужно, чтобы большинство было одушевлено корыстными побуждениями: в частном случае часто достаточно, если корысть руководит двумя-тремя членами. Эти двое или трое будут иметь больший интерес в том, чтобы вести корпорацию по кривой дороге, чем кто-нибудь из остальных ее членов, чтобы вывести ее на прямую. Масса собрания может сохранить свои руки

чистыми, но не может внести строгого взгляда и вынести ясного суждения о предмете, в котором ничего не понимает, беспечное большинство, как и беспечный человек, принадлежит тому, кто наиболее около него хлопочет. Неразумные меры или несправедливые приказания министра могут быть остановлены парламентом. Интересы министерства в своей защите, а оппозиции в нападении на министерство дают сносное равновесие. Но quis custodiet custodes (кто будет сторожить сторожей)? Кто будет наблюдать за парламентом? Министр, стоя во главе какой-либо отрасли государственного управления, сознает, что находится под ответственностью, напротив, собрание не знает над собою ничего подобного. Разве был когда-нибудь случай, чтобы член парламента потерял свое место за подачу голоса в пользу какой-нибудь административной меры? Для главы министерства важнее то мнение, какое составится о его мерах спустя некоторое время, чем то, какое составляется в момент приведения их в действие. Другое дело с собранием: если за него голос минуты, то, хотя бы он был возбужден преждевременно или искусственно, собрание считает себя избавленным от ответственности за принятые решения, как бы ни были грустны их следствия. Кроме того, собрание никогда не испытывает лично печальных последствий от принятых им дурных мер до тех пор, пока они не вырастут до размеров национального бедствия. Министры и управляющие видят его приближение и должны подвергнуться всем неудобствам и беспокойствам отыскания средств для предупреждения его.

Истинное значение представительного собрания не в том, чтобы обсуждать каждую административную меру, а в том, чтобы назначать способных к тому людей. Даже и этого они не могут сделать удачно, если будут назначать деятелей поименно. Едва ли есть что-либо другое, что бы так настоятельно требовало такой строгой личной ответственности, как назначение лиц на общественные должности. Но опыт показывает, что едва ли есть хоть один акт, в котором бы обыкновенный человек менее справлялся со своею совестью, едва ли есть случай, где бы менее обращали внимания на личные качества кандидата, причина та, что назначающий или не понимает могущей быть разницы, или не заботится узнать ее. Когда министр сделал то, что называют честным назначением, т. е. когда он дал место не родственнику и не человеку своей партии, то непосвященный готов думать,

что министр из претендентов выбрал даровитейшего. На деле не бывает ничего подобного. Обыкновенный министр почитает себя чудом добродетели, если заместит вакансию человеком достойным или таким, который заслугами приобрел себе право на внимание общества, хотя бы и заслуги и достоинства были совсем не того рода, каких требует должность. Il fallait un calculateur, ce fut un danseur qui l'oblint; в наше время это встречается едва ли реже, чем во времена Фигаро; и министр без сомнения почитает себя не только правым, но даже вменяет себе в заслугу, если счетчик танцует хорошо. Люди с качествами, необходимыми для известной дожности, могут быть оценены по достоинству только теми, кто их знает лично, или кому известны их прежние действия. Когда на эти обстоятельства обращают так мало внимания даже лица, подлежащие ответственности за назначаемых или подчиненных, то чего ожидать в подобных случаях от собраний, которые ей не подлежат! Даже теперь самые неудачные назначения те, которые делаются ради представительного собрания с целью снискать поддержку с его стороны или угомонить в нем оппозицию. А что бы было, если бы назначение производилось самим собранием! Многочисленные общества в подобном случае никогда не обращают внимания на качества лица: человек не попал на виселицу – значит годится на какую-либо общественную должность и почти в такой же мере, как и всякий другой кандидат. Если в народном собрании выбор решен не сделкою партий и не хитростью (что бывает почти всегда), то кандидат обыкновенно назначается или потому, что пользуется репутацией (часто незаслуженно) человека с дарованиями, или, еще чаще, потому что пользуется популярностью.

Никто вообще не желает, чтобы парламент был обязан назначать каждого члена кабинета. Достаточно, если он назначит первого министра или двух-трех лиц, из которых первый министр должен быть выбран. Поступая таким образом, парламент признает только тот факт, что такое-то лицо с такими-то политическими убеждениями, есть кандидат, которого будет поддерживать большинство. В сущности, парламент решает только следующий вопрос: которая из двух или много трех партий должна дать стране деятелей исполнительной власти. Мнение самой партии решить, кто именно из ее членов наиболее спосо-

бен быть во главе этой деятельности. В британской конституции на практике этот порядок вещей оказывается в такой мере хорош, как только может быть. Парламент не указывает, кто именно должен быть первым министром, но корона назначает его, сообразуясь с желаниями и склонностями, выраженными парламентом. Других министров она назначает по представлению первого министра, а эти, в свою очередь, под своею нравственной ответственностью назначают во все непостоянные административные должности. В республике необходимы еще другие приемы, но чем более они будут подходить на деле к порядку, издавна уже существующему в Англии, тем лучших надо ожидать результатов. Может быть еще и такой порядок: или глава исполнительной власти избирается особым учреждением, совершенно независимым от палаты народных представителей, как это делается в Соединенных Шататах, или же народные представители довольствуются назначением первого министра, подчинив его ответственности за выбор своих сотоварищей и подведомственных лиц. Всем этим соображениям, по крайней мере в теории, я предсказываю всеобщее одобрение, но на практике все более и более замечается стремление представительных обществ вмешиваться в подробности администрации. Это происходит вследствие общего закона, что сильнейшее начало в какой-либо среде человеческой деятельности подвергается искушению к чрезмерному приложению своей силы. Это одна из практических опасностей, которым подвержена будущность представительных правлений. Большая корпорация, как мы видели, не способна к прямой административной деятельности, в такой же мере она не способна и к прямой законодательной. Это – истина, хотя она выяснялась медленно и признана поздно. Едва ли есть какая-нибудь другая умственная работа, которая бы требовала от исполнителей так много не только умственной опытности, но долгого и трудного изучения, как дело законодательства. Если бы не было других причин, то этой одной достаточно для уразумения, почему подобный труд может быть успешно выполнен только избранным комитетом, составленным из небольшого числа лиц. Есть еще другая не менее убедительная причина: каждая статья закона должна быть составлена с умением и с самым точным представлением о тех последствиях, какие она должна иметь на следующие статьи. Каждый вновь

изданный закон должен составлять с предшествовавшими одно органическое целое. Эти условия невыполнимы, если законы вотируются статья за статьею без всякой связи между собой. Нелепость подобного вотирования поразила бы всякого, если бы наш свод законов ни был и без того таким хаосом, что всякая новая прибавка, по-видимому, не может уже увеличить количества путаницы и противоречий в общей массе. Но даже теперь негодность механизма наших законов чувствуется каждый год все более и более. Недостаток самого времени для пересмотра всех постановлений по какому-нибудь предмету не дозволяет парламенту выпускать новые постановления иначе, как урывками и для чисто местных случаев. Если в билле дело идет о законе в его целостности (а невозможно делать частные постановления, не имея в виду целого), то билль откладывается от одного заседания до другого просто по невозможности найти достаточно времени. Хотя бы билль и был составлен учреждением, признанным за наиболее состоятельное или избранною комиссией, посвятившей года на изучение предмета, билль все-таки не пройдет беспрепятственно, потому что палата общин не откажется от драгоценной привилегии помять его в своих жестких руках. В последнее время некоторый ход получило обыкновение, что когда сущность билля одобрена на втором чтении, то дальнейший разбор его подробностей предоставляется избранному комитету. Но на деле выигрыш времени оказывается невелик: билль должен еще пройти через общий комитет от обеих палат, мнения и придирки, побежденные наукой, всегда ждут этого случая, чтобы в виду трибунала невежества еще раз попробовать счастья. Новое обыкновение принято преимущественно палатою лордов, члены которой менее хлопочут о вмешательстве и менее ревнуют к значению своих личных голосов, чем члены нижней палаты. И наконец, когда многостатейный билль после разбора и пересмотра в комитете выйдет на свет, то кто изобразит его состояние? Статьи, необходимые для приложимости последующих, выкинуты; другие вставлены без надобности, чтобы только примирить частные интересы или успокоить какого-нибудь придирчивого члена, угрожающего биллю задержкой; другие, наконец, вставлены по предложению какого-нибудь дилетанта, желающего выказать свои познания, статьи, которых последствий в тот момент не предвидели ни автор, ни

его сторонники и которые в следующее же заседание потребуют перемен и ограничений, чтобы исправить нанесенный ими вред. Нынешние приемы в этом деле имеют тот недостаток, что человек, предложивший билль едва ли когда-нибудь имеет возможность изъяснять и защищать его лично, по всей вероятности, он не имеет даже места в палате. Защита лежит на одном из министров или членов парламента, для которого билль этот чужое произведение и поэтому он будет задумываться над каждым доводом, кроме самых очевидных; который не знает ни всей силы предлагаемого им положения, ни лучших доводов для его защиты и совершенно не в состоянии отразить непредвиденные возражения. Этому злу еще можно отчасти помочь при обсуждении правительственных предложений: в некоторых представительных правлениях правительству дозволяется в обеих палатах иметь своих представителей с правом речи, но без права голоса.

Если бы значительное большинство палаты общин, никогда не выказывающее желания выразить свою мысль публичною речью, а предоставляющее общественное дело деятельному меньшинству – если бы оно пришло к убеждению, что качества, необходимые для законодателя, состоят не в одном подвижном языке и праве быть членом собрания, а что есть еще другие, более важные, которые можно найти, если поискать вокруг. Если бы все это оно осознало, то и общество пришло бы к мысли, что в сфере законодательной и административной задача представительного собрания состоит не в том, чтобы самому быть деятелем, а в том, чтобы служить побуждением к деятельности. Оно должно определить только, кто именно или какой род деятелей должен принять на себя общественный труд, давая ему силу или отвергая его голосом нации. Всякое правительство, годное для высокоцивилизованного народа, должно иметь одним из основных своих элементов небольшой комитет, числом членов не превосходящий состава обыкновенного кабинета, которого целью должно быть составление законов. Если бы законы нашей страны были пересмотрены и сведены в одно связное целое, что конечно скоро будет, то законодательная комиссия могла бы продолжать свое существование как учреждение постоянное с целью наблюдать за правильным приложением законов, охранять их от кривых толкований или же вво-

дить дальнейшие улучшения. Никто бы не пожелал, чтобы эта комиссия имела право по своему усмотрению издавать законы, в составлении их она должна выразить собою только разумное начало, волю представлял бы парламент. Никакая мера не могла бы стать законом прежде формального утверждения парламентом, а парламент или какая-либо палата отдельно имели бы право не только отвергнуть составленный закон, но даже отправить его обратно в комиссию для перемен и исправлений. Обе палаты могли бы оставить за собою право предложения комиссии о составлении закона по какому-нибудь предмету. Комиссия, конечно, не может отказаться от составления законов, требуемых страною. Инструкция, данная от обеих палат, указывающая в каком смысле имеет быть составлен предлагаемый закон, должна быть обязательна для комиссии, в случае же несогласия ее выполнить, члены ее должны подать в отставку. Но составленный закон парламент не может уже изменять, а должен только принять или отвергнуть, в случае же необходимости каких-либо частных изменений он отсылает билль в комиссию для пересмотра. Члены комиссии назначались бы короною, но на какое-нибудь определенное время, положим, на пять лет, сменять их могли бы только или за недобросовестное поведение, или за отказ в составлении закона по требованию парламента, в обоих случаях не иначе, как на основании указа от обеих палат. По истечении пяти лет один член комиссии дожен оставлять свою должность, исключая случай вторичного избрания. Это с тою целью, чтобы приличным образом удалять людей, оказавшихся ниже своего положения, и чтобы постоянно прибавлять более молодой и свежей крови в это тело.

Необходимость подобного учреждения чувствовалась еще в афинской демократии, где даже в период своего величайшего могущества экклезия могла издавать только псефизмы, большею частью приказы, по вопросам чисто политическим. Но собственно законы составлялись исключительно в менее численном собрании номофетов, избираемых ежегодно, которых обязанностью было наблюдать за целостностью законов и связью их между собою. В английских учреждениях очень трудно ввести какое-либо начало, новое по сущности и форме, но сравнительно легче согласить на нововведения, если они только облечены в существующие уже формы и предания. В этом случае большую

услугу может оказать устройство палаты лордов. Комиссия для составления законов была бы нововведением лишь настолько, насколько и комитет о вспоможении бедным и межевая комиссия. Если бы в уважение той доверенности, какою облекается член вновь предполагаемой комиссии, закон давал ему пожизненное перство, если он не был удален парламентом, то вероятно, тот же здравый смысл и такт нации, который на практике вручает судебную власть лордам-юристам, предоставил бы законодательную деятельность за исключением тех случаев, где примешивается политика, законодателям по профессии. Билль, получивший начало в верхней палате, был бы редактирован ими, для отдельного члена нижней палаты было бы удобнее, вместо того чтобы предоставлять свой проект прямо в палаты, передавать его законодательной комиссии. Если кто-либо из членов палаты будет в состоянии составить проект, удобный к принятию, то палата вместо краткой записки о сущности дела могла бы передать в комиссию для подробного обсуждения самый проект целиком. Без всякого сомнения палата передавала бы в комиссию всякий подробный проект, хотя бы он мог служить только материалом или вспоможением. Палата передавала бы туда же все возражения и изменения, выраженные письменно ее членами по выходе проекта из рук комиссии. Перемены в статьях какого-либо проекта, делаемые теперь комитетом от обеих палат, прекратились бы не вследствие законного запрещения, а просто потому, что в них не было бы нужды. Право осталось бы по закону за палатой, но было бы сдано в архив вместе с королевским veto, с правом отказа в субсидиях и с другими устарелыми орудиями политической борьбы, которых приложения к делу никто не хочет, но не хочет также и расстаться с ними, потому что они могут еще понадобиться в экстренных случаях. При таком учреждении законодательная деятельность будет в руках способных и испытанных в деле людей. А важнейший элемент национальной свободы – право народа управляться законами, которые признаны его представителями, – будет сохранено вполне чистым, тогда как теперь он спутан серьезными и неизбежными формальностями невежественного и неосновательного законодательства.

Настоящее назначение представительного собрания не управление государством, к чему оно совершенно не способно, а повер-

ка этого управления; оно обязано проливать на него свет гласности, давать ему возможность объясниться и оправдаться во всех сомнительных случаях. Оно должно представлять свои замечания в случае его ошибок, наконец, в случае, если лица, составляющие правительство, не заслуживают доверия или действия их не совпадают с желаниями нации, оно обязано удалять эти лица от должностей, назначая или указывая на их место новых деятелей. В этом кажется достаточно гарантий для свободы нации. Но парламент имеет еще и другое значение, не менее важное: он в одно время есть комитет национального недовольства и представитель национальных убеждений. Он – арена, где высказываются во всем свете и могут выступить на борьбу не только общие мнения нации, но даже каждой ее партии и даже, насколько возможно, каждой замечательной личности, где каждый гражданин может найти человека, который высказывает его убеждения, как бы высказал их он сам, или даже лучше, и притом не только в кругу друзей и сторонников, но в лицо противнику с возможностью встретить отпор; где каждый, чье мнение отвергнуто, имеет то утешение, что оно, по крайней мере, было выслушано и отвергнуто не вследствие каприза, а вследствие того, что большинство нашло против него более сильные доводы; где каждая партия может сделать перекличку своим сторонникам и, если нужно, освободиться от всяких иллюзий на счет своей силы; где преобладающее мнение сразу является правительству и заставляет его уступить одной простой манифестации, не дожидаясь вмешательства действительной силы. На этой же арене, наконец, государственные люди лучше, чем где-нибудь, могут видеть, какие элементы национального могущества растут и какие падают, и могут принять свои меры, соображаясь не только с настоящими требованиями, но с будущим положением страны. Противники называют собрания представителей местом пустословия и разговоров. Едва ли когда выходила более неуместная шутка. Я не знаю, чем именно, как не разговорами представительное собрание может принести наиболее пользы, когда предмет разговоров – великие национальные интересы, когда каждая речь выражает мнение или значительной партии или лица, облеченного доверием значительной партии. Учреждение, где каждая мысль, каждая тень мнения, существующего в нации, могут заявлять себя пред лицом прави-

тельства и представителей других интересов и мнений; где они могут заставить себя выслушать, заставить себя принять или могут вытребовать объяснения, почему их не приняли. Если бы подобное учреждение не вело ни к чему больше, то достаточно сказанного теперь, чтобы почитать его как одно из первых благ свободного правления. Подобные разговоры никогда не могут почитаться пустословием, если только они не мешают делу, а этого не случится, если собрания поймут, что их настоящее дело – это суждения и прения, а самое действие есть принадлежность не общества, значительного по числу членов, а небольшого кружка деятелей, специально приготовленных. Собрание обязано наблюдать, чтобы самый выбор был разумен и честен, и не касаться дела иначе, как посредством неограниченного права совета и через утверждение постановлений комитета национальным согласием. Недостаток истинного понимания своего назначения причиной того, что собрание представителей берется не за свое, т. е. за законодательство и администрацию. То именно качество, которое делает собрание народных представителей неспособным к роли составителя законов, дает ему особое значение для других отправлений: депутаты, конечно, не суть избранные политические умы, но они представляют собою образчик всех степеней умственного развития, существующего в нации. Их назначение указывать нужды и требования народа, обсуждать политические вопросы, крупные и мелкие, подвергать контролю действия и общественных деятелей, и того учреждения, от которого зависит их назначение, отказывая им в случае нужды в своем согласии. Нужно только, чтобы сфера деятельности представительных собраний сократилась до величины своего естественного объема, и тогда нация будет пользоваться всеми благодеяниями народного контроля и не менее важным условием государственного благосостояния (которое делается все более и более необходимым по мере того, как увеличиваются размеры и сложность государственного дела), хорошим законодательством и администрацией. Эти условия государственного благосостояния можно соединить тогда, когда различные роды деятельности, требующие от исполнителей различных качеств, будут распределены по разным ведомствам; если поверка и разбор дел будут отделены от самого ведения дела; если первое будет поручено представителям массы, а второе –

небольшому числу деятелей, специально к тому приготовленных.

Рассмотрев свойства и назначение верховного представительного собрания, надо бы приступить к исследованию о назначении и свойствах частных представительных собраний, которые должны существовать для удовлетворения потребностей отдельных местностей. Такое исследование составляет существенную часть настоящей книги, но многие причины заставляют нас отложить этот труд до другого времени, когда мы рассмотрим критически наиболее удобный состав верховного представительного собрания, предназначенного для поверки общих действий законодательной и административной государственной власти.

ГЛАВА VI.

НЕДОСТАТКИ И ОПАСНОСТИ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ПРАВЛЕНИЕМ

Недостатки какого-либо образа правления могут быть отрицательные и положительные. Отрицательный недостаток есть такой, когда образ правления не сосредоточивает в руках общественных властей достаточно сил для того, чтобы они могли выполнять необходимые обязанности правительства, или когда они недостаточно развивают способности и общественные чувства в отдельных личностях. В этом месте наших исследований мы уже не имеем нужды долго останавливаться над тем и другим видом.

Недостаток у правительства власти, достаточной для поддержания порядка и для покровительства ходу цивилизации, свойственен более диким племенам, чем обществам, получившим уже какую-либо форму политического единства. Когда народ еще слишком привязан к дикой независимости, чтобы помириться с тем количеством власти, какая необходима для его собственной пользы и для возможности будущего развития, то значит, в нем еще не созрели начала для представительного правления. Когда же придет время для такого правления, то собрание с верховною властью наверно будет обладать достаточною силою для осуществления всех необходимых целей; и если само собрание не даст исполнительной власти достаточно силы, то единственно вследствие ревнивого чувства к своему собственному могуществу, подобное чувство, кажется, может иметь место лишь

до той поры, пока не утвердится на прочном основании право собрания удалять от должностей деятелей исполнительной власти. Где это право принято в принципе и действует на практике, там нечего бояться, что собрание не даст своим министрам достаточно власти для успешного отправления их должностей. Напротив, тут предстоит опасность другого рода: как только собрание получит власть назначать и держать министров, то их сила становится его силой, и тогда оно может дать ее министру слишком нерассчетливо и в слишком неопределенном размере. Но может быть и так, что собрание даст власть слишком расточительно, а потом начнет вмешиваться в самые ее приложения; даст ее оптом, а потом станет отнимать назад по мелочи, посредством отдельных актов вмешательства в дела администрации. Зло, происходящее вследствие того обстоятельства, что собрание вмешивается в самое дело управления, вместо того чтобы судить и сдерживать тех, кто ведет это дело, было объяснено в предыдущей главе. В природе вещей нет никакого средства против подобного вмешательства, кроме общего и глубокого убеждения в его несостоятельности.

Другой отрицательный недостаток, который может быть присущ правительству, – именно, что оно недовольно развивает нравственные, умственные и активные качества отдельных лиц, представлен нами в общих чертах при изложении зол деспотизма. Если сравнивать две народные формы правления, то преимущество в этом отношении останется за тою, которая даст народу наибольший простор для общественной деятельности, с одной стороны, лишением возможно меньшего числа права голоса при выборах, с другой – открытием гражданам всех состояний, насколько это совместимо с другими условиями, самого обширного участия в делах судебных и административных: посредством судов присяжных, допущения к муниципальным должностям, а более всего через расширение до возможных пределов гласности и свободы прений. При таком порядке не одни только избранные, а весь народ становится до известной степени участником в управлении и как в школе развивает свои умственные качества. Дальнейшие разъяснения этих благ и тех ограничений, с которыми надобно к ним стремиться, мы рассмотрим тогда, когда коснемся подробностей администрации.

Положительное зло и опасности представительного правления,

как и всякого другого, приводятся к двум причинам: одна из них – общее невежество и неспособность, или, говоря более умеренным языком, недостаточность умственных дарований в контролирующем собрании; другая – если корпорация находится под влиянием интересов, несовместимых с общим благом.

Первое из зол, недостаток в больших умственных дарованиях, как вообще думают, присуще народному правлению в большей степени, чем всякому другому. Энергия монарха, твердость и благоразумие аристократии, как полагают, с большею выгодою выдерживают сравнение с нерешительностью и недальновидностью даже самой даровитой демократии. Но эти предположения далеко не так основательны, как кажутся с первого взгляда.

Государства, ознаменовавшие себя в истории умом и умением вести дело, были вообще аристократические. Но все они без исключения были аристократиями должностных чиновников. Правящее сословие было так невелико, что каждый его член, по крайней мере влиятельный, мог занять и действительно занимал общественную должность; общественная деятельность составляла его профессию и наполняла почти всю жизнь. Единственные аристократии, заявившие высокие правительственные дарования и действовавшие в течение многих поколений на основании твердых политических начал, были римская и венецианская. Но в Венеции, хотя привилегированное сословие было многочисленно, настоящая общественная деятельность была строго сосредоточена в руках небольшой олигархии в олигархии, которая всю свою жизнь посвящала на изучение и отправление государственных дел. Правление Рима по характеру более приближалось к открытой аристократии, подобно английской. Но действительным правительственным местом был сенат, исключительно составленный из лиц, занимающих или готовящихся занять высшие государственные должности, но как те, так и другие под страхом строгой ответственности в случае неспособности или ошибки. Вступив в сенат, они отдавали жизнь на общественное дело; им не позволялось даже оставлять Италию иначе, как для выполнения государственных поручений. Если они не были удалены цензорами из сената за слабости в поведении или характере, то власть и ответственность оставались за ними во всю жизнь. В аристократии, устроенной на этот

лад, каждый член чувствовал, что его личное значение тесно связано с достоинством и славою республики, в управлении которой он участвует, и с влиянием его на общественных советах. Это достоинство и эта слава вовсе не выражали благосостояния массы граждан и часто были даже совершенно с ними несовместимы, но с ними тесно были связаны внешние успехи и увеличение государственной территории; поэтому в аристократиях Рима и Венеции в одном почти только преследовании этой цели проявилась мудрость их коллективной политики и великие административные таланты. В этом история воздает им справедливость по заслугам.

Таким образом, кажется, придем к заключению, что единственная из непредставительных форм правления, где политические дарования не были исключением, – это правление бюрократическое, все равно монархии ли, или аристократии. Здесь дело правительства всегда было в руках правителей по профессии, в этом состоит сущность и значение бюрократии. Дело ведется ими или потому, что они к нему приучены, или они приучены к нему потому, что оно должно быть ведено ими. В этом есть большая разница, но сущность правила от этого не изменяется нисколько. С другой стороны, аристократии, подобные английской, где сословие, обладающее властью, получает ее единственно вследствие своего общественного положения, а не потому, чтобы специально приготовлялось к общественной деятельности или посвящало ей свою жизнь (почему оно проявляет свою власть не прямо, а посредством представительных учреждений, основанных на олигархическом начале), – такие аристократии, по роду проявления заключающихся в их среде дарований, идут в уровень с демократиями: они выступают только в период временного влияния какой-нибудь сильной личности, соединившей популярные таланты с высоким общественным положением. Фемистокл и Перикл, Вашингтон и Джефферсон были исключениями не более редкими, и конечно, более блестящими в своих демократиях, чем Чэтэмы и Пили представительной британской аристократии, или даже, чем Сюлли и Кольберы аристократической французской монархии.

Следовательно, при сравнении количества могущих явиться дарований следует остановиться только на двух образах правления: на представительной демократии и бюрократии, осталь-

ные можно не брать в расчет вовсе. Здесь надо заметить, что бюрократическое правление во многих важных отношениях имеет большее преимущество. Из поколения в поколение оно приобретает большую массу опыта, хорошо выверенные и обсужденные правила и может принять лучшие меры к практическому воспитанию людей, которым поручена государственная деятельность. Но это правление далеко не в такой степени благоприятствует развитию умственной инициативы частных лиц. Болезнь, поражающая бюрократические правления, от которой они обыкновенно и умирают, – это рутина. Они умирают вследствие неподвижности своих принципов, и еще скорее, вследствие общего закона, что всякое начало, сделавшееся рутиной, теряет свою жизненность, а потеряв ее, продолжает движение механически, вращаясь вокруг самого себя, тогда как дело, которое оно должно совершить, остается не сделанным. Бюрократия всегда имеет стремление превратиться в педантократию. Когда бюрократия составляет действительное правительство, то дух корпорации (как например у иезуитов) подавляет индивидуальные качества его наиболее замечательных личностей. В деле управления, как и во всяком другом деле, большинство будет исполнять только то, чему училось; для того же, чтобы оригинальная идея могла пробить себе дорогу сквозь массу опытной посредственности, необходимо народное правление. Только при народном правлении (исключая случай, когда во главе государства стоит весьма даровитый деспот) мог Раулэнд Гилль одержать победу над почтовым ведомством. Народное правительство поместило его в почтовое ведомство и заставило все чины, несмотря на их сопротивление, повиноваться этому человеку, который соединял в себе специальные знания с оригинальными дарованиями. Римская аристократия избежала характеристической болезни, присущей бюрократии, потому что сама имела народные начала. Все высокие отдельные должности, те, которые давали место в сенате, и те, которых искали сенаторы, давались по определению народа.

Во всех человеческих делах надобно приводить в столкновение противоположные начала, чтобы они были всегда настороже; это им нужно даже в том случае, если они должны действовать каждое в своей собственной среде. Если добиваться исключительно одной какой-нибудь доброй цели, не обращая внимания

на другие, которые должны ее сопровождать, то опасность не в том, что мы перейдем эту цель и упустим другие: нет, мы просто ничего не добьемся. Правительство, состоящее из опытных чиновников, не может дать стране того, что даст ей свободное правительство, но может быть некторые сочтут его способным дать ей нечто такое, чего не даст свободное. Мы, однако, находим, что чуждый бюрократии элемент – свобода нужна ей для действительности и прочности ее работы. Точно также и свобода не произведет лучшего своего действия и часто вовсе не будет достигать своей цели, если не найдем возможности поручить ведение дел способным и опытным чиновникам. В обществе, хотя несколько зрелом, при выборе между представительным правлением и самою совершенною бюрократией не может быть ни минуты колебания. Но надо помнить, что одна из величайших политических задач состоит в умении занять у той и другой системы все, что у них есть лучшего, соединить лучшее двух разнородных систем насколько одно с другим совместимо, т. е. обеспечить ведение дел опытными людьми, приготовляемыми к нему, как к будущему своему ремеслу, и между тем облечь властью общего контроля собрание представителей всего народа. Много могло бы быть сделано в этом направлении, если принять ту раздельную черту, которую мы старались определить в прошедшей главе между деятельностью собственно правительственною, для которой нужны специально приготовленные люди, и контролем над правителями, который надлежащим способом может производиться не теми, кто управляет, а теми, кем управляют. Никакой прогресс не возможен в демократии, пока она не признает правила, что государственное дело может быть ведено успешно только способными к нему людьми. На долю демократического правительства останется и без того много дела в самом приискании достаточной суммы дарований для исполнения ее дела надзора и сдерживания.

Вопрос, каким способом демократия может обеспечить за собою такую сумму, мы разберем после при исследованиях о существе состава общества представителей. Чем более будет дефицит в требуемой сумме, тем более представительное собрание будет зарываться в административную область посредством частных актов. Оно будет низлагать хорошие и возводить и под-

держивать негодные министерства, оно будет одобрять или смотреть сквозь пальцы на злоупотребления министерства, или лишать его поддержки, как только оно вздумает вести свое дело честно и независимо. Оно может навязать ему своекорыстную, капризную, близорукую и вредную политику, внутреннюю и внешнюю, отменять хорошие и вводить дурные законы, дозволять распространение нового зла или цепляться за старое; может быть даже, под влиянием минуты оно само себе или своим исполнителям дозволит отложить закон и вовсе в сторону в тех случаях, где его бесстрастная справедливость могла показаться неприятною народному чувству. Таковы опасности представительных правлений, если в среде представителей нет необходимого количества способностей.

Теперь перейдем к другому роду зол, являющихся в то время, когда вмешательство собраний в администрацию происходит под влиянием зловещих интересов (sinister, по выражению, введенному Бентамом), т. е. таких, которые более или менее приходят в столкновение с общественным благом.

Вообще думают, что большая часть зол, присущих представительной монархии и аристократии, проистекают от этой причины. Интересы исполнительной власти и интересы магнатов, коллективные или личные каждого члена особо обусловливаются на деле или в воображении вельмож образом действий, противоположным тому, какого требует общее благо народа. Выгода правительства, например, требует налагать на народ большие подати, выгода народа, напротив, платить как можно меньше, насколько это возможно, чтобы иметь притом хорошее управление. Интерес исполнительной власти и аристократии требует, чтобы располагать народом с неограниченной властью, чтобы народ в своей жизни сообразовался с волею и склонностями правителей. Выгода народа, напротив, – допускать в свою жизнь как можно менее вмешательства, именно столько, сколько действительно нужно для достижения правительству его законных целей. Выгода, явная или воображаемая, исполнительной власти и вельмож состоит в том, чтобы не дозволять никаких суждений на их счет, по крайней мере в такой форме, которая может показаться им опасною для их власти или свободы их действий. Интерес народа, напротив, требует полной свободы суждений над каждым общественным деятелем и над каждой

общественной мерой. Интерес господствующего класса в аристократии или аристократической монархии может заключаться в том, чтобы присвоить себе как можно более всякого рода привилегий с целью или наполнить свои карманы народными деньгами, или просто, чтобы только возвыситься над народом, или, что выходит то же самое, унизить его перед собой. Если народ не доволен (а неудовольствие при подобном образе правления очень возможно), то исполнительной власти и аристократии выгоднее держать его на низкой ступени просвещения, сеять несогласия между его отдельными партиями и даже не допускать его до слишком большого материального благосостояния, чтобы, по правилу, выраженному кардиналом Ришелье в его Testament Politique, он не "разжирел и не стал брыкать". Все сказанное принадлежит к категории чисто эгоистических интересов исполнительной власти и аристократии, на практике применение этой системы ограничивается до известной степени страхом вызвать противодействие. Все это бывало, и многое еще существует и теперь, – там именно, где могущество исполнительной власти и аристократии поставили их выше общественного суда, да при таких условиях нет причины и думать, чтобы господствующие элементы добровольно пожелали действовать иным образом.

Подобная своекорыстная система действий слишком очевидна в представительных монархиях и аристократиях, но напрасно некоторые думают, что демократия от нее должна непременно быть изъята. Если мы будем под словом "демократия" разуметь то, что обыкновенно разумеют, то есть правление численного большинства, то весьма может случиться, что верховная власть будет действовать под влиянием частных или сословных интересов, заставляющих принять образ действий, несовместимый с общими выгодами всех граждан. Предположим, что большинство составляет белое племя, меньшинство черное или наоборот; есть ли вероятность думать, чтобы большинство действовало одинаково справедливо в отношении к тому и другому? Предположим еше, что большинство католики, меньшинство протестанты или большинство англичане, меньшинство ирландцы и наоборот. Опасность во всех этих случаях будет та же самая. Во всех странах есть большинство бедных и меньшинство, которое, сравнительно, можно назвать богатыми. Эти два класса

во многих случаях разделяет совершенная противоположность интересов. Мы предполагаем, что большинство достаточно развито, чтобы понять, что нет никакой выгоды ослаблять безопасность собственности и что ее идея ослабляется всяким актом произвольного захвата. Но не явится ли другая значительная опасность: не наложит ли представители большинства слишком несоразмерной доли, а пожалуй, и всей тяжести податей на владельцев так называемой наличной собственности и на получающих большие доходы? А сделав это, в добавок к бессовестной раскладке налогов, не начнут ли еще и растрачивать доходов на то, что, по их мнению, служит к благу рабочего класса? Предположим, еще меньшинство из искусных рабочих, большинство из неискусных: опыт многих рабочих ассоциаций (если только их не оклеветали жестоким образом) показал, что равномерность заработной платы может быть сделана обязательною и что работа от штуки и тот род ремесл, который дает средства более искусному работнику получить большую плату, может быть уничтожен. Попытка законодательства ограничить предложение на работу, возвысить плату, наложение пошлин и стеснительных обязательств на машины и другие изобретения, которые стремятся подорвать какого-нибудь рода существующее уже ручное производство, может быть, даже покровительство своего производителя против чужестранного совместничества, – все это весьма естественные (я не берусь решить, в такой ли мере они вероятны) результаты сословных интересов, если большинство нации состоит из людей, живущих ручной работой.

Мне скажут, что ни одна из этих попыток не ведет к *"действительным"* выгодам большинства. На это я отвечу, что если бы все люди в своих действиях имели в виду только *"действительные"* свои выгоды, то ни один из образов правления не был бы таким дурным, какими они являются иногда на самом деле. Часто доказывали, и можно подтвердить сильными доводами ту мысль, что король и сенат находятся в положении гораздо более завидном, когда бдительно и по правде управляют деятельным, богатым, просвещенным и характерным народом. Но короли редко, а олигархи едва ли и когда-нибудь принимали такой возвышенный взгляд на свои собственные выгоды, а почему же мы должны ожидать от рабочего класса более высокого

образа мыслей? Дело не в том, что составляет их истинные выгоды, а в том, что они считают такими, с этим они сообразуют свой образ действий. Этого соображения кажется совершенно достаточно для опровержения всякой теории, которая принимает, что правление большинства естественно делает то, чего не делает и не может сделать никакая другая форма правления – именно: что оно ведет всегда дело сообразно со своим действительным, хотя и более далеким благом в противоположность своему кажущемуся и непосредственному. Никто, конечно, не усомнится в том, что многие из показанных выше вредных мер послужат к временному благу всей массы неискусных работников, очень может быть, это благо продлится на целое поколение. Упадок промышленной деятельности и предприимчивости и дальнейшее следствие – меньшая охота к сбережению их – могут быть мало заметны для всего класса неискусных работников в течение обыкновенного период человеческой жизни. Первые следствия самых гибельных государственных распоряжений иногда приносили явное непосредственное благо. Установление деспотизма цезарей было большим благодеянием для всего современного поколения. Деспотизм прекратил междоусобные войны, уменьшил в значительной степени грабежи и тиранию преторов и проконсулов, смягчил нравы, ввел умственную обработку во все отрасли деятельности, кроме политической, при нем явились те памятники литературного гения, которые поражают воображение поверхностных читателей истории. Только эти господа не замечают, что люди, которым деспотизм Августа (как и деспотизм Лаврентия Медичи и Людовика XIV) одолжен своим блеском, все образовались в среде предшествовавшего поколения. Запасы богатств и умственной деятельности, накопленные в течение веков свободы, достались первому поколению рабов. Но это было началом того управления, которое рядом мер мало по малу уничтожило приобретенную массу образования. Империя, которая завоевала и держала в своих руках весь мир, до такой степени утратила даже свое военное могущество, что внешние враги, против которых прежде достаточно было трех-четырех легионов, наконец, овладели почти всею ее территорией. Свежая стихия христианства явилась как раз вовремя: она спасла науки и искусства от окончательной гибели и не допустила род человеческий погрузиться снова во мрак, может быть, вечный.

Когда мы говорим об интересе какой-либо корпорации или даже отдельного человека как о причине, определяющей их действия, личный интерес, такой, каким бы его понимал беспристрастный человек, играет только самую незначительную роль в вопросе. Кольридж замечает, что не причина создает человека, а человек причину. Побуждение, вследствие которого человек решается или удерживается от чего-нибудь, зависит не столько от внешних обстоятельств, сколько от его внутренних качеств. Если вы хотите знать, какой именно интерес владеет человеком в данном случае, то вы должны знать образ его мыслей и чувств в обыкновенном состоянии. У каждого человека есть два рода побуждений: одни он старается удовлетворить, о других не заботится. Каждый человек имеет и корыстные и бескорыстные побуждения, эгоист сверх того вырос в привычке заботиться о своих личных интересах и пренебрегать чужими. У каждого есть ближайшие и далекие интересы, и недальновидным человеком мы называем того, кто думает только о близких, пренебрегая далекими; нет нужды, что простой расчет показывает ему важность последних в сравнении с первыми: если его ум привык исключительно останавливаться на том, что близко, то и решение будет в пользу близкого. Если человек бьет свою жену и детей, то напрасно мы будем убеждать его в том, что он будет счастливее, когда начнет жить в любви с ними. Он был бы счастливее, если бы был из рода тех людей, которые могли бы так жить. Но он не из таких людей, и по всем вероятиям, ему уже слишком поздно сделаться таким. Наслаждение своеволием, удовлетворение своим свирепым наклонностям кажутся ему большим счастьем, чем любовь домашних, которою он будет наслаждаться после. Их счастье не его счастье, и он не думает об их любви. Его сосед, который заботится об этом, вероятно, счастливее его, но если бы он и убедился в этом, то, по всему вероятию, свирепствовал бы и ожесточался еще более. По-видимому, человек, который заботится о счастии своих ближних, своей страны, всего человеческого рода, счастливее того, кто об этом не думает, но какая польза проповедовать об этом человеку, пекущемуся только о своем покое и о своем кармане. Он не мог бы заботиться о других, если бы и хотел. Это то же, что рассказывать гусенице, ползущей в траве, что для нее было бы лучше, если бы она родилась орлом.

И то и другое зло, то есть что человек свои личные выгоды предпочитает тем, которые должен разделить с другими, и свои прямые и близкие блага – непрямым и отдаленным, как замечено повсюду, особенно резко проявляются, когда человек принимает участие во власти: власть вызывает и питает в нем эти свойства. Добившись ее, человек, или сословие людей, начинает видеть в своих отдельных интересах, личных или сословных, совершенно иную степень важности. Встречая себе поклонения от других, они и сами становятся самопоклонниками и начинают видеть в себе значение во сто раз большее, чем другие лица и другие сословия общества. Возможность легко приводить в исполнение свои желания притупляет в них способность видеть последствия даже и в тех случаях, где дело касается их лично. Этим и объясняется всеобщее убеждение, основанное впрочем на всеобщем опыте, что власть портит людей. Всякий знает, что было бы безумием предполагать, чтобы частный человек, которого образ мыслей и действий мы знаем, приняв участие во власти, остался бы при том же образе мыслей и действий. В частной жизни все слабости человеческой природы сдерживаются каждым из окружающих его лиц, каждым обстоятельством, напротив, при участии во власти он будет иметь и обстоятельства и лица в своем распоряжении. Таким же безумием было бы питать подобные надежды и на какое-нибудь отдельное сословие, будь это демос или другое. Как бы это сословие ни было умеренно и благоразумно в виду сильнейшей стихии, но мы должны ожидать совершенной перемены, как только ему достанется наиболее сильная власть.

Правительство должно быть таково, каков народ, им управляемый или каким он скоро будет. На всякой ступени умственного развития, достигнутого уже обществом или его отдельным классом, или которого они стремятся достигнуть, интересы, которыми они будут руководиться, думая исключительно о своей собственной пользе, будут почти всегда те, которые наиболее очевидны с первого взгляда и которые действуют в настоящих условиях. Только бескорыстная заботливость о пользах других, особенно будущих поколений, о пользах страны или всего человечества, будет ли эта заботливость основана на бессознательном или сознательном чувстве, заставляет общество

добиваться отдаленных и пока еще скрытых благ. Правительство, которое держится безусловно этих возвышенных принципов как верховных руководителей в управлении обществом средней руки, нельзя назвать рациональным. Можно смело рассчитывать на известную степень сознания и бескорыстных стремлений в обществе зрелом для представительного правления, но было бы смешно предполагать, чтобы они устояли против всякой благовидной лжи, стремящейся в образе общего блага и безусловной правды провести свои сословные интересы. Мы все знаем, какие благовидные предлоги можно придумать для прикрытия несправедливости, будто бы необходимой для блага массы. Мы знаем, что люди во всех других отношениях неглупые и небесчестные считали извинительным отречься от национального долга. Мы знаем многих, людей с умом и влиянием, которые думают, что все бремя общественных податей должно лежать на так называемой наличной собственности, т. е. на том капитале, который образуется из личных сбережений. Мыслители эти полагают, вероятно, что люди, которых отцы и они сами проживали все получаемое ими, не должны ничего платить именно за такое прекрасное поведение. Мы знаем, какие сильные доказательства, тем более опасные, что в них есть доля правды, можно привести против прав наследства, против права завещания, против всякого преимущества, какое, по-видимому, получает один член общества перед другим. Мы знаем, как легко доказать бесполезность какой-либо ветви знания к совершенному удовольствию тех, кто ею не обладает. Мы знаем, как много людей не совсем глупых, которые считают научное языкознание ненужным, изучение древней литературы ненужным, логику и метафизику ненужными, поэзию и изящые искусства пустыми предметами, политическую экономию положительно вредною. Даже историю некоторые даровитые люди считали вредною. Только внешнее знакомство с природой, знания, приобретенные эмпирически и служащие прямо к произведению предметов, необходимых в жизни или приятных чувствам, нашли бы кредит в народе, если бы только подобное верование получило хоть малейшее поощрение. После того, что сказано о заблуждениях сравнительно просвещенных людей, можно ли допустить, чтобы массы имели более ясное понимание, более деликатную совесть особенно в тех случаях, где дело идет об их

явных выгодах? Можно ли допустить, чтобы они сумели выбрать прямой путь, когда ложь в разных видах будет набиваться к ним со всех сторон и будет при том потакать всем их эгоистическим склонностям, всем их близоруким понятиям о собственном их благе? Ясно, что имея власть в своих руках, большинство принесет в жертву своим выгодам и справедливость, и благо меньшинства, и благо будущих поколений.

Следовательно, в демократии, как и в других формах правления, наибольшие опасности кроются в зловещих интересах сословия, держащего высшую власть. Эта опасность состоит в том, что законодательство и управление будут стремиться к осуществлению выгод господствующего сословия в ущерб целому обществу (достигнут ли цели или нет – это другое дело). Поэтому при составлении конституции первый вопрос: какими средствами предупредить это зло.

Если под словом "класс" в политическом смысле разуметь известное число лиц, руководимых одинакими зловещими побуждениями, т. е. такими, которые заставляют их принимать один и тот же род эгоистических мер, – то надо бы желать, чтобы ни один класс и ни одно сочетание сходных классов не могли взять перевеса в управлении страною. Всякое современное общество, если только в нем нет сильных антипатий языка, национальных и племенных, разделяется на два класса, которых интересы, несмотря на частные уклонения, совершенно расходятся. Для краткости будем называть их вообще классом рабочих и классом хозяев. Под классом хозяев мы будем разуметь не только заводчиков, земледельцев и других, которые нанимают рабочую силу, и капиталистов, удалившихся от дел, но и всех работников, получающих высокую плату: обыкновенно воспитание и образ жизни сближают их с классом хозяев, а честолюбие их стремится к тому, чтобы войти в этот класс. К классу рабочих надо причислить и тех мелких хозяев, которых выгоды, привычки, воспитание, вкусы и желания одни с этим классом, сюда же относится значительная масса мелких купцов. Если представим себе идеально совершенное представительное правление, то при таком составе общества обе категории должны иметь одинаковое число голосов в парламенте. Тогда в случае сословного столкновения, хотя большинство какой-либо партии и будет действовать под влиянием своих

сословных интересов, но некоторое меньшинство всегда останется на стороне правды, здравого смысла и общего блага. Это меньшинство, соединяясь с целою противною партией, обратится против своей, склонит решение в пользу правого дела. Причина, почему в сколько-нибудь сносной конституции справедливость и общее благо почти всегда одерживают победу, заключается в том, что частные и эгоистические интересы почти всегда разделены. Для одних выгода заключается в том, что несправедливо само по себе, частная выгода других, напротив, совпадает с правою стороною, те же, которые руководятся высшими побуждениями, хотя и слишком слабы числом, чтобы могли сами по себе решать дело, но после предварительных прений становятся достаточно сильными, чтобы дать перевес той из сторон, которой частные выгоды одинаковы с общими. Такой порядок должен поддерживаться в представительном устройстве, ни одна из партий не должна быть так сильна, чтобы могла решать вопросы в свою пользу наперекор правде и соединенным силам других партий. Между ними должно быть такое равновесие в их частных выгодах, чтобы победа одной из них постоянно зависела от того, чью сторону и в какой мере примет образованное меньшинство, руководимое и высшими побуждениями, и более разумными и дальновидными расчетами.

ГЛАВА VII.

ИСТИННАЯ И ЛОЖНАЯ ДЕМОКРАТИЯ; ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ВСЕХ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ТОЛЬКО БОЛЬШИНСТВА

Мы уже видели, что опасности, кроющиеся в представительной демократии, бывают двух родов: во-первых, опасности низкой степени умственного развития в представительном собрании и в мнении народа, который его контролирует; и во-вторых, опасность сословного законодательства, если законы вотируются численным большинством, состоящим из людей, принадлежащих к одному сословию. Теперь мы посмотрим, насколько возможно устроить демократию так, чтобы не изменяя своей идее и не лишаясь присущих ей благ, она не представляла бы в себе этих зол, или по крайней мере, представляла бы их в возможно меньшей степени.

Обыкновенно стараются достигнуть этого ограничением демократического характера представительства, т. е. суживая более или менее право голосования. Но если предварительно сообразим дело, то увидим, что такое суживание далеко не есть необходимость. Совершенное равноправие в демократии, где большинство составляет какой-нибудь один класс, не может обойтись без некоторых зол. Зло же значительно увеличивается тем, что в нынешних демократиях не только нет общей равноправности, а напротив, существует систематическая неравноправность в пользу господствующего класса. Обыкновенно смешиваются в понятии о демократии две весьма различные идеи. Чистая ее идея состоит в том, что весь народ управляется

всем народом посредством равноправного представительства. Но до сих пор демократия в понятии и на деле была правительством, где целый народ управлялся представителями одного только большинства этого народа. Первая идея есть синоним равноправности всех граждан; вторая, смешиваемая с нею, есть привилегия в пользу численного большинства, которое одно владеет голосом на деле. Это есть неминуемое следствие того порядка голосования, какой существует теперь, меньшинство на практике необходимо остается лишенным участия в управлении.

Смешать эти две идеи легко; на зато достаточно малейшего указания, чтобы они представились в настоящем свете человеку с самым обыкновенным умом. Так бы и было, если бы не существовало силы привычки, благодаря ей самая простая идея, если она только новая, так же трудно входит в голову, как и значительно сложная. Люди привыкли думать, что меньшинство должно уступать большинству, меньшее число – большему. Усвоив себе это, они думают, что далее и идти не следует, им не приходит в голову, что есть еще среднее положение между предоставлением меньшинству равной власти с большинством и совершенным исключением первого. В представительном собрании при разборе какого-нибудь вопроса меньшинство должно проиграть. В равноправной демократии (предполагая, что народные представители выражают собою мнения своих партий) большинство народа через своих представителей должно одерживать верх над меньшинством. Но следует ли из этого, что меньшинство не должно иметь своих представителей вовсе? Если большинство должно иметь перевес над меньшинством, значит ли это, что большинство должно иметь все голоса, а меньшинство ни одного? Значит ли это, что меньшинство не должно быть даже выслушано? Одна только долгая и закоренелая привычка может примирить мыслящее существо с бесполезною несправедливостью. В равноправной демократии всякая партия должна иметь пропорциональное число своих представителей. Большинство избирателей должно иметь и большинство представителей, но и меньшинство избирателей должно иметь своих. Пропорционально они должны иметь такое же представительство, как и большинство. Если же они его не имеют, то равноправность не существует, а есть неравноправность и привилегия:

одна часть народа правит другою. У этой части отнята принадлежащая ей по праву доля в управлении, что противно принципу всякого справедливого правительства и особенно демократии, которая объявляет равноправность своим краеугольным камнем.

Несправедливость и неуважение принципа остаются теми же, хотя бы от них страдало только меньшинство; там нет равноправности, где при подаче голосов один член общества не значит столько же, сколько другой. Но в этом случае терпит не одно меньшинство. Демократия, имеющая подобное устройство, не достигает даже своей явной цели, т. е. она не дает власти при всех обстоятельствах численному большинству. Здесь часто бывает противоположное, власть достается большинству большинства, а оно может составлять и часто составляет только меньшинство целого. Лучшее средство испытать принцип – это довести его до крайних следствий. Положим, что в какой-нибудь стране все граждане пользуются одинаковым правом голоса и что в каждой местности выборы были спорны и решены незначительным большинством. Парламент в таком случае выразит не более, как незначительное большинство народа. Этот парламент издает законы и принимает важные меры опять на основании решений своего собственного, незначительного большинства. Кто поручится, что эти решения согласуются с желаниями большинства народа? Почти половина избирателей была лишена представительства и не имела голоса при решениях. Между тем все они могут быть, а значительная их часть вероятно и есть, против мер, теперь утвержденных, потому что они все голосовали против нынешних представителей. Из остальных избирателей почти половина выслала представителей, которые также против настоящих мер. Очень возможно, даже очень вероятно, что перевешивающее мнение принадлежит только меньшинству нации, хотя и выражено большинством того сословия, которое в силу существующих учреждений составляет господствующий класс. Если под демократией предполагать известный перевес большинства, то обеспечить его можно только предоставлением всем отдельным личностям права представлять равные цифры. Если какая-нибудь партия исключена вследствие стачки или вследствие заведенного порядка, то власть достается не большинству, а той партии, которая составила бы меньшинство почти при всяком другом способе исчисления.

На такое положение возможен только один ответ: так как в разных местностях преобладают различные мнения, то меньшинство в одном месте может быть большинством в другом; в целом же каждое мнение выразится пропорциональным числом представителей. Это вообще справедливо при настоящем порядке вещей. Если бы было иначе, то разногласие в мнениях парламента и страны скоро стало бы очевидным. Но подобный порядок тотчас нарушится, как скоро расширится в значительной степени право голосования, нарушится еще более, если право голосования распространится на все население. В этом случае большинство в каждой местности составится из рабочего класса, и если встретится какой-либо вопрос, в разрешении которого эти классы будут не согласны с другими, то последние будут лишены всякой возможности где бы то ни было иметь своего представителя. Даже теперь, разве это не великое зло, что многие из избирателей при всем желании иметь представителей не находят в парламенте ни одного члена, за которого бы они подавали голос? Справедливо ли, что каждый избиратель из Мерилебона должен иметь своими представителями двух церковников, а из Ламбета и Финсбери (как вообще думают) двух откупщиков?* Общества больших городов, к которым принадлежит большая часть высокообразованных и даровитых личностей, по большей части или вовсе не имеют представителей, или имеют не тех, кого бы им хотелось. Избиратели, не принадлежащие к партии местного большинства, не имеют представителей. Из лиц, составляющих эту партию, многие не имеют настоящего представительства: они принуждены принять такого кандидата, политические убеждения которого поддерживались наибольшим числом голосов, хотя бы они сами не соглашались с ним во многих других отношениях. Такое положение в некоторых случаях даже хуже, чем если бы меньшинство вовсе не имело голоса. Тогда, по крайней мере, большинство могло бы свободно назначить кандидата, который бы наилучше представлял мнение партии, теперь же из опасения проиграть вследствие разъединения сил партия останавливается на первом, кто явится с ее девизом, или на лице, поддерживаемом вождями местных

* Finsbury, Marylebone, Lambeth – части Лондона. – Прим. переводчика.

партий. Местные же вожди, допустив даже, что их намерения честны (такого мнения они редко заслуживают), т. е. что они действуют не под влиянием личных интересов, принуждены ради верности дела выставить кандидата, который не встретил бы сильного противодействия в партии, т. е. на человеке без самобытности и без твердости в убеждениях, не имеющем ничего, кроме вывески партии. Соединенные Штаты представляют поразительный пример в этом отношении: при выборах президента сильнейшая партия никогда не решается предложить кого-нибудь из своих способнейших кандидатов по той причине, что такой человек долго был на виду у всех и по тому самому мог возбудить противодействие в некоторой части партии и не мог бы так верно соединить все голоса, как человек, о котором до тех пор, пока его не выставили как кандидата, не было и слуху. Таким образом, избранный даже наибольшей партией может быть, в действительности выражает желания только той ее доли, которою она превосходит другую. Всякая доля партии, необходимая для успеха дела, владеет правом veto. Всякая доля, которая держится упорнее, чем другая, может навязать другим своего кандидата; и это упорство, к несчастию, скорее можно найти в той доле партии, которая отстаивает свои личные интересы, чем в других, отстаивающих общее благо. Вообще говоря, выборы решаются тою частию большинства, которая заключает в себе людей самых робких, с самым узким взглядом и с наибольшим запасом предрассудков, или же тою, которая крепче держится за свои исключительные сословные интересы. Право выборов, оставляемое за меньшинством, бесполезное для него, служит только к тому, чтобы принудить большинство к принятию кандидата своей ничтожнейшей или наиболее безнравственной части.

Многие признают это зло, но считают его неизбежным возмездием за свободу правления; в этом нет нечего удивительного: таково было мнение всех друзей свободы до последнего времени. Привычка считать это зло неизлечимым укоренилась до такой степени, что многие перестали даже искать средств к его исправлению. От отчаяния в возможности излечения часто остается один только шаг к отрицанию самой болезни, а потом и всякое средство против нее принимается с неудовольствием, а на предлагающего смотрят, как на врага, будто он создает

болезнь, а не предлагает помощь. Люди привыкают к злу до такой степени, что считают жалобы неразумием, если не преступлением. Излечимо ли зло или нет, но тот, кто не тяготится им, кто не радуется найденному средству, – тот плохой почитатель свободы. Теперь уже бесспорная истина, что действительное исключение меньшинства не есть необходимое и естественное последствие свободы правления; что напротив, оно не только не связано с принципом демократии, которого сущность – представительство, пропорциональное числу избирателей, но даже диаметрально ему противоположно. Сущность демократии – представительство всех партий. Без него нет настоящей демократии, а есть только ее вывеска.

Те, которые поняли и почувствовали в некоторой степени силу этих соображений, предлагали различные меры к исправлению зла. Лорд Джон Россель в одном из своих биллей о реформе поставил условием, чтобы некоторые общества высылали трех членов, но чтобы избиратели в них голосовали каждый только за двоих. Мистер Д' Израэли в одном из недавних заседаний, напомнив этот факт, упрекал Росселя. Мистер Д'Израэли уверен, по-видимому, что государственный человек консервативной партии обязан рассматривать только средства и должен с презрением отказывать в своем сочувствии всякому, кто хоть раз изменил себе, подумав о цели.* Другие же предлагали, чтобы

* Заблуждение мистера Д'Израэли (сэр Джон Паккингтон вскоре за тем отделился от него, что делает ему большую честь) представляет живой пример между множеством других, как мало консервативные вожди понимают консервативные начала. Мы не требуем, чтобы политические партии имели настолько доблести и понимания, чтобы могли обнять и знали, когда приложить к делу принципы своих противников. Мы хотим только сказать, что было бы хорошо и то, если бы каждая партия понимала и действовала на основании своих собственных принципов. Англия была бы очень рада, если бы консервативная партия твердо стояла за все консервативные меры, либеральная – за либеральные. Мы бы не ждали тогда так долго решений в тех делах, которые, как настоящее и многие другие, касаются в значительной мере и того и другого начала. Консервативная партия, которая по закону своего существования отличается более тупым пониманием, имеет на себе и гораздо важнейшие грехи в подобном роде, за которые она должна отвечать. Печальная истина: если предлагается мера, чисто консервативного свойства, но основанная на широких и прочных началах, если даже и либералы согласятся ее принять, то масса консерваторов смело бросится на нее и не допустит пройти.

каждый избиратель голосовал только за одного кандидата. Каждый из этих проектов давал возможность меньшинству, равному или превосходящему одну треть общества, пользующегося правом голоса, если только оно не стремилось к чему-либо большему, выбирать одного члена из троих. Этот результат мог бы быть достигнут еще лучше, если бы, как предложено в умной брошюре мистера Джемса Гарта Машалла (Marshall), каждый избиратель владел тремя голосами, но мог по желанию отдать их все три одному кадидату. Предложения эти при всем том представляют не более как паллиативное средство и весьма не совершенно достигают цели, так как всякое меньшинство, не составляющее третьей доли, равно и все партии, как бы они ни были многочисленны, если только они разбросаны по разным округам, останутся без представительства. Все-таки жаль, что ни один из этих проектов не приведен в исполнение: можно было бы на деле проверить справедливость принципа и подготовить путь к полнейшему его применению. Но истинная равноправность все еще не будет достигнута, пока все разбросанные избиратели, могущие по своем соединении составить данную избирательную единицу, не будут пользоваться правом высылать своего представителя. Такая степень совершенства в порядке представительства казалась недостижимою, пока за дело не взялся даровитый человек, одинаково способный и понять мысль в ее общности, и приложить ее на практике в подробностях. Мистер Томас Гэр (Hare) доказал возможность ее осуществления в проекте парламентского акта. Этот проект имеет достоинства, до сих пор почти неслыханные: проводя великий государственный принцип способом, близким к идеальному совершенству, он в то же время достигает некоторых побочных целей, по важности едва уступающих главной.

По его плану, единица представительства, т. е. известное число избирателей, имеющее право высылать одного представителя, определяется заранее обыкновенным порядком вывода среднего числа: число избирателей делится на число мест в парламенте, частное выразит единицу представительства. Каждый кандидат, имеющий за себя такую единицу голосов, из каких бы мест они ни набирались, почитается состоятельным. Голоса подаются на месте, как и теперь, но каждый избиратель имеет право голосовать в пользу какого хочет кандидата, где бы ни жил этот

кандидат. Следовательно, всякий избиратель, который не желает иметь представителем местных кандидатов, может найти себе представителя в другом пункте страны и ему отдать свой голос, если только тот изъявит желание быть выбранным. Таким образом, меньшинство будет пользоваться правами на деле. Но важно дать возможность иметь своих представителей не только тем, которые не принимают местных кандидатов, но и тем, которые, приняв одного из них, были побеждены на выборах; они тоже должны получить право искать себе представителя в чужом округе, если не успели найти его в своем. С этою целью каждый избиратель пишет на своей табличке имена не только первого, но и других своих кандидатов, которые в случае нужды могли бы заменить его место. Голос избирателя считается за одного кандидата, проиграв при выборе первого кандидата, избиратель может быть счастливее при выборе второго, на которого он переносит свое право. Если лица, стоящие во главе списка, не могут вовсе получить или получили и без него необходимое число голосов, то он может приберечь свой голос в пользу кого-нибудь из тех, которые стоят ниже. Чтобы наполнить все места в парламенте и предупредить чрезмерное скопление голосов в пользу немногих популярнейших кандидатов, необходимо состоятельность кандидата обусловливать только единицею голосов. Каждый голос, превышающий эту единицу, бесполезный для первого кандидата, будет присоединяться к голосам за то лицо, которое стоит вторым в списках и которое при помощи их получит за себя полную единицу голосов. Предлагали несколько способов для определения, какие именно из всего количества поступивших голосов должны остаться за первым кандидатом и какие следует предоставить другим, но рассматривать мы их не будем. Первому кандидату, разумеется, принадлежат голоса всех тех лиц, которые не желают быть представляемы кем-либо другим, другим же они распределяются по жребию. За неимением лучшего и этот способ совершенно хорош. Таблички с голосами отсылаются в центральное учреждение, где голоса сосчитываются, определяется число голосов первого, второго, третьего и т. д. кандидатов и затем составляются избирательные единицы, пока не заместятся все вакансии в парламенте, первые имена табличек предпочитаются вторым, вторые третьим и т. д. Все письменные сведения относи-

тельно этого предмета должны находиться в месте, доступном каждому, кого касается дело, и если кто-нибудь, имеющий законную единицу голосов, не получит в парламенте места, то ему легко будет доказать это.

Это главные статьи проекта. Кто же хочет ближе познакомиться с его очень простым механизмом, тот пусть прочитает Гэра: Treatise on the Election of Representative 1859 г. и брошюру Henry Fawcett под заглавием "M. Hare's Reform Bill simplified and explained". В брошюре ясно и точно изложены основания проекта; проект этот приведен к своему простейшему выражению исключением некоторых мер Гэра, которые хотя и благодетельны сами по себе, но вредили простоте более, чем могли бы принести практической пользы. Чем более будут изучать этот проект, тем более, я это предсказываю, будут убеждаться в его совершенной практичности и в других его преимуществах.

Он представляет такие выгоды, что, по моему убеждению, его можно поместить наряду с важнейшими улучшениями, когда-либо появлявшимися в теории правления и приложении ее на практике.

Во-первых, он обеспечивает пропорциональность представительства за всеми партиями массы избирателей: не за двумя только большими партиями, или быть может, еще за значительными второстепенными в отдельных местностях, но за всяким меньшинством в целой стране, которое на основании всеобщего равноправия может составить представительную единицу.

Во-вторых, ни один избиратель не будет представляем, как это случается теперь, тем из членов, которого он не выбирал. Каждый член парламента будет представителем какой-нибудь однородной партии. Он будет представлять тысячу, две, три или десять тысяч избирателей, смотря по тому, как будет велика представительная единица, и каждый из них не только подал за него голос, но и избрал его из всего населения страны, а не между двумя-тремя, может быть, еще гнилыми апельсинами, которые составляли весь товар на местном рынке. При таких отношениях связь между избирателем и представителем получит доныне незнаемую крепость. Каждый избиратель со своим представителем и представитель со своею избирательною единицей составят одно целое. Каждый избиратель голосует за своего представителя или потому, что он из всего списка кандидатов

наиболее приближается к его убеждениям, или потому, что избиратель наиболее уважает его умственные дарования и характер и его более, чем кого другого, может уполномочить думать за себя. Член палаты будет представлять живых людей, а не кирпич и известку здания; он будет представлять самих избирателей, а не нескольких церковников или приходских знаменитостей. При всем том все, что заслуживает сохранения в сущности местного представительства, будет сохранено. Хотя парламент должен как можно менее вмешиваться в дела чисто местные, но так как это на деле бывает, то он и должен заключать в себе членов, обязанных защищать интересы каждой значительной местности, при новом порядке такие всегда найдутся. Во всякой местности, заключающей в себе число избирателей, превосходящее единицу преставительства (а надо полагать, что это будет со всякою местностью), большинство всегда предпочтет своего человека (если только найдется такой, который бы мог удовлетворить требованиям кандидатуры) чужому, потому что он живет на месте и знает местные интересы. Одни только партии меньшинства будут, главным образом, искать себе такого представителя вне своего округа, который бы мог, кроме их голосов, найти себе поддержку и в других.

Из всех порядков народного представительства этот наилучше обеспечивает ту сумму умственных дарований, какая необходима в представителях. Теперь всеми дознано, что человек, обладающий только дарованиями и характером, встречает все более и более трудностей к достижению места в палате общин. На успех могут рассчитывать только те лица, которые или пользуются местным влиянием, или истрачивают большие деньги, или же те, которых высылают лондонские клубы одной из двух больших партий по приглашению трех-четырех купцов, и на чей голос партия всегда может рассчитывать. По системе Гэра, те, которые не доверяют местному кандидату, могут отдать свои голоса людям, пользующимся доброю славою нации и с которыми они сходятся в общих убеждениях. Поэтому почти всякий честный человек, известный в нации, хотя не пользующийся местным влиянием и не дававший присяги какой-нибудь политической партии, может надеяться на число голосов, достаточное для кандидатуры, а подобные люди при таком поощрении выступят в таком числе, о каком и не мечтали до сих пор.

Выступят сотни даровитых личностей, независимою мыслью, которые теперь известны не многим в каждом округе по своим сочинениям или по своим действиям на поприще общественной деятельности. В своих округах эти личности не имеют теперь никакой возможности пробить себе дорогу, напротив, при новом порядке, разбросанные по всей стране их сторонники, соединив свои голоса, могут составить им полную избирательную единицу. Ни при каком другом порядке так верно не войдут в состав парламента те именно люди, которые действительно составляют лучших людей нации.

Но умственный уровень палаты общин возвысится не вследствие одного только вступления в нее представителей меньшинства. Самое большинство принуждено будет искать себе представителей между людьми более сильного калибра. Когда же отдельные члены большинства не будут более принуждаемы к Габсонову выбору, т. е. голосовать за члена, предлагаемого местными вождями или не голосовать вовсе, когда кандидат местных вождей должен будет выдерживать соперничество не только с кандидатом меньшинства, но и со всяким даровитым человеком, известным нации, изъявившим желание служить на политическом поприще, тогда будет невозможно навязать избирателям первого встречного, который представится с лозунгом партии на языке и с тремя-четырьмя тысячами фунтов стерлингов в кармане. Большинство избирательного округа будет искать себе достойного представителя, и не находя его у себя дома, обратится в другое место, и меньшинство может взять верх. Рабская подчиненность партии большинства своей наименее достойной уважения части прекратится; вперед выдвинутся по преимуществу лучшие и наиболее способные из местных членов общества и по возможности такие, которые известны с хорошей стороны вне пределов своего округа, чтобы местная их партия могла быть усилена еще голосами, собранными вне их округа. Тогда между избирательными обществами явится соревнование в выборе кандидатов: они друг перед другом будут стараться, чтобы их кандидаты, известные знанием местных дел и связями, были возможно лучшими людьми и во всех других отношениях.

Представительное правление, как и новейшая цивилизация, выказывает естественное стремление стать в общий уровень

посредственности. Это стремление усиливается еще всяким вводимым расширением или сокращением прав голосования, так как от этого власть переходит все более и более в руки лиц, стоящих ниже уровня высшего образования. Конечно, хотя высшие умы и характеры и будут необходимо затерты массой, но большая разница: были ли они выслушаны или нет. В ложной демократии, где право представительства, вместо того чтобы принадлежать всем, принадлежит исключительно местному большинству, голос просвещенного меньшинства может вовсе не иметь органов в собрании. Известно, что в американской демократии, которая построена по этому фальшивому образцу, просвещенные члены общества не ищут себе места ни в конгрессе, ни в законодательных собраниях штатов, до такой степени они уверены, что их не выберут. Из этого правила исключаются только те из них, которые соглашаются пожертвовать своими убеждениями и быть не более как орудием массы. Если бы идея Гэра пришла в голову просвещенным и бескорыстным основателям американской республики, то в настоящее время федеральное собрание и собрания штатов заключали бы в своей среде много способных людей, и демократия избегла бы величайшего упрека и была бы свободна от одного из своих величайших зол. Против этого зла система Гэра – почти специфическое средство. Меньшинство, состоящее из образованных людей, теперь рассеянное по всем местным избирательным обществам, тогда бы соединилось и выставило пропорциональное своему численному составу число способнейших во всей нации людей. Члены меньшинства имели бы сильные побуждения избирать таких людей, потому что только этим средством они и могли бы заявить достаточно сильно свои мнения. Представительное большинство не только само улучшилось бы вследствие этой системы, но и потеряло бы право исключительного владения всем полем. Конечно, его представители превосходили бы числом представителей меньшинства в такой мере, в какой один класс избирателей превосходит другой. Они одерживали бы верх постоянно, но за то должны бы были высказывать свои мысли и голоса в присутствии даровитого меньшинства и пред его судом. В случае спора они должны бы были выслушивать доводы образованных людей и приискивать им возражения, хотя по виду в такой же мере убедительные,

предлагающий какие-нибудь меры предлагал бы их людям непредубежденным заранее в их совершенной справедливости, и потому большинство легко могло бы иногда приходить к заключению, что оно заблуждается. Так как это будут люди с благими намерениями (на это, конечно, можно надеяться при беспристрастном народном представительстве), то уровень убеждений всего собрания нечувствительно поднимется вследствие соприкосновения и столкновения посредственности с высшими умами. Поборники непопулярных учений высказывали бы свои убеждения не в одних только книгах и журналах, которые читаются только их сторонниками; напротив, различные партии встретились бы лицом к лицу в присутствии всей нации, и она была бы в состоянии сравнить степень их умственной силы. Тогда скоро бы открылось, точно ли мнение, поддерживаемое большим числом голосов, есть вместе с тем и лучшее. У толпы часто есть настоящий инстинкт для оценки способного человека, если только он имеет возможность высказаться. Если такой человек не выступает, то виноваты порядки и учреждения страны, которые держат его во мраке. В древних демократиях не было возможности скрыть способного человека: трибуна всегда была ему доступна, ему не надо было спрашивать ничьего позволения, чтобы быть общественным советником. В представительном правлении не так; величайшие почитатели представительной демократии, вероятно, задумаются прежде, чем решиться утверждать что Фемистокл и Демосфен, которых советы спасли нацию, всегда получили бы место в представительном собрании. Но довольно и того, если в собрании будет несколько людей с высшими достоинствами, хотя бы остальная часть и не превосходила среднего уровня: влияние руководителей незаметно будет отражаться на всяком парламентском разборе дела, хотя бы их взгляд на дело и не совпадал с мнениями и чувствами массы народа. Я не знаю ни одного плана, который бы так положительно обеспечивал подобным умам доступ в собрание.

Эта часть собрания составляла бы орган того великого общественного элемента, которого нет ни в одной из существующих демократий, но без которого не может долго существовать ни одно представительное правительство, не подвергаясь упадку и вырождению. Это элемент противодействия (антагонизм).

Во всяком представительном правительстве есть начало более сильное, чем другие, а сильнейшее начало всегда стремится к исключительному обладанию властью. Частью с намерением, частью бессознательно оно усиливается поработить все другие и не останавливается до тех пор, пока хотя что-нибудь ему может противиться или производить действие, несогласное с его духом. Но если оно успеет подавить в стране всякое противодействующее ему влияние, если успеет все уподобить себе, то страна перестает развиваться и начинается ее упадок. Человеческое совершенствование есть продукт многих деятелей, и ни одно начало не заключает в себе их всех; самое благодетельное иметь их несколько, которые и могут произвести известную долю блага, но если страна продолжает свое развитие, то другие блага должны родиться из других источников. Ни одно общество не имело продолжительного прогрессивного хода без борьбы сильнейшего начала с другим соперничествующим: борьба светской и духовной власти, борьба военного, промышленного и землевладельческого класса, исполнительной власти с законодательной, господствующей церкви и раскола. Когда одна из сторон одерживала над другою такую полную победу, что оставалась единственным властелином; когда при этом не являлось для борьбы новых сил, то в стране начинался застой, а потом и упадок. Преобладание численного большинства менее несправедливо и вообще менее вредно, чем многое другое, но с ним связаны те же опасности и притом связаны еще тесней. Когда власть сосредоточена в руках одного или немногих, то масса существует как противодействующее начало; у ней может не быть достаточно сил, чтобы контролировать власть, но зато ее мнения и чувства дают нравственную и даже материальную опору всякому, кто вследствие своих убеждений или противоположности интересов готов противодействовать стремлениям господствующей власти. Но когда демократия представляет высшую власть, то не может быть ни единиц, ни обществ достаточно сильных для того, чтобы на них могли опереться все те, чьи убеждения не согласуются с убеждениями массы, чьи интересы попраны или находятся в опасности. Самая трудная задача демократий, по-видимому, состоит в том, чтобы найти в демократическом обществе (что благодаря обстоятельствам найдено в других обществах, идущих впереди) точку опоры

для отдельных личностей, если бы этим личностям пришлось идти наперекор господствующей власти; защиту, сборный пункт, где бы могли соединиться все те мнения и интересы, на которые господствующая власть смотрит неблагоприятно. По неимению такой точки опоры древние общества и, за исключением немногих, все новые или подвергались разложению, или же впадали в застой (что означает медленную порчу), и все по причине исключительного преобладания только одного рода тех условий, какие необходимы для гражданского и умственного благосостояния страны.

Теперь этот важный недостаток может быть исправлен системою личного представительства самым совершенным способом, какой только может допустить конституционное устройство общества. Единственный слабый пункт демократии, который необходимо укрепить, – это отсутствие в сфере управления представителей просвещенного меньшинства. Но при обыкновенном устройстве демократии меньшинство не имеет органа; по плану Гэра она обеспечена с этой стороны. Те люди, которые явятся в парламент как представители соединенных партий меньшинства будут его совершеннейшим органом. Отдельная организация образованных классов (предположим, что она исполнима) была бы ненавистна массе и только в том случае не стремилась бы к захвату, если бы постоянно была лишена влияния. Но если бы избранники этих классов представляли в парламенте то же самое число граждан, ту же самую дробь национальной воли, как другие классы, то их присутствие никого бы не беспокоило; между тем положение их было бы самое выгодное для того, чтобы высказать свои мнения и быть выслушанными, и вместе, чтобы принять деятельное участие в правительственной деятельности, чем бы следовало думать, судя по их числу. Афиняне, например, не поручали ответственных публичных должностей ни Гиперболу, ни Клеону (назначение Клеона в Пиле и Амфиполисе было совершенным исключением), но поручали их Никию, Ферамену и Алкивиаду, хотя знали, что они более сочувствуют олигархии, чем демократии. Просвещенное меньшинство в решении какого-нибудь дела при собирании голосов будет иметь занчение только как известное число представителей; но как нравственная сила она будет значить несравненно больше и по своим знаниям, и по тому

влиянию, какое будет производить на остальных. Едва ли человеческий ум может придумать лучшее средство, чтобы удерживать стремления массы в границах здравого смысла и справедливости и вместе охранять демократию от тех разрушительных влияний, которые вторгаются в нее через слабую ее сторону. Новая демократия восполнит недостаток, почти неизбежный во всякой другой демократии, – недостаток вождей с более высоким характером и умственным развитием, чем масса народа. Новая демократия по временам будет производить своих Периклов и постоянно будет иметь кружок из способных руководителей.

За новою системой много достоинств самого положительного свойства; но нет ли чего-нибудь и против нее? Ничего, что могло бы выдержать строгого разбора, если только примутся за серьезное исследование новой идеи. Разумеется те (если только есть такие), которые под предлогом равноправия стремятся уничтожить преобладание богатых классов, чтобы поставить на их место классы бедные, те, конечно, недружелюбно будут смотреть на систему, уравнивающую права тех и других. Я не думаю, чтобы такие желания существовали в рабочих классах этой страны теперь, но не ручаюсь за последствия, если случай и демагогические доктрины произведут в народе достаточное возбуждение. В Соединенных Штатах, где численное большинство уже давно обладает коллективною деспотическою властью, рабочие классы так же неохотно расстанутся с нею, как и аристократия. Но я думаю, что английская демократия в настоящее время удовольствуется общим покровительством закона против сословных привилегий, не требуя их себе в свою очередь.

Между противниками Гэровой системы есть такие, которые думают, будто она неприменима на деле; но это, как надо полагать, большею частью люди, которые об ней или только слышали, или взглянули на нее поверхностно. Другие опять не могут помириться с потерею того, что они называют местным характером представительства. Они, кажется, думают, что нацию составляют не люди, а какие-то искусственные единицы, создания географии и статистики. Парламент, по их мнению, должен представлять города и провинции, а не человеческие существа.

Но никто не ищет уничтожения представительства городов и провинций. Можно, кажется, быть уверенным, что они имеют представительство, если его имеют жители, их населяющие. Местные интересы и местные чувства существуют только тогда, когда кто-нибудь чувствует и интересуется ими. Если есть представительство всех чувств и интересов людей данной местности, то значит, в общем числе представлены и их местные чувства и интересы. Я не вижу, почему только те чувства и интересы, которые свели людей в одно место, почему одни только они почитаются достойными представительства; или почему члены общества, для которых другие личные чувства и интересы имеют более значения, чем географические, должны их подчинить последним, как единственному виду политической классификации. Убеждение, что Йоркшир и Миддльсек имеют права независимо от их обитателей и что Ливерпуль и Экзетер суть настоящие предметы забот законодателя в противоположность их населению, представляет любопытный образчик заблуждений, производимых игрою слов.

Но вообще противники системы заканчивают свои возражения уверением, что английский народ никогда ее не примет. Я не берусь сказать, что подумает английский народ о людях, которые убеждены, что у него нет даже настолько смысла, чтоб обсудить дело прежде, чем произнести решение. Со своей стороны, я не думаю, чтобы можно было без всякого испытания считать английский народ до такой степени непреодолимо предубежденным против всего, что может быть полезно ему или другим. Мне также кажется, что если предрассудок держится упорно и долго, то в этом случае главная вина падает на тех, кто в оправдание своей недеятельности провозглашает его непреодолимым. Всякий предрассудок сделается действительно непреодолимым, когда неразделяющие его раболепствуют перед ним, льстят и принимают его как закон природы. Я, однако, полагаю, что здесь предрассудок существует только на языке тех людей, которые об нем говорят; вообще же у всех, кто имеет понятие об этой системе, нет другого неприязненного чувства, кроме естественного и здравого недоверия, которое сопровождает всякую новую идею, пока она не определится настолько, чтобы выказать все свои достоинства и недостатки. Одно только серьезное возражение и может быть против проекта: его необычай-

ность; это действительно грозное возражение. Воображение гораздо легче мирится с большими изменениями в существе дела, чем с маленькими в его имени и форме. Но необычайность – такой недостаток, который устраняется временем, если только в самой идее есть действительное достоинство. Настоящий же период есть период прений, сочувствия ко всем улучшениям; что прежде было делом нескольких столетий, то теперь совершается в несколько лет.

После первого издания этой книги сделано много возражений на проект Гэра; эти возражения, по крайней мере, доказывают более тщательное изучение и более разумное понимание предмета, чем те, которые были представлены прежде. Впрочем, таков вообще естественный ход всех исследований о важных общественных улучшениях. На первый раз их обыкновенно встречает слепой предрассудок и такие доводы, которые имеют цену только в глазах слепого предрассудка. По мере того как предрассудок слабеет, он прибегает к доводам более сильным, пока наконец выяснятся вместе с достоинствами все неизбежные неудобства проекта и обстоятельства, которые препятствуют немедленному осуществлению тех благ, к каким он может повести. Но из всех возражений, дошедших до меня и имеющих хотя тень основания, нет ни одного, которое бы не было предвидено, которое бы после разбора и исследования сторонниками проекта не было признано как недействительное или как легко отвратимое.

Из всех возражений самое серьезное на вид требует самого короткого ответа – именно, предполагаемая невозможность предохранить от обмана или подозрения в обмане в действиях центрального учреждения. Как средство против них была предложена гласность и полная свобода поверки избирательных документов после выборов; но противники проекта считают это средство недействительным, потому что голосователь, чтобы дознаться, достиг ли его голос своего назначения, должен будет предпринять такой же труд, какой исполнялся до сих пор целым штатом чиновников. Это действительно было бы полновесное возражение, если бы была какая-либо нужда каждому избирателю следить за каждым голосом. Все, чего мы ожидаем от обыкновенного голосователя в деле поверки, так это, чтоб он проследил за правильным употреблением своей собственной

таблички; а для этого надо, чтобы спустя известный срок каждая табличка возвращалась на то место, откуда была прислана. Все, чего не может сделать голосователь, будет сделано за него кандидатом, потерпевшим поражение или его агентами. Те из числа пораженных, которые полагают, что они должны быть избранными, будут поодиночке или целым обществом держать агентов для исследования правильности всего порядка выборов; и если они найдут фальшь, то представят документы в комитет нижней палаты, который исследует и проверит всю выборную деятельность нации и потребует на это десятую долю того времени и тех издержек, какие при нынешней системе нужны для того, чтобы добиться у избирательного комитета сведений о ходе выборов какого-либо одного члена.

Некоторые, допуская приложимость проекта, указывали на два обстоятельства, при которых его благодетельное действие может быть парализовано и заменено вредными следствиями. Говорят, во-первых, что он даст не надлежащую власть кружкам и партиям, сектаторским обществам, обществам с какою-либо специальною целью, как например, Maine Law League, Ballot или Liberation Society и всякому обществу, соединенному единством интересов или вероисповедания. Во-вторых, говорят, что система даст место действиям частных интересов партий. Центральный орган каждой политической партии разошлет листы кандидатов по всей стране, чтобы все члены этой партии во всех избирательных обществах голосовали за них. Таким образом количество голосов каждого из этих кандидатов далеко превзойдет то, какое может получить независимый кандидат. "Билетная" система, утверждают ее противники, послужит только на пользу больших организованных партий, как в Америке: ее билеты будут приниматься слепо, во всей их неприкосновенности, и едва ли какая-либо партия будет в состоянии одержать над ними верх, разве иногда религиозная секта или партия людей, связанных между собою единством предрассудков, о которых мы уже говорили.

На это можно дать, как мне кажется, положительный ответ. Никто не думает, чтобы при системе Гэра, как и при всякой другой, организация утратила свое хорошее значение. Разрозненные элементы всегда слабее организованного тела. Так как проект Гэра не может изменить природы вещей, то мы должны

только ожидать, что все партии или кружки, большие и малые, и имеющие организацию, воспользуются всею суммою свойств проекта для того, чтобы усилить свое влияние. Но при настоящем порядке такие влияния составляют все. Рассеянные же элементы представляют совершенное ничто. Избиратели, не связанные с одною из больших политических партий или с одною из малых религиозных сект, лишены всяких средств употребить на что-либо свой голос. Проект Гэра дает им средство. Они могут более или менее ловко пользоваться им. Они могут добиться своей доли влияния или же доли значительно меньшей. Но чего бы они ни добились – это все-таки будет чистая прибыль. И если думают, что каждый мелкий интерес или комбинация с какой-либо мелкой целью будут составлять организации, то почему же предполагать, что большие интересы, которые касаются целой нации, одни останутся неорганизованными? Если будут листы общества умеренности или общества школ оборванцев (Ragged School) и т. п., то почему же какой-либо высокий общественный деятель не может пустить в ход в своем и в соседних избирательных обществах листов "личного достоинства". А несколько таких лиц, сойдясь в Лондоне, разве не могут выбрать из всего числа кандидатов наиболее достойных людей, не взирая на некоторую разницу в мнениях, и разве не могут опубликовать их имена за ничтожную плату по всем избирательным обществам страны? Надо помнить, что при настоящем порядке влияние двух больших партий неограниченно, при системе Гэра оно будет велико, но будет заключено в надлежащих границах. Ни они, ни которая-либо из меньших партий не будут в состоянии выбрать членов в парламент более, чем бы следовало пропорционально их численности. Билетная система в Америке действует при условиях, совершенно противоположных. В Америке избиратели подают голоса за списки партии потому, что выборы решаются простым большинством, и всякий голос за кандидата, который, по всему вероятию, не получит большинства, делается даром брошенным голосом. Но по плану Гэра всякий голос, поданный за человека, известного по своим достоинствам, имеет такую же надежду на успех, как и голос за кандидата партии. Следовательно, можно надеяться, что каждый либерал или консерватор, который кроме того, что либерал или консерватор, имеет еще какое-либо другое значение, другие

какие-либо достоинства сверх мнений партии, зачеркнет имена наиболее темных и незначительных кандидатов своей партии и вместо них напишет имена других людей, которые составляют честь всей нации. И вероятность такого факта будет сильною побудительною причиною для составителей избирательных списков не ограничиваться одними присяжными кандидатами партий, но включать в число кандидатов и вносить в свои таблички и тех из известных в нации лиц, которые симпатизируют более их партии, чем противной.

Действительная трудность (а она есть, скрывать нечего) заключается в том, что независимые избиратели, которые пожелают голосовать за достойных, но не имеющих никакой протекции людей будут в состоянии внести в свои списки не много таких имен – прочие же места своих же табличек будут поневоле наполнять кандидатами партий, увеличивая таким образом число соперников тех лиц, которых бы желали видеть своими представителями. Против этого неудобства легко найти средство (если только будет необходимость прибегать к нему) – именно: ограничить число второстепенных или запасных голосов. Ни один из избирателей не будет иметь одинакового предпочтения ко всем 658 или хоть даже к 100 кандидатам. Вероятно, не многие будут возражать, если число это ограничится двадцатью, пятидесятью иди другим каким-либо определенным числом; по крайней мере, в таком случае он будет действовать как независимая личность, а не как рядовой известной партии. Но даже и без этого ограничения зло пройдет само собою, как только система будет понята хорошо. Противодействием ему будет то влияние кружков и партий, против которого теперь так кричат. Так как каждый из них будет составлять меньшинство, то они, вероятно, примут такое правило: "каждый подавай голос только *за своих собственных* кандидатов; или по крайней мере, ставь их имена впереди всех, чтобы, насколько это зависит от твоей численной силы, дать им полную возможность успеха для получения кандидатуры посредством первых голосов в списке или хоть не последних в нем". Те же из избирателей, которые не принадлежат ни к какому кружку, вероятно, воспользуются этим уроком.

Небольшие кружки будут пользоваться именно тою долею власти, какую должны иметь. Влияние, какое они будут иметь,

будет как раз соответствовать числу их избирателей, ни на каплю более; для обеспечения же себе даже этой доли они должны будут выставлять таких кандидатов, которые представляя их частные интересы, в то же время имели бы еще и другие качества и тем доставляли поддержку вне кружка или секты. Любопытно наблюдать, какие скачки делает популярная сторона довода в защиту нынешней системы, по мере того как изменяется род нападения ее противников. Немного лет тому назад любимый довод в пользу существующей тогда системы представительства был тот, что она обеспечивает представительство всех интересов или классов. Конечно, все классы или интересы, имеющие какую-либо важность, должны иметь своих представителей, т. е. должны иметь в парламенте своих защитников и ораторов. Отсюда вывели заключение, что надо поддерживать систему, которая частным интересам дает не только адвокатов, но самый трибунал. Теперь посмотрите, какая перемена. Система Гэра делает невозможным для частных интересов владычество над целым трибуналом, а обеспечивает за ними только адвокатов, и за это ее упрекают. За то, что она соединяет хорошие стороны сословного представительства и хорошие стороны численного представительства, на нее нападают разом и та и другая сторона.

Но не эти возражения и не подобные им составляют истинную трудность к принятию этой системы; главное затруднение – это преувеличенное понятие о ее сложности и, следовательно, сомнение в возможности привести ее в исполнение. Полный ответ в этом случае возможен только один – опыт на самом деле. Когда достоинства плана будут более известны и получат более сильную поддержку со стороны беспристрастных мыслителей, надо будет постараться, чтобы он был приведен в дело в ограниченном масштабе, как например в муниципальных выборах какого-нибудь большого города. Один случай уже потерян при разделении западного округа Йоркшира с целью учредить там четыре кандидатуры в парламент; вместо того чтобы приложить новые начала, избирательный округ оставили неразделенным и признали избранным всякого кандидата, получившего четвертую часть всей суммы первых или вторых голосов.

Такие опыты весьма несовершенно покажут все достоинства плана, но они представили бы пример его действия, они дали бы обществу средство убедиться, что он не неисполним; познако-

мили бы общество с его механизмом и дали бы некоторую возможность судить, точно ли те трудности, которые кажутся страшными, существуют на деле или они только воображаемые. День, когда парламент утвердит такой частный опыт, я думаю, возвестит новую эру в парламентской реформе; эру, которая даст представительному правлению образ, приличный зрелому и торжествующему периоду, который должен наступить после всех периодов борьбы, в которых до сих пор только и видел мир представительное правление.

ГЛАВА VIII.

О МЕРЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПРАВА ПОДАЧИ ГОЛОСОВ

Представительная демократия, подобная только что описанной, где представительством пользуются все, а не одно только большинство, где интересы и мнения меньшинства, хотя и должны уступать численному большинству, но тем не менее необходимо будут выслушаны; где представители меньшинства имеют возможность силою своих характеров и разумностью аргументации приобресть то влияние, какого не могли бы иметь по причине свой малочисленности – такая демократия, которая одна только и обусловливает равенство, беспристрастие и управление всех всеми, что и составляет первообраз истинной демократии, – будет свободна от величайших зол, неразлучных с тем порядком, который теперь ложно называют демократией, который преобладает в настоящее время и служит единственным основанием ходячего понятия о демократии. Но даже и в такой демократии большинство могло бы присвоить абсолютную власть, если бы захотело пользоваться ею, а это большинство состояло бы исключительно из одного класса, однородного по наклонностям, предубеждениям и образу мыслей и далеко не самого образованного, чтобы не сказать больше. Следовательно, конституция была бы все еще подвержена характеристическим недостаткам сословного управления, конечно, в гораздо меньшей степени, нежели исключительное правление одного класса, присваивающее ныне себе название демократии, – но все-таки не имела бы никаких действительных обеспечений,

кроме здравого смысла, умеренности и терпимости господствующего класса.

Если этих обеспечений достаточно, то учение о конституционном правлении есть не более как торжественное пустословие. Все доверие к конституции основано на представляемых ею гарантиях, что лица, облеченные властью не только не будут, но и не могут злоупотреблять ею. Демократия до тех пор не будет идеально лучшею формою правления, пока нельзя будет укрепить эту слабую ее сторону и пока не будет устроена таким образом, чтобы ни один класс, даже самый многочисленный, не был в состоянии лишить всех, кроме самого себя, всякого политического значения и направлять ход законодательства и администрации согласно со своим исключительным сословным интересом. Задача состоит в том, чтобы найти средства к устранению этого злоупотребления, не жертвуя характеристическими выгодами народного правления.

Это двойное требование не достигается сокращением размеров голосования через насильственное лишение одной части граждан права голоса в представительстве. Главнейшее из благодеяний свободного правления состоит в том, что образование ума и чувств проникает в самые низшие классы народа, когда они призывают к принятию участия в действиях, непосредственного касающихся великих интересов страны. Я уже так много говорил об этом предмете, что возвращаюсь к нему единственно потому только, что очень немногие отдают должную справедливость всей важности этого действия общественных учреждений. Многие считают мечтой ожидать так много от причины, по-видимому, такой неважной; им кажется странным видеть могущественное орудие умственного развития в отправлении общественных должностей простыми рабочими. Но если действительное умственное развитие в массе человечества не есть химера, то оно придет только этим путем. Если кто в этом сомневается, то я привожу в свидетельство все содержание великого творения Токвиля, а в особенности его рассуждение об американцах. Почти всем путешественникам бросается в глаза тот факт, что всякий американец в известном смысле вместе патриот и человек умственно развитый. Токвиль доказал, как тесно связаны эти качества с их демократическими учреждениями. Такого широкого распространения вкуса, идей и чувств,

свойственных образованным людям, никогда еще не было видано и даже не считалось возможным. Но это еще ничто в сравнении с теми результатами, которые мы бы могли получить от правления в такой же мере демократического по широкому основному принципу, но лучше организованного в других не менее важных отношениях. Хотя в действительности политическая жизнь в Америке и представляет отличную школу, но школу, из которой самые лучшие учителя исключены: первые умы в стране на деле так же верно устранены от народного представительства и вообще занятия общественных должностей, как будто вследствие законной неправоспособности. Сверх того, так как демос составляет в Америке единственный источник власти, то к нему тяготеют все своекорыстные честолюбия. Народ окружен лестью и ласкательствами, развращающее влияние народной власти идет рука в руку с ее благодетельным и облагораживающим влиянием. Если уже с этим количеством лигатуры демократические учреждения дают такое заметное превосходство духовному развитию низшего класса народа в Америке сравнительно с тем же классом в Англии и других странах, то каково же было бы развитие его, если бы возможно было оставить только благодетельную часть этого влияния, исключив дурную? И это может быть осуществлено до некоторой степени, но не через лишение той части народа, которая имеет наименее побудительных причин к развитию права участвовать в обсуживании тех обширных и сложных интересов, на которые народ необходимо должен обратить внимание при решении общественных дел.

Посредством политических прений работник, которого занятие – рутина, который в своей жизни не встречает разнообразия ни в обстоятельствах, ни в впечатлениях, ни в идеях научается понимать влияния отдаленных причин и далеко случившихся событий на его настоящие личные интересы; политическими прениями и общею политическою деятельностью человек, которого интересы заключены в тесный кружок его обиходных занятий, научается сочувствовать своим согражданам, и он сознательно становится членом большой общины. Но когда одно сословие не имеет голоса и не добивается его, то политические прения остаются для него чуждыми. Разница между его положением и положением избирателей такая же, как между положе-

ниями слушателя в суде и двенадцати лиц, сидящих на скамье присяжных. Ищут не его одобрения, не на его мнения стараются сделать впечатление, обращаются с воззваниями и доводами к другим, а не к нему, ничто не зависит от заключения, к какому он придет, да ему вовсе и нет необходимости и остается весьма мало побуждений приходить к какому-нибудь заключению. Во всяком народном правлении каждый, кто не имеет голоса или надежды получить его, будет или постоянно недоволен, или будет питать такие же чувства, какие питает человек, которого общественные дела не касаются, которому эти дела в известной мере чужды, потому что должны отправляться другими; который видит в законе только обязанность ему повиноваться и который в отношении интересов и дел общества есть только простой зритель. Насколько он будет знать общественные дела и заботиться о них можно отчасти понять, сравнив между собою степени знания и забот об этом предмете женщины среднего класса и ее мужа и братьев.

Независимо от всех этих соображений было бы личною несправедливостью отказывать в представительном правлении кому бы то ни было (исключая тех случаев, где это необходимо для предотвращения больших зол) в праве голоса в решении дел, в которых все одинаково заинтересованы. Если представительное правительство обязывает платить подати, если оно может заставить идти в битву, если оно требует безусловного повиновения, то оно должно дать отчет, почему все это должно делаться; оно должно дать каждому право иметь свое мнение, которое страна обязана спросить и принимать в настоящей цене, хотя и не вышего того, что оно стоит.

В развитой и образованной нации не должно быть париев, не должно быть людей, лишенных прав, разве только если они лишились их по собственной вине. Достоинство всякого человека остается униженным в представительном правлении — сознает он это или нет — если большинство без его спроса принимает на себя неограниченную власть распоряжаться его судьбой. Предположив даже состояние гораздо высшее того, которого достиг до сих пор человеческий разум, неестественно, чтобы с теми, которыми так располагают, поступали с такою же справедливостью, как с теми, которые имеют голос. Представительное правительство по необходимости должно соображаться

с интересами и желаниями тех, которые имеют право голоса, между тем как ничто его не обязывает поступать так относительно тех, которые лишены этого права; и как бы члены представительного правительства ни были честны, они вообще слишком заняты тем, что должны делать по необходимости, чтобы иметь еще досуг заниматься тем, чем можно безнаказанно пренебречь. Вот почему никакой порядок голосования не может быть удовлетворительным на продолжительное время, если он положительно исключает кого-нибудь или целый класс людей, если не признает избирательного права за всяким взрослым человеком, который желает его получить.

Существуют, однако, известные исключения, обусловленные положительными причинами, которые не противоречат этому принципу, и хотя эти исключения сами по себе составляют зло, но от них нельзя избавиться до тех пор, пока будет существовать вызвавший их порядок вещей. Я считаю совершенно невозможным допустить к участию в голосовании человека, не умеющего ни читать, ни писать, и прибавлю еще, не знающего первых правил арифметики. Справедливость требует (даже независимо от голосования), чтобы всем была предоставлена возможность приобрести эти элементарные познания даром или за плату, доступную самым бедным, даже тем, которые зарабатывают себе только насущный хлеб. Если бы это действительно имело место, то никому бы и не приходило в голову дать право голоса человеку, не умеющему читать, так же, как не приходит в голову дать это право ребенку, не умеющему говорить; тогда бы его лишало права не общество, а его собственная ленность. Если не сделав доступною эту степень образования каждому, общество не исполнило своей обязанности, то значит в обществе существует несправедливость, но какова бы она ни была, ее надо терпеть. Если общество пренебрегло исполнением двух обязанностей, то более важная и основная из них должна быть исполнена первая; всеобщее образование должно предшествовать всеобщему праву голосования. Ни один человек, у которого только отвлеченная теория не задавила здравый смысл, не станет утверждать, что надо дать власть над другими, власть над целым обществом людям, которые не приобрели самых обыкновенных и существенных условий для того, чтобы заботиться о самих себе, чтобы разумно управлять интересами собственными и лиц, близко связанных с ними.

Этот довод можно бы без всякого сомнения распространить дальше, и он мог бы доказать гораздо больше. Было бы в высшей степени желательно, чтобы кроме чтения, письма и арифметики и другие предметы были необходимым условием для голосования; чтобы требовались некоторые понятия об образовании земли, о ее естественном и политическом разделении, общей истории, истории и государственного устройства своей страны. Но эта степень знания, необходимая для толкового распоряжения своим правом голоса, не всем доступна как в Англии, так, вероятно, и во всех других странах, кроме северных провинций Соединенных Штатов. Не существует также надежного способа к удостоверению, приобрели ли избиратели эти сведения или нет. В настоящее время попытка произвела бы пристрастие, придирки и всякого рода обман. Поэтому лучше дать право голосования всем без всякого различия, или даже отказать в этом всем без исключения, чем предоставить общественному чиновнику давать это право одним и лишать других. Однако такой трудности не представляется при одном только чтении, письме и арифметике. Было бы весьма нетрудно требовать, чтобы всякий желающий быть внесенным в список избирателей списал бы из книги какую-нибудь фразу и решил бы задачу из тройного правила; было бы также легко обеспечить определенными правилами и полною гласностью честное применение столь простого испытания. Это условие должно быть, следовательно, связано во всех случаях с общим голосованием и по истечении нескольких лет исключенными были бы только те, которые до такой степени мало интересуются своим правом, что их голос, если бы они его и подали, не выражал бы в действительности никакого политического мнения.

Так же важно, чтобы собрание, которое вотирует общие и местные налоги, состояло бы из лиц, избираемых исключительно теми, кто участвует в платеже этих налогов. Те, которые ничего не платят, распоряжаясь через посредство своего голоса чужими деньгами, имеют все причины быть расточительными и ни одной быть бережливыми. В денежных делах всякое право голоса, которым они пользуются, представляет нарушение основного начала свободного правления и означает разъединение в контроле власти и желания применять ее к делу как следует. Это все равно, что позволить запускать руки в чужие

карманы под всяким предлогом, который им заблагорассудится назвать общественным делом. Это, как известно, было причиной того, что в больших городах Соединенных Штатов установлены такие беспримерно тяжелые местные налоги, вся тяжесть которых падает на зажиточные классы. Согласно с теорией английских учреждений, представительство должно идти об руку с правом раскладки податей, не отставая и не обгоняя его. Но чтобы согласить это, надо принять существенным условием (которое будет благодетельно во многих отношениях), чтобы при всеобщем праве голосования налоги распространялись в видимой форме и на беднейшие классы народа. В нашей стране, равно как и во многих других, вероятно, нет ни одного семейства работника, которое не участвовало бы в платеже косвенных налогов через потребление чая, кофе, сахара, не говоря уже о табаке и спиртных напитках. Но при этом способе платящий едва ли сознает, что он участвует в общественных издержках: платящий подати, если это человек необразованный и не мыслящий, не видит такой связи между его личным интересом и умеренностию общественных издержек, как если бы деньги для издержек требовались от него прямо; предположив даже, что это имеет место, он без сомнения будет заботиться о том, чтобы расход правительства не был чрезмерен, не покрывался прибавочными налогами на потребляемые им предметы. Было бы гораздо лучше взимать прямую подать в виде подушного, со всякого взрослого члена общества, или же чтобы каждый взрослый получал право избирательства, заплатив известную чрезвычайную сумму сверх положенной для всех подати, или же чтобы от всякого внесенного в список избирателей требовался ежегодно небольшой взнос, цифра которого изменялась бы созразмерно общей сумме расходов страны, так чтобы каждый чувствовал, что в деньгах, которые он вотирует, находится и его часть, и чтобы он в сбережении сметных сумм видел свой интерес.

Но как бы то ни было, мне кажется, что пособие от прихода должно безусловно вести получающего это пособие к потере избирательного права. Кто не может содержать себя собственным трудом, тот не имеет права пользоваться деньгами других. Как только он дошел до того, что обязан своим существованием остальным членам общества, то должен отказаться от

одинаковых с ними прав в других отношениях. Те, которым он одолжен самою возможностью своего существования, могут по справедливости требовать себе исключительного права распоряжения общественными суммами, к которым он не прибавляет ничего или, по крайней мере, меньше, чем берет. Для получения избирательного права следовало бы, чтобы искатель его не получал вспомоществования от прихода в продолжение известного числа лет (положим, пяти) до внесения его в избирательный список.

Неосторожные и злостные банкроты и вообще те, которые воспользовались покровительством закона о несостоятельных (Insolvent Act), должны быть лишены права голосования, пока не заплатят своих долгов или, по крайней мере, не докажут, что в течение довольно продолжительного времени не пользовались общественным подаянием. Неплатеж податей, если он продолжался так долго, что его нельзя приписать оплошности, должен также составлять причину лишения права голоса. Эта система исключения не может быть сама по себе постоянна, она требует только таких условий, которые всякий в состоянии или, если захочет, то может быть в состоянии выполнить. Она делает доступным право голосования каждому, кто находится в нормальных условиях человеческого существования; и если кто-нибудь обходится без этого права, то это происходит или от того, что он находится в состоянии нравственного упадка и унижения, в котором лишение права голоса, необходимое для безопасности других, для него будет нечувствительно; по мере же нравственного возвышения лица вместе с другими знаками его унижения исчезает и это.

Таким образом можно ожидать (предполагая, что нет других ограничивающих условий, кроме тех, о которых мы говорили), что с течением времени будут обладать избирательным правом все, за исключением только живущих иждивением общины (число которых, надо надеяться, мало-помалу будет уменьшаться), так что голосование, за этим незначительным исключением, сделается достоянием всех. Мы видели, что подобное обширное распространение права голосования необходимо связано с широким и возвышенным понятием о сущности хорошего правления. Несмотря на это, при таком положении дел в большей части стран и особенно в Англии большинство голосователей будет

состоять из рабочих, и двойная опасность вследствие слишком низкого уровня политического развития и возможности сословного законодательства будет еще существовать в значительной степени. Нам остается взглянуть, нет ли каких средств для устранения этих зол.

Их можно устранить при искреннем желании, но не какими-нибудь искусственными мерами, а следуя естественному ходу человеческих дел, который представляется везде, где не надо бороться с какой-нибудь выгодой или укоренившимся по преданию понятием. Во всех человеческих делах всякое прямо заинтересованное и не находящееся под прямою опекой лицо имеет право на голос, и ему нельзя, не нарушая справедливости, отказать в этом праве, если только это не угрожает общей безопасности. Но если всякий должен иметь голос, то должен ли всякий иметь одинаковый голос – это вопрос другого рода. Когда два лица, имеющие общий интерес в каком-нибудь деле, не сходятся в мнениях, то требует ли справедливость, чтобы оба мнения имели одинаковый вес? Если при одинаковых характерах одно лицо стоит выше другого в знаниях и способностях или при одинаковых познаниях и способностях одно из них выше другого характером, то мнение лица, стоящего выше в умственном или нравственном отношении, должно иметь больший вес; и если учреждения страны утверждают, что достоинство этих двух мнений одинаково, то они утверждают то, чего в действительности не существует. Одно из эти двух лиц, умнейшее или лучшее, имеет право на большее влияние. Трудность состоит только в том, чтобы доказать, которое именно из двух умнейшее или лучшее; это вещь, невозможная касательно отдельных личностей, но удобоисполнимая с достаточною точностью, если брать общества и классы. Никто не потребует приложения этого учения ко всякому случаю, который основательно может быть рассматриваем как случай личного и частного права. В деле, касающемся только одного из двух лиц, это лицо имеет право следовать своему мнению, как бы ни было предпочтительно мнение другого. Но мы говорим о делах, одинаково касающихся обоих лиц, мы говорим о том, должен ли более умный человек уступить менее умному, если последний не хочет подчиниться мнению первого. Который из двух способов более выгоден для обоих заинтересованных лиц и более сообразен с истинным

пониманием дела? Если считают несправедливым, чтобы один из двух уступил, то которая несправедливость больше: чтобы лучшее мнение уступило худшему или худшее лучшему?

Дела наций совершенно похожи на это дело с тою только разницей, что ни от кого никогда не требуется совершенного пожертвования своим мнением. Это мнение всегда может входить в расчет и занимать известное место, хотя высшее место будет, конечно, принадлежать тем мнениям, которые заслуживают более уважения. В этой системе нет ничего оскорбительного для тех, которым досталась меньшая степень влияния. Уступка другим более значительного влияния по причине их лучших способностей управлять общественными интересами совершенно другое дело, чем неимение права голоса. Эти две вещи не только различны, но их даже нельзя и сравнивать. Всякий имеет право оскорбиться, если его почитают за ничто. Но только глупец, и притом глупец совершенно особого рода, сочтет себя обиженным тем, что другие признают, что есть люди, которых мнение и даже желания заслуживают большего уважения, нежели его. Никто добровольно не подчинится тому, чтобы не иметь голоса в деле, которое в известной мере касается и его собственно; но если то, что частью касается его, касается также и других, если он чувствует, что другой лучше его понимает дело и видит, что мнение того имеет больше весу, чем его собственное, то это ему должно казаться вполне согласным с обыкновенным порядком вещей, какой существует во всех других обстоятельствах жизни. Необходимо только, чтобы это высшее влияние признавалось на основании причин, которые он может понять и справедливость которых он был бы в состоянии сознать.

Спешу сказать, что я считаю вовсе невозможным, иначе как в смысле временной меры, предоставлять количество влияния пропорционально величине собственности. Я не отвергаю, что богатство есть некоторого рода критериум. Хотя вовсе нельзя измерять образованность богатством, однако во всех странах она обыкновенно выше в более богатой части общества, чем в другой; но этот критериум так несовершенен, случай так часто помогает более, чем достоинство, возвышению людей в свете, и человеку, достигшему известной степени образования, так непреодолимо трудно обеспечить себе соответствующее положение в обществе, что это основание выборного преимущества

было и всегда будет несостоятельно в высшей степени. Если поставили бы количество голосов в зависимость от известной величины капитала, то это не только само по себе подлежало бы возражению, но и было бы верным средством уронить принцип и сделать постоянное приложение его невозможным. Демократия, по крайней мере в нашей стране, не ревнует в настоящее время к личному превосходству, но весьма естественно и справедливо ревнует к превосходству, основанному единственно на богатстве. Только одна может быть основательная причина считать голос одного человека более, чем за один голос – это умственное превосходство этого лица, и, в чем мы нуждаемся особенно, так это в средствах хотя приблизительно определять это превосходство. Если бы существовало что-нибудь вроде настоящего национального воспитания или общая система экзаменов, заслуживающая полного доверия, то образование могло бы быть принято за настоящий критериум. За неимением этого, род занятий человека служит некоторого рода свидетельством. Мастер смышленнее работника, потому что должен работать не только руками, но и головой. Подмастерье обыкновенно смышленнее простого работника, а работник в таких ремеслах, которые требуют более ловкости, смышленнее того, который занимается простою работою. Банкир, купец, фабрикант, вероятно, окажутся смышленнее лавочника, потому что им приходится управлять оборотами более обширными и сложными. Во всех подобных случаях достоинства доказываются не тем, что человек взялся за важное дело, а тем, хорошо ли его ведет. Поэтому и для того, чтобы люди не принимались за важные занятия только номинально, ради права голоса, было бы справедливо требовать, чтобы они им занимались уже в течение известного времени (положим, трех лет). При подобных условиях можно бы дать право на два или на три голоса всякому лицу, занимающемуся высшими делами. Свободные искусства, если ими занимаются не номинально только, а действительно, требуют, разумеется, еще высшей степени образования. И во всех случаях, где для вступления на какое-либо поприще требуется достаточное испытание или особенно строгие условия образования, можно не задумываясь дать всем вступившим на это поприще право на несколько голосов.

Можно бы то же самое правило применить ко всем, имеющим

университетские ученые степени, и даже к тем, которые могут доказать, что они с успехом окончили курс наук в каком-нибудь из высших учебных заведений, если только можно удостовериться, что учение было действительное, а не один только вид. Экзамены, *местные или среднего класса* на степень *товарища* (associate), установленные Оксфордским университетом с такою похвальною общественною целью, и все подобные, которые могут быть установлены в других таких заведениях (с условием, чтобы заведения были доступны всякому без различия), представляют основание, на котором право на множественность голосов с большою выгодою может быть присвоено тем, которые выдержали эти испытания. Все эти соображения могут повести к большим прениям о подробностях и к возражениям, которых теперь еще нет надобности упреждать. Время еще не пришло для приведения подобных проектов в практическую форму, и я не хотел бы себя связывать высказанными мною предложениями. Но для меня очевидно, что идеал представительного правления лежит в этой стороне и что путь к действительному политическому развитию – это стремление в этом смысле и приложение к делу всех лучших средств, какие только найдутся. Если спросят, насколько можно развить принцип или сколько голосов может быть предоставлено одному лицу в уважение его высших достоинств, то я отвечу, что это дело само по себе большой важности не имеет, если только отличия и степени учреждены не произвольно, а так, чтобы были понятны и приняты в обществе совестью и смыслом. Но есть одно необходимое условие – это не переходить границ, предписанных основным принципом, изложенным в одной из предыдущих глав, которым обусловливается превосходство представительной системы.

Ни под каким предлогом не следует распространять право множественности голосов до того, чтобы те, которые ими пользуются, или тот класс, которому оно принадлежит по преимуществу, если есть такой класс, могли посредством этого права взять перевес над всем остальным обществом. Преимущества, присвоенные образованию, справедливые сами по себе, еще сильнее говорят в свою пользу тем, что ограждают образованные классы от сословного законодательства, которое могли бы установить классы необразованные. Но они со своей стороны не должны давать возможности первым устанавливать такое

законодательство в свою пользу. Я еще прибавлю, что совершенно необходимым условием системы множественности голосов я считаю то, чтобы и беднейший член общества мог требовать себе преимуществ, предоставляемых ею, — если он может доказать, что, несмотря на все затруднения и препятствия, он по своему уму имеет на это право. Надо бы учредить вольные экзамены, на которые мог бы являться всякий, кто хочет, и доказать, что он достиг той степени познаний и развития, которая признана достаточною, и поэтому имеет право на несколько голосов. Преимущество, доступное для всех, кто может доказать, что существуют условия, на которых в теории и на практике оно основывается, не оскорбило бы ничьего чувства справедливости; напротив, оно оскорбило бы его, если бы в то время, как его дают на основании общих предположений, не всегда непогрешимых, в нем отказывали при прямом доказательстве.

Хотя право множественности голосов существует на деле и прилагается как на приходских выборах, так и при избрании попечителей на основании *закона о бедных*, но это такая необыкновенная вещь при парламентских выборах, что нет надежды, чтобы оно было принято скоро и охотно; но так как без сомнения скоро придет время, когда не будет другого исхода, кроме выбора между этим способом и общею равноправною подачею голосов, то тем, которые не желают общей подачи голосов, необходимо поспешить примириться с этим способом. Между тем, хотя в настоящее время такое исследование и не может иметь большой практической пользы, но оно покажет лучшую сторону принципа и даст возможность судить о важности всех косвенных способов (уже существующих или могущих быть принятыми), посредством которых, хотя и не в такой совершенной степени, можно достигнуть той же цели.

Одно лицо сверх подачи двух голосов на одних и тех же сходках (Hustings) может иметь два голоса еще и другим способом; оно может иметь два голоса в двух разных избирательных собраниях, и хотя это исключительное преимущество принадлежит в настоящее время скорее превосходству богатства, чем превосходству ума, все же я бы не хотел его уничтожать там, где оно существует, потому что до тех пор, пока не примут лучшего мерила для образованности, безрассудно бросать то, которое принято на основании денежных условий, как бы оно ни

было несовершенно. Можно бы найти средство распространить это право так, чтобы его связать теснее с высшим образованием. Для всякого билля о реформе, уменьшающего чувствительным образом значение денежных условий в деле выборов, было бы очень благоразумно предоставлять всем получившим ученые степени в университетах, всем посещавшим с успехом высшие учебные заведения, всем занимающимся свободными искусствами и, может быть, еще некоторым другим записываться избирателями специально на этом основании с правом подавать голос в той избирательной единице, в которой они пожелают записаться, без ущерба их праву подавать голос в смысле обыкновенного гражданина в той местности, где они живут.

Пока не найдут такого порядка выборов, который бы обеспечил за образованностью ту степень влияния, которая достаточна для уравновешения числительной силы класса наименее образованного и пока общественное мнение не будет расположено принять такой порядок, до тех пор благодеяния всеобщего голосования всегда будут сопровождаться (как мне кажется) злом более чем равносильным. Правда, возможно (и это, может быть, одно из переходных состояний, через которые мы должны пройти в нашем стремлении к действительно хорошей представительной системе) совершенно уничтожить препятствия, которые стесняют голосование в некоторых избирательных собраниях, и тем дать возможность рабочему классу выставлять преимущественно своих представителей. В других местах избирательное право осталось бы в том виде, как и теперь: в случае же необходимости перемен можно бы было расположить избирательные собрания таким образом, чтобы не дозволить рабочему классу взять перевес в парламенте. Таким соглашением существующие уже неправильности представительства не только сохранились бы в целости, но даже увеличились бы. Однако такое возражение недостаточно, потому что если страна не хочет стремиться к истинной цели правильною, прямо к ней ведущею системой, то должна довольствоваться, за неимением лучшего, неправильным положением, потому что оно далеко предпочтительнее системы, не имеющей никаких неправильностей, но ведущей прямо к дурному исходу или упускающей самые необходимые вещи. Гораздо важнее то возражение, что это устройство несовместимо со взаимным сочетанием различных избирательных

собраний, необходимых по плану г. Гэра, что при этом всякий избиратель остался бы заключенным в одном или нескольких избирательных обществах, где его имя было бы записано, и если бы он не пожелал иметь представителем одного из местных кандидатов, то остался бы без представителя. Я приписываю столько важности эманации тех, которые уже имеют голоса, но которым эти голоса бесполезны, потому что они имеют против себя большинство; я ожидаю столь много от естественного влияния правды и разума, если бы можно было им найти доступ к слушателям и состоятельных адвокатов, – что не отчаивался бы в благотворном действии и всенародного равноправного голосования, если бы оно было сделано действительным через пропорциональное представительство каждого меньшинства по принципу г. Гэра. Но если бы самые блистательные надежды, которые могут родиться в этом случае, были совершенно верны, то я все бы стоял за принцип множественности голосов. Я предлагаю множественность голосов не как вещь, которая сама по себе нежелательна, подобно лишению права голосования части общества, лишению, которое может быть только временно терпимо для избежания больших зол. Я не считаю равноправность в выборах за такую вещь, которая хороша само по себе, если бы только можно было предохранить общество от ее неудобств. Напротив, я смотрю на равноправность как на вещь, которая хороша только относительно, которая менее подлежит возражению, чем неравенство прав, основанное на случайных или несостоятельных причинах, – но по моему мнению, это вещь ложная в своих основаниях, потому что она признает ложный тип и производит дурное влияние на умы избирателей.

Не полезно, а вредно, если конституция страны объявит невежество и знание равными в праве управлять страною. Народные учреждения все, чего касаются, должны представлять гражданину в таком свете, чтобы он извлекал пользу для себя из самого взгляда на них и, так как ему полезно думать, что он имеет право на некоторое влияние, но что лучшие и более умные имеют право на большее влияние, чем другие, то весьма важно, чтобы и государство имело бы это же убеждение и чтобы оно выражалось в народных учреждениях. Это-то и составляет душу учреждений страны, ту часть их влияния, на которое менее всего обращают внимания мыслители вообще, а английские в особенности,

хотя учреждения всякой страны, в которой нет большего прямого гнета, производят более влияния духом своим, чем каким-либо другим непосредственным своим действием, потому что именно их дух и образовывает характер народа. Американские учреждения глубоко укоренили в уме американцев идею, что всякий человек (у кого белая кожа) стоит столько же, сколько и другой, и замечено, что эта ложная вера тесно связана с некоторыми наиболее невыгодными чертами американского характера. Если такое верование освящается конституцией страны, то оно становится большим злом; такая вера, исповедуется ли она гласно или про себя, почти столь же вредна для достоинства нравственного и умственного, как и гибельные действия, которые могут быть произведены большею частью других форм правления.

Может быть, скажут, что конституция, которая каждому человеку, наиболее и наименее образованному, дает одинаковое влияние, все-таки ведет к прогрессу, потому что обращения, делаемые постоянно к классам менее образованным, работа, которая дается их умственным способностям, и усилия, которые более образованные классы принуждены делать, чтобы прояснить понятия прочих классов и рассеять их заблуждения и предрассудки, составляют сильные побуждающие средства для развития их ума. Я уже горячо отстаивал мнение, что это весьма желательное последствие действительно бывает при допущении менее образованных классов к общественным занятиям даже в больших размерах. Но теория и практика одинаково доказывают, что если эти классы овладевают всею властью, то дело идет наоборот. Тогда те, которые имеют высшую власть во всем, немногие это или многие, не имеют более надобности в силе доказательств разума; они могут действовать произвольно, а люди, которым нельзя противиться, обыкновенно так довольны собственным образом мыслей, что вовсе не расположены его переменять или терпеливо выслушивать кого бы то ни было, кто доказывает, что они неправы. Положение, которое дает самое сильное возбуждение для развития разума, это стремление к достижению власти, а не самая власть, и из всех затруднительных положений, то именно наиболее развивает наши лучшие и возвышенные качества, в котором мы настолько сильны, чтобы держать верх посредством наших разумных доказа-

тельств, и не настолько, чтобы могли держать верх над разумными доказательствами. В это положение по началам нами изложенным должны быть, насколько это возможно на деле, поставлены богатые и бедные, образованные и неученые и все прочие классы, на которые делится общество; соединяя это начало с другим, справедливым в другом смысле, которое отдает преимущество влиянию превосходства умственных качеств, конституция могла бы осуществить тот род относительного совершенства, которое одно возможно при сложности дел человеческих.

В предшествующем исследовании в пользу общего, но неравномерного права голосования я вовсе не принимал в расчет различия полов. В отношении политических прав я считаю это обстоятельство совершенно в той же мере ничтожным, как и различие в росте или цвете волос у членов общества. Всякое человеческое существо имеет одинаковый интерес иметь хорошее управление. Это касается благосостояния всех их, и все одинаково нуждаются в праве иметь голос, чтобы обеспечить за собой свою долю его благ. Если и есть какая разница, то женщины в этом праве нуждаются более мужчин, потому что будучи слабее физически, они более нуждаются в покровительстве закона и общества. Человечество давно покинуло те единственно начала, на которых основывалось заключение, что женщины не должны иметь права голоса. Никто теперь не говорит, что женщины должны быть порабощены, что они не должны иметь ни другой мысли, ни другого желания, ни другого занятия, как только быть домашними рабами своих мужей, отцов и братьев. Позволяют женщинам незамужним и немного недостает, чтобы позволить и замужним, иметь собственное состояние, иметь денежные дела, подобно мужчинам; находят сообразным, чтобы женщины размышляли, писали и преподавали. Как скоро это все дозволено, политическая неспособность женщин лишается всякого основания.

Общественное мнение настоящего времени высказывается ежедневно с возрастающею силою против права общества решать, на что способно или не способно каждое отдельное лицо и что ему позволить или не позволить. Если существующие начала политические и политэкономические на что-нибудь годны, так это только на то, чтобы доказать, что единственно отдельные

лица могут дельно судить об этих предметах и что при полной свободе выбора везде, где есть действительное разнообразие способностей, большинство людей обратится к тем занятиям, к которым каждый из них наиболее способен, между тем как одни только исключения будут действовать иначе. Или направление социального прогресса новейшего времени ложно, или же он должен довести общество до полного уничтожения всяких исключений и политических неспособностей, которые заграждают человеку путь к какому-либо честному занятию.

Но не стоит даже и доказывать далее, что женщины должны иметь и право голоса. Если бы это и было в такой же мере справедливо, как оно на деле несправедливо, что женщины составляют класс зависимый, деятельность которого ограничивается домашним хозяйством и который подчинен домашней власти, то все-таки они нуждались бы в покровительстве права голоса, чтобы быть огражденными от злоупотреблений этой власти. Мужчины точно так же, как и женщины нуждаются в политических правах не для того, чтобы управлять, но чтобы другие не могли дурно управлять ими. Большинство мужеского пола состоит и будет состоять в продолжение всей своей жизни из полевых и фабричных работников; но это нисколько не уменьшает значения права голоса для этого большинства, не делает его права на голос менее неотъемлемым, если только это большинство не стремится употребить его во зло. Никто не думает, что женщины будут злоупотреблять правом голоса. Самое худшее, что говорят – это, что они будут подавать голос как существа несамостоятельные, по приказанию их родственников мужского пола. Если это должно быть, то пускай так и будет. Если они будут размышлять сами, то это будет великое добро, если же нет, то от этого не будет никакого зла. Для человека будет уже великое благодеяние, если с него снимут оковы, хотя бы он и не желал ходить. В нравственном положении женщины было бы значительным шагом вперед уже и то, что закон не считал бы ее неспособной иметь мнение и незаслуживающей права на участие в важнейших из дел человечества. Для них лично было бы важно иметь что-нибудь такое, чего их родственники мужеского пола не могли бы требовать у них силой и тем не менее желали бы получить. Немаловажно было бы также, что муж был бы принужден рассуждать о каком-нибудь вопросе со своей женой и

что право голоса не принадлежало бы исключительно ему, а было бы общим достоянием. Люди не думают достаточно о том, насколько факт, что женщина имеет на внешний мир известное влияние, независимое от мужчин, возвышает в глазах простого человека достоинство и значение женщины и внушает ему уважение, которое он без этого никогда не питал бы к личным качествам существа, которого общественное существование он может себе совершенно присвоить.

Кроме того, улучшилось бы качество самых голосов. Мужчина при подаче голоса был бы часто принужден искать честных причин, которые могли бы привлечь под его знамя существо более прямого и беспристрастного характера. Часто благодаря влиянию женщины, он остался бы верен своему настоящему искреннему убеждению. Часто, конечно, это влияние женщины было бы употреблено и не для общественного блага, а в пользу личных интересов или светского тщеславия семьи. Но зло такого рода, приносимое влиянием женщины, уже и теперь действует во всей своей полноте и еще тем вернее, что они вследствие настоящих законов и обычаев слишком чужды политики, в которой дело идет о каком-либо принципе, чтобы видеть в ней дело чести: мы по большей части столь же мало сочувствуем делу чести других, если это дело не есть вместе с тем и наше, сколько вообще религиозным убеждениям тех, которые не исповедуют нашей религии.

Дайте право голоса женщине, и она поймет это. Она научится смотреть на политику, как на вещь, о которой ей позволено иметь мнение и в отношении которой всякий, у кого есть убеждение, должен ему и следовать в своих действиях; она приобретет чувство личной ответственности в известном случае, не будет думать, как теперь, что как бы ни было велико зло, происшедшее вследствие ее влияния, ей бы только уговорить мужчину, а дальше все будет хорошо, и его ответственность все покроет. Только тогда перестанет она действовать как возмущающая сила на политическую совесть мужчины, когда ее возбудят к составлению собственного мнения и когда она поймет те основания, которые должны помочь ей устоять против искушений личного и семейного интереса. Ее косвенная деятельность только тогда перестанет приносить политический вред, когда обратится в прямую. Я предположил, что право голосо-

вания основывается, как и следовало бы по природе вещей, на личном достоинстве человека. Там, где оно основано на условиях собственности, как в Англии и в большей части других стран, несообразность еще резче. Мне представляется более чем нерациональным то обстоятельство, что принцип и система представительства, основанные на условиях собственности, откладываются в сторону относительно женщины, хотя бы она представляла в себе все условия, требуемые от избирателя-мужчины, т. е. если имела независимое положение, владела домом, была главою семейства, платила подати и выполняла все обязательства, налагаемые правом голоса; для нее создается исключение с единственною целью лишить ее политических прав. Если к этому прибавить, что страна, в которой так поступают, управляется женщиной, и славнейший правитель, которого когда-либо имела эта страна, была женщина, то мы будем иметь полную картину несообразностей и едва прикрытой лжи. Будем надеяться, что ныне, когда разрушаются последние остатки шаткого здания монополии и тирании, и это быстро исчезнет; будем надеяться, что мнение Бентама, Самуила Бэли, Гэра и многих других знаменитых политических мыслителей нашего века и нашей страны (не говоря уже о других) произведет свое действие на все умы, не очерствевшие от эгоизма или закоренелых предрассудков; будем надеяться, что прежде, чем кончится следующее поколение, различие пола, так же как и различие цвета кожи, не будет считаться достаточным оправданием для того, чтобы лишить человека одинакового покровительства закона и истинных прав гражданина.

ГЛАВА IX.

ДОЛЖНО ЛИ БЫТЬ ДВОЙНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬСТВО?

В некоторых представительных правлениях принят двойной порядок избрания членов представительного собрания, именно: посредством назначения первыми избирателями вторых избирателей, которые уже избирают членов парламента. Этим сложным устройством, вероятно, хотели поставить преграду разгулу народных страстей; предоставляя право голоса и верховную власть массе, в то же время хотели заставить ее пользоваться ими посредством сравнительно небольшого числа лиц, предполагая, конечно, что они будут менее увлекаться народными страстями, чем самый демос. Так как можно ожидать, что вторые избиратели, составляющие уже отборное общество, будут по способностям и характеру стоять выше обыкновенного уровня первоначальных избирателей, то и полагали, что их выбор будет более разумен и осторожен и во всяком случае совершен с большим сознанием ответственности, чем выбор массы. Такой способ *фильтрования* народных голосов при помощи посредствующего собрания имеет в свою пользу сильные доводы. В самом деле, по-видимому, весьма справедливо, что для того, чтобы судить, кто из наших соседей способнее выбрать члена парламента, не требуется столько образованности и способностей, сколько надо для того, чтобы судить, который способнее быть этим членом. Но если, с одной стороны, и уменьшаются опасности, соединенные с народною властью, вследствие такого посредствующего учреждения, то, с другой стороны, уменьшаются и ее блага, и последнее следствие такого учреждения гораздо вероятнее, чем первое.

Для того чтобы такая система действовала соответственно желаниям, надо чтобы она исполнялась в том духе, в каком была задумана; чтобы каждый избиратель пользовался правом голоса так, как того требует теория, т. е. чтобы он задавал себе только вопрос о том, кому он охотнее может предоставить за себя выбор члена парламента, а не о том, кого избрать в эти члены. Очевидно, что предполагаемые преимущества посредственного избирательства перед непосредственным требуют подобного образа мыслей от голосователя и осуществятся только тогда, когда он серьезно начнет думать, что его единственная обязанность состоит в выборе не члена парламента, а тех лиц, которые должны выбрать этого члена. Надо, следовательно, предполагать, что избиратель не будет заботиться о политических мнениях, мерах и людях, но будет руководствоваться только своим личным уважением к частному лицу, которому он дает полное право действовать за себя. Если первый избиратель будет таким образом понимать свои обязанности, то одна из главных выгод от предоставления ему права голоса будет совершенно потеряна: политическая деятельность его не в состоянии будет ни развить в нем общественного духа и политических понятий, ни сделать общественные дела предметом его ближайшего интереса, ни доставить работу его способностям. В этом предположении заключаются два условия, исключающие друг друга: если избиратель не заботится нисколько об окончательном результате, то как ожидать, что он будет заботиться о способе, ведущем к этому результату? Желание иметь своим представителем в парламенте известное лицо возможно в человеке самых обыкновенных способностей и достоинств, и потому желание его выбрать такого избирателя, который бы подал голос в пользу этого лица, будет совершенно естественным следствием первого. Но заботиться о том, чтобы просто избрать лицо, которое бы было способнее других избрать другого по собственному своему уразумению, и не быть при этом заинтересованным в самом избрании члена парламента или поневоле отложить в сторону эту заботу — для этого необходима преданность тому, что хорошо в отвлеченной теории, т. е. исполнению долга из любви к долгу — а это может встретиться только между людьми выского развитыми, которые уже этим самым доказывают свою способность и право пользоваться политическою властью

в более прямой форме. Из всех общественных обязанностей, которые могут быть поручены беднейшим членам общества, эта всего менее может воспламенить их общественные чувства, и она не заключает в себе других причин к ее выполнению, кроме твердой решимости в гражданах честно исполнять свой долг; и если большинство избирателей настолько интересовалось общественными делами, что стало бы придавать значение даже такой незначительной доле участия в них, то, по всей вероятности, оно не удовлетворилось бы такою малою долей.

Во-вторых, предположив даже, что лицо, которое по своей неразвитости не может судить о качествах, требуемых от члена парламента, может верно судить о честности и общей способности того, кого оно выберет за себя для избрания этого члена, все-таки должно заметить, что если голосователь и согласится на подобную оценку своих способностей и действительно захочет поручить другому лицу, на которое он надеется, выбрать за себя члена, то для этого не требуется вовсе какого-либо особого конституционного учреждения. Избиратель может частным образом спросить у этого доверенного лица, кого ему лучше выбирать. В этом случае оба вида избирательства сходятся в своих результатах, и при непосредственном избирательстве получаются все преимущества посредственного. Эти системы разнятся в своих действиях только тогда, когда мы предположим, что голосователь при выборе представителя предпочитает руководствоваться своим собственным суждением и что он предоставляет другому выбирать за себя только по той причине, что закон не дает ему действовать более прямым путем. Но если он так думает, если его желания не удовлетворяются теми границами, которые положены законом, и если он захочет участвовать в прямом выборе, то он может это сделать помимо закона. Ему для этого стоит только выбрать в избиратели лицо, известное своею преданностью к кандидату, которого он предпочитает, или лицо, которое само согласится подать голос в пользу этого кандидата. Это следствие столь неизбежно при двойном избирательстве, что разве только в стране, где существует совершенное равнодушие к политике, это учреждение может действовать иначе. Это мы видим на деле в Соединенных Штатах при выборе президента. Номинально избирательство посредственное, масса народа не выбирает президента, она назна-

чает только избирателей, которые избирают президента. Но избиратели всегда выбираются с условием подать голос в пользу названного кандидата, и ни один гражданин не подаст голоса в пользу какого-нибудь избирателя из личного предпочтения к нему: он подаст голос в пользу избирательного листка Брикенриджа или Линкольна. Надо помнить, что избиратели выбираются не для того, чтобы странствовать по стране и отыскивать человека, наиболее достойного быть президентом или членом парламента. Если бы это было действительно так, то еще можно бы было сказать что-нибудь в пользу этого обыкновения; но этого нет, и до тех пор не будет, пока, подобно Платону, человечество не убедится, что обладать властью достойнее всех тот, кто менее всех этого желает. Избиратели должны выбрать одного из представившихся кандидатов, и те, которые выбирают избирателей, знают уже, кто эти кандидаты. Если в стране существует какая-нибудь политическая деятельность, то все избиратели, которые хотя немного интересуются голосованием, решают, которого из кандидатов они желают видеть избранным, и затем при подаче голосов руководствуются только этим соображением. Приверженцы каждого кандидата имеют уже готовый список избирателей, которые согласны подать голос в пользу этого лица, и затем в действительности первичному избирателю остается только разрешить вопрос, который из этих списков он будет поддерживать.

Двойное избирательство хорошо только в том случае, когда избиратели выбираются не исключительно только для избрания, но и для исполнения других важных обязанностей и таким образом перестают быть простыми поверенными для подачи голоса. Другое американское учреждение – сенат Соединенных Штатов представляет пример подобного соединения обязанностей. Это собрание, так сказать высшая палата конгресса, представляет не прямо народ, но собственно штаты – и обязано быть хранителем той части их верховных прав, которой они не передали конгрессу. Так как внутренняя верховная власть каждого штата по свойству равноправной федерации одинаково священна какой бы величины и важности ни был штат, то каждый штат посылает в сенат одинаковое число членов (двух), как маленький Делавер, так и "державный штат" Нью-Йорк. Эти члены выбираются не народом, но законодательным собранием штатов,

которое в свою очередь избирается народом каждого штата. Но так как обыкновенная обязанность законодательного собрания – внутреннее законодательство и надзор за исполнительною властью падают на эти собрания, то они и избираются скорее для этих двух последних целей, чем для первой; избирая двух лиц для представления штата в федеральном сенате, они по большей части следуют собственному суждению, принимая, однако, в соображение общественное мнение, насколько это необходимо во всяком демократическом правлении. Это устройство выборов оказалось в высшей степени удачным: они очевидно лучше всех других выборов в Соединенных Штатах, так как при этом сенат постоянно составлен исключительно из людей, более всех других отличившихся на общественном поприще. После такого примера нельзя сказать, чтобы посредственное народное избирательство не было никогда полезно. При известных условиях лучше этой системы ничего нельзя придумать. Но эти условия могут встретиться разве только в федеральном правлении, каково правление Соединенных Штатов, где выборы могут быть поручены местным собраниям, прочие обязанности которых касаются важнейших дел народа. В Англии единственные учреждения, поставленные или могущие быть поставленными в такое положение, это муниципальные учреждения или другие учреждения, созданные или могущие быть созданными для подобных местных же целей. Однако весьма немногие стали бы считать улучшением парламентского представительства, если бы члены парламента от лондонского Сити были избираемы советом альдерменов и муниципальным советом, а члены предместья Мерилибон – открыто назначались собраниями церковников соединенных приходов, как это уже действительно делается теперь. Если бы даже эти собрания (если смотреть на них просто как на местные учреждения) и представляли меньше поводов к возражениям, чем они в действительности представляют, то все же свойства, которые делают их способными для исполнения частных и ограниченных обязанностей муниципального и приходского управления, нисколько не гарантируют в них той особенной способности, которая необходима, чтобы судить об относительных достоинствах кандидатов для парламента. Они, вероятно, выполнили бы эту обязанность нисколько не лучше того, как ее выполнили бы сами жители посредством прямого

избрания. С другой стороны, если бы при избрании членов приходских или городских собраний следовало принимать в соображение и способность избирать членов парламента, то многие из самых способных к исполнению первой, более ограниченной, обязанности были бы исключены, разве только, если необходимость заставить избрать таких людей, которых мнения в отношении общей политики согласовались бы с мнениями вотирующих. Даже косвенное политическое влияние городских советов, сделав из муниципальных выборов дело партии, уже значительно удалило их от первоначально предположенной цели. Если бы к числу обязанностей приказчика или дворецкого был отнесен выбор врача для их хозяина, то врач этот нисколько не был бы лучше того, которого бы выбрал сам хозяин; но хозяин был бы стеснен в выборе приказчика или дворецкого тем, что должен бы был выискивать для этой должности такого человека, который без большого вреда для его здоровья мог бы исполнять еще и другие обязанности.

Из всего этого ясно, что и при непосредственном избирательстве можно пользоваться всеми выгодами избирательства посредственного, что же касается до тех выгод, которых нельзя получить при прямом способе избирательства, то они точно так же остаются недостижимыми и при посредственном способе, который сверх того сопровождается еще невыгодами, ему одному только свойственными. Простой факт, что это есть ни что иное, как прибавочное и лишнее колесо в механизме, составляет уже немаловажное неудобство. Мы уже говорили о его решительной несостоятельности, как средства для развития общественного духа и политических способностей, и если бы оно действительно приводилось в исполнение, т. е. если бы первые избиратели совершенно предоставляли своим уполномоченным выбор своих представителей в парламенте, то это воспрепятствовало бы им видеть в этом члене парламента своего человека и уменьшило бы в последнем чувство ответственности перед лицами, его уполномочившими. Кроме того, относительно небольшое число людей, от которых в конце будет зависеть избрание члена парламента, значительно облегчило бы доступ интриг и всем видам подкупа, совместным с общественным положением избирателей. Избирательные собрания, относительно удобств для действия подкупа приняли бы вид нынешних маленьких месте-

чек. Чтобы обеспечить себе выбор, достаточно было бы приобрести расположение нескольких лиц. Если скажут, что избиратели подлежат ответственности перед теми, которые их выбрали, то на это можно ответить, что так как они не занимают никакой постоянной должности и никакого служебного места, то подавая голос пристрастно, они рискуют только тем, что не будут выбраны в другой раз в избиратели, о чем они мало заботятся. Главным средством против этого зла все-таки останутся одни карательные меры против подкупа, недействительность которых во всех маленьких избирательных округах известна всему свету. Зло было бы пропорционально свободе, предоставленной выбранным избирателям. Единственный случай, когда бы они побоялись воспользоваться предоставленным им правом голоса для собственных личных интересов, это если бы они избирались как простые поверенные с определенным обязательством внести только голос своих доверителей. Как скоро двойное избирательство будет оказывать какое-нибудь действие, то это действие будет непременно дурное. И мы увидим, что это одинаково относится к началу посредственного избирательства, в каких бы видах оно ни прилагалось, исключая только обстоятельства, подобные тем, в которых избираются сенаторы в Соединенных Штатах.

Нет необходимости говорить что-либо более против этой системы, которая насколько это касается Англии даже не имеет никакого основания в народных преданиях; может быть, надо извиниться и в том, что так много было сказано против политической меры, которая во всей стране не имеет, вероятно, ни одного приверженца. Но понятие, с первого взгляда столь основательное и имеющее в свою пользу историю, могло бы, пожалуй, снова всплыть на поверхность из общего хаоса политических мнений и проявиться кое-где, прельстивши при благоприятных обстоятельствах некоторые умы; уже по одному этому, имея даже в виду только английского читателя, было бы непозволительно умолчать об нем.

ГЛАВА X.

О СПОСОБЕ ПОДАЧИ ГОЛОСОВ

При суждении о способе подачи голосов самый важный вопрос состоит в том, должна ли подача голосов быть открытой или тайною. Этим мы теперь и займемся.

Было бы совершенно излишне останавливаться на разных сентиментальностях о робости и щекотливости. Во многих случаях тайна может быть оправдана, иногда она необходима, и нельзя назвать робостью искание честной защиты от зла, от которого можно прилично избавиться. Нельзя также отрицать возможность такого случая, когда тайная подача голосов должна быть предпочтена открытой. Но я вынужден спорить и доказывать, что в делах, имеющих политический характер, такие случаи должны составлять исключение, а не общее правило.

Рассматриваемый вопрос принадлежит к одному из тех многих, в которых, как я уже сказал, дух учреждений и впечатление, которое они производят на граждан, составляют самую важную часть их действий. При тайной подачае голосов избиратель будет видеть в голосе не обязанность перед обществом, а право, данное ему для него самого, для его выгод, для удовлетворения его личных нужд. Но если смотреть на подачу избирателем голоса как на обязанность, если признавать за обществом право требовать от избирателя подачи голоса, то почему же общество не должно знать, как он им распоряжается? Очень возможно, что такое вредное впечатление будет сделано на массы, потому что таково было впечатление, произведенное на умы многих замечательных защитников тайной баллотировки, являв-

шихся в последние годы. Учение это вовсе не так понималось первыми его проповедниками, но действие какого-либо учения всегда более отражается не на тех, кто его предлагает, но на тех, кто на нем воспитан. Брайт и его школа демократов считают делом совести утверждать, что избирательная привилегия есть право, а не обязанность. Одна эта идея, начинающая теперь пускать корень в обществе, причиняет такое зло, что оно перевешивает все доброе, какое может заключаться в тайной баллотировке при всех благоприятных ей обстоятельствах. Как бы ни определяли, как бы ни понимали идею права, ни одно лицо не может иметь права (если не понимать этого слова в чисто легальном смысле) властвовать над другими; когда же эта власть над другими предоставляется кому-либо, то она нравственно делается обязанностью в наиполнейшем значении этого слова. Отправление же какой-нибудь общественной должности в качестве избирателя или представителя есть уже власть над другими. Те, которые утверждают, что подача голоса есть право, а не должность, едва ли хорошо сознают те последствия, к которым ведет их учение. Если голос есть право, если он дается голосователю для собственных его выгод, то на каком же основании мы можем порицать избирателя, если он продает это право, или если он из своекорыстных видов употребляет его для того, чтобы пред кем-нибудь выслужиться? Нельзя требовать, чтобы кто-либо имел в виду исключительно интересы общества в делах, касающихся употребления своего дома, своей трехпроцентной облигации или всего того, на что он имеет неотъемлемое право. В самом деле, всякий должен иметь право голоса, между прочим для того, чтобы иметь возможность защитить себя; но, конечно, защитить себя от таких только действий, от которых он в свою очередь обязан ограждать своих сограждан, насколько это будет зависеть от его голоса. Голосование есть акт, в котором лицо, подающее голос, не может руководиться личными желаниями, точно так же, как не может руководиться ими присяжный в своем приговоре. Это есть в строгом смысле обязанность, в исполнении которой голосователь должен добросовестно руководствоваться своим наилучшим мнением о благе общественном. Всякий, кто иначе думает о подаче голосов, не достоин иметь голоса; право голосования произведет на него развращающее, а не возвышающее действие. Вместо того

чтобы открыть его сердцу доступ к возвышенному патриотизму и к сознанию общественных обязанностей, оно вызовет и воспитает в нем расположение пользоваться общественными должностями для своекорыстных целей, для своего удовольствия или каприза; это будут в меньшем только масштабе те же чувства и цели, которыми руководятся деспоты и притеснители. Обыкновенный гражданин, занимающий какое-нибудь общественное положение или отправляющий какую-либо должность, конечно, будет глядеть на свои обязанности, вытекающие из его положения, совершенно так, как, по-видимому, глядело на них самое общество, доставившее ему то положение. То, что общество, по-видимому, ожидает от него, будет служить ему образцом, ниже которого он, может быть, станет, но выше которого, конечно, не поднимется. Относительно же того, каким образом он истолкует себе тайную подачу голоса, можно быть вполне уверенным, что он не будет считать себя обязанным при подаче голоса согласоваться с мнением тех, которым не позволено знать его голоса; он будет считать себя вправе располагать им по своему благоусмотрению.

Это решительная причина, почему доводы, основанные на применении тайной подачи голосов в клубах и частных обществах несостоятельны относительно парламентских выборов. Член клуба находится действительно в таком положении, какое ложно приписывает себе избиратель, т. е. в положении не обязывающем его сообразовываться с желаниями и интересами кого бы то ни было. Подавая голос, он ничего другого не заявляет, как только свое личное желание сойтись более или менее тесным образом с данным частным лицом. По общепринятому мнению это дело его личного желания или расположения: и если он может решить это дело не рискуя с кем-нибудь поссориться, то такое решение бедет наилучшее для каждого, не исключая и выключаемого лица. Другая добавочная причина, которая в этом случае делает тайную баллотировку возможною, заключается в том, что она не ведет естественно и неминуемо ко лжи. К тому же заинтересованные в баллотировке лица принадлежат к одному сословию или классу, и потому каждому из них было бы весьма неловко стеснять другого вопросами о том, в чью пользу он подал голос в том или другом случае. Совсем другой характер представляет тайная баллотировка

при парламентских выборах, и этот характер будет сохраняться, по всей вероятности, до тех пор, пока будут существовать те социальные отношения, которые заставляют желать тайной подачи голосов; до тех пор, пока одно лицо будет стоять настолько выше другого, что будет считать себя вправе навязать ему свое мнение. До тех пор, пока такой порядок вещей не изменится, можно быть уверенным, что молчание или уклончивые ответы будут считаться доказательством того, что голос не был подан в том виде, как бы это было желательно.

При всех политических выборах, даже при всеобщей подаче голосов (и еще более при ограниченном праве голосования), вотирующий должен считать своею безусловною нравственною обязанностью руководствоваться не личными интересами, а выгодами общества; он должен подавать свой голос по наилучшему своему разумению точно так, как если бы он был один только избиратель, и выборы только от него одного и зависели. Прямым следствием этого положения, если мы его допустим, представляется то, что эта, как и всякая другая общественная обязанность, должна быть отправляема открыто и под надзором и контролем общества, каждый член которого не только заинтересован отправлением этой обязанности, но имеет право считать себя оскорбленным в случае нечестного и нерадивого ее исполнения. Конечно, это правило политической нравственности, подобно другим, не может считаться безусловно ненарушимым; оно может подчиниться более сильным причинам, но во всяком случае оно имеет такое значение, что отступления от него могут быть допущены только в случаях очевидно совершенно исключительных.

Без всякого сомнения может случиться, что голосователь, которого мы посредством гласности постараемся сделать в отношении подачи голоса ответственным перед обществом, в действительности будет ответственным перед каким-либо сильным лицом, интерес которого более расходится с интересом общества, чем бы разошелся интерес самого голосователя, если бы он сохранением тайны при подаче голоса был избавлен от всякой ответственности. Когда такое положение значительной части вотирующих дойдет до заметной степени, то тайная баллотировка принесет меньше зла. Когда голосователи – рабы, то можно терпеть все, что дает им возможность освободиться от ярма.

Сильнейшая причина для тайной баллотировки является тогда, когда незначительное меньшинство приобретает все более и более вредную власть над массой. Причина тайной подачи голосов была неопровержима во время упадка Римской республики. Там олигархия с каждым годом все более и более богатела и делалась деспотичнее, народ же, напротив того, все беднел и становился зависимее; там было необходимо ставить сильнейшие и сильнейшие преграды злоупотреблениям права голосования, которое будучи в руках значительных и безнравственных людей было одним орудием более для исполнения их целей. Нельзя также сомневаться, что тайная подача голосов, конечно, насколько она существовала, принесла много пользы афинской конституции. Даже в наиболее стойких греческих республиках свобода на некоторое время могла быть разрушена посредством нечестно приобретенного народного голоса; и хотя афинский голосователь был настолько независим, что его нельзя было к чему-либо принудить, но он мог быть подкуплен или запуган гнусными оскорблениями какого-нибудь кружка, какие не были необыкновенным явлением между знатною и богатою афинскою молодежью. В этом случае тайная подача голосов была драгоценным залогом порядка и повела Афины к тем хорошим учреждениям, которыми отличалась эта республика от прочих.

Но в более развитых новых европейских государствах, и преимущественно в Англии, возможность принуждения голосователей уменьшилась и продолжает уменьшаться; теперь дурного распоряжения голосом надо опасаться не столько вследствие причин, делающих голосователя орудием в руках другого, сколько вследствие тех своекорыстных чувств и побуждений, которые присущи голосователю лично или ему как члену известного класса. Предохранять голосователя от первого зла и отнять все преграды от второго – значит менять меньшее зло, и притом уменьшающееся, на большее и возрастающее. В брошюре, написанной мною о парламентской реформе, я разбирал этот случай и весь вопрос вообще, насколько он касался современной Англии, и потому приведу оттуда подлинные слова, так как не чувствую себя в состоянии сказать что-либо новое: "Тридцать лет тому назад было еще справедливо, что при избрании членов в парламент главное зло, против которого надо было

принимать меры, было такое, которое могло быть устранено тайною баллотировкою, – именно власть землевладельцев, хозяев и значительных покупателей. Теперь же, я полагаю, что главный источник зла – эгоизм и эгоистические стремления избирателей. Теперь я убежден, что всякий недобросовестный голос является скорее вследствие личных побуждений избирателя или интересов его сословия, нежели вследствие постороннего принуждения или страха. При тайной баллотировке голосователь, свободный от всякого стыда и ответственности может отдаться этим низким наклонностям. Еще недавно правительственная власть была в руках богатых и высших классов общества. Владычество их было наибольшим злом страны. Привычка подавать голос по предложению землевладельцев или хозяев так прочно вкоренилась в обществе, что для того, чтобы ее поколебать, нужен был такой взрыв народного энтузиазма, который почти всегда вызывается только ради какого-нибудь доброго дела. Поэтому каждый голос, поданный против этих влияний был вообще голосом честным и полным гражданского чувства. Во всяком случае, какая бы ни была побудительная причина этого голоса, он почти наверное был хорошим голосом, потому что был направлен против главного чудовища – господствующего влияния олигархии. Если бы в то время голосователь мог свободно с безопасностью для себя располагать своим правом – то хотя бы голос его и не выражал совершенно честного и просвещенного убеждения, все-таки это был бы большой выигрыш: надо было сломить иго преобладающей власти, которая создала и поддерживает все дурное в учреждениях и в администрации – власти землевладельцев и богатых горожан. Тайная подача голосов не была принята, но жизнь продолжала и мало-помалу продолжает в этом отношении дело тайной баллотировки. Политическое и социальное состояние страны в этом вопросе значительно изменилось и изменяется с каждым днем. Высшие классы теперь не господствуют над страной. Надо быть слепым к знамениям времени, чтобы считать в настоящее время средний класс зависимым от высшего и работников зависимыми от высшего и среднего классов, как это было двадцать пять лет тому назад. События последних двадцати пяти лет не только научили каждый класс общества сознавать свою коллективную силу, но и поставили членов низшего класса в возможность

смотреть более назависимым взглядом на высших. В большей части случаев голос избирателей, согласный или несогласный с желаниями высших, не будет следствием принуждения, которого высшие не в состоянии и делать по недостаточности средств, но будет выражением их личного или политического предпочтения.

Самые пороки, вызываемые настоящею избирательною системой, служат тому доказательством. Увеличивающаяся подкупность, на которую так много жалуются, но которая тем не менее распространяется и там, где прежде ее не было, показывает, что местные влияния уже не главная сила; избиратель подает голос сообразно со своими личными желаниями, а не желаниями других. Конечно, в некоторых графствах и маленьких местечках еще довольно сильна рабская покорность высшим, но дух времени враждебен этому влиянию, и ход событий стремится его уменьшить. Хороший арендатор теперь может чувствовать, что он так же выгоден своему землевладельцу, как последний ему. Благоденствующий купец может чувствовать себя уже независимым от какого-нибудь покупателя. При каждом новом избирании голоса все более и более становятся собственностью голосователя. Теперь надо обратить внимание гораздо более на развитие их ума, чем на освобождение их от окружающих обстоятельств. Избиратели уже более не пассивные орудия чужой воли, уже не служат простым средством передачи власти в руки контролирующей олигархии, они сами сделались олигархией.

Положение избирателя, свободно подающего голос по собственному убеждению, а не по приказанию другого, имеет сходство с положением члена парламента, и это сходство тем больше, чем согласнее голос избирателя с его убеждением; гласность в этом случае необходима. До тех пор пока какая-либо часть общества будет лишена представительства, до тех пор доводы чартистов против тайной баллотировки, соединенной с ограниченною подачею голосов, неопровержимы. Настоящие избиратели и большая часть тех, которые предстоящими реформами, вероятно, будут причислены к числу их, принадлежат к среднему классу и имеют свой сословный интерес, отличающийся, как и интересы землевладельцев и больших фабрикантов, от интереса работников. Если бы право голоса распространилось на искусных работников, то и они бы имели или могли иметь свой

особенный интерес, отличающийся от интереса чернорабочих. Положим, наконец, что право голоса предоставлено всем мужчинам, положим, что то, что прежде неправильно называли всеобщею подачею голосов, а теперь известно под бестолковым названием мужской подачи голосов (manhood suffrage), обратилось бы в закон, и тогда голосователи имели бы свой сословный интерес, отличный от интереса женщин. Представим далее, что в законодательном собрании возбужден какой-нибудь вопрос, относящийся исключительно до женщин, например, вопрос о том, могут ли женщины быть допускаемы в университет для приобретения ученых степеней; или другой вопрос, не следует ли нежные наказания, которым подвергаются теперь негодяи, колотящие каждый день своих жен чуть ни до полусмерти, заменить чем-нибудь более существенным; наконец, если б кто предложил в английском парламенте меру, которую принимают в Америке один штат за другим и принимают не в виде простого закона, а в виде особой статьи их пересмотренных конституций, именно, чтобы замужним женщинам предоставлено было право на собственное их имущество, – спрашивается: разве во всех этих случаях жена или дочь не в праве знать о том, за кого подает голос их супруг или отец, за или против кандидата, поддерживающего эти предложения. Конечно, могут возразить, что эти доводы приобрели свою силу вследствие дурного устройства выборов, что если мнение неизбирателей способно заставить избирателя вотировать более честно, чем бы он вотировал сам по себе, независимо от такого влияния, то эти неизбиратели оказываются достойнее избирателя и, следовательно, должны бы иметь сами право голоса; что тот, кто может влиять на избирателей, может сам быть избирателем; что все те, перед кем вотирующие должны бы быть ответственными, сами могут быть избирателями и, будучи таковыми, пользоваться покровительством тайной баллотировки, против незаконного влияния могущественного лица или класса, перед которым избиратель не должен быть ответственным.

Эти доводы благовидны, прежде я считал их неопровержимыми. теперь же нахожу их обманчивыми. Те, которые способны иметь влияние на избирателей, вследствие одного этого еще не могут быть признаны способными сами быть избирателями. Последняя обязанность несравненно важнее первой, способные

к отправлению меньшей из обязанностей могут оказаться несостоятельными в исполнении высшей. Мнения и желания беднейшего и наименее развитого класса рабочих могут оказывать, между прочими влияниями, весьма полезное влияние на умы избирателей и часто на самое законодательство. Но предоставить им при теперешнем их нравственном и умственном развитии возможность вполне пользоваться правом выбора и тем дать им преобладающее влияние было бы весьма вредно для страны. Это косвенное влияние на избирателей лиц, не имеющих права голоса, постоянно развиваясь, смягчает переход к каждому новому расширению права и дает срадства мирно осуществить всеобщую подачу голосов, когда придет удобное к тому время. Но есть еще другое соображение, более глубокое, которое никогда не должно быть оставляемо без внимания в политических рассуждениях. Мнение, что гласность и чувство ответственности перед обществом не принесут никакой пользы, если общество неспособно вывести здравого суждения, вовсе неосновательно. Надо иметь слишком поверхностные понятия о пользе общественного мнения, чтобы считать его полезным только тогда, когда оно заставляет всех рабски подчиняться себе. Быть на глазах у других, быть всегда готовым защищаться перед другими ни для кого так не важно, как для тех, которые действуют вопреки мнениям этих других, потому что это обязывает их иметь твердые основания для своих мнений. Ничто не производит такого укрепляющего действия, как работа против давления. Никто не сделает ничего такого, за что может ожидать сильного порицания, если сам не находится в припадке страстного возбуждения, без того, что не будет иметь на то верно и ясно сознанной цели; а это уже показывает вдумчивый и рассудительный характер и за исключением испорченных в корне людей обыкновенно бывает следствием чистосердечных и глубоких личных убеждений. Даже тот простой факт, что придется отдать отчет в своем поведении, есть довольно сильная побудительная причина, чтобы вести себя, по крайней мере так, чтобы можно было отдать в том приличный отчет. Если кто думает, что одна необходимость соблюдать правила, требуемые приличием, не составляет сильного препятствия к злоупотреблению власти, тот никогда не обращал внимания на поведение тех, которые не считают нужным обращать на них какое-либо внима-

ние. Гласность неоценима даже в тех случаях, когда она только предупреждает то, чего нет благовидного основания запретить, заставляя размышлять и побуждая каждого предварительно сообразить, что он будет отвечать, если от него потребуют объяснения в его действиях.

Но (могут сказать), если не теперь, то впоследствии, когда все будут способны пользоваться правом подачи голоса и когда вследствие того все мужчины и женщины будут допущены к голосованию по праву своей к тому способности, – *тогда* нечего уже будет опасаться сословного законодательства. Тогда избиратели, составляя целую нацию, не будут иметь интересов отдельных от общего; даже если бы и нашлись избиратели, подающие голос вследствие личных или сословных побуждений, то большинство все-таки будет свободно от них; и так как тогда не будет более неизбирателей, перед которыми пришлось бы отвечать, то тайная подача голосов, устраняя только вредные влияния, будет вполнее благодетельною. Даже и с этим я несогласен. Я не могу думать, чтобы можно было желать тайной баллотировки даже и тогда, когда народ сделается способен и добьется общего права подачи голосов; во-первых, потому, что при таких обстоятельствах нельзя предположить, чтобы тайная баллотировка была нужна. В самом деле, взглянем только на тот порядок вещей, какой предполагает эта гипотеза: народ повсюду образованный, и всякий взрослый имеет право голоса. Даже теперь, когда самая малая часть народа имеет право голоса, а большая часть его почти без образования, общественное мнение, как это каждый может видеть, в конце концов представляет собою господствующую власть. Предположение, что какой-либо землевладелец или вообще богатый гражданин может приобрести влияние над общиной, в которой каждый член умеет читать и имеет голос, вопреки ее стемлению и так, чтобы она не могла из-под него выйти, есть чистая химера. Но если в этом случае тайная баллотировка оказывается ненужною, то контроль гласности будет так же нужен, как всегда. Если справедливо, что простой факт принадлежности к обществу и общественное положение, которого интересы не в разладе с общими, достаточно добросовестное отправление обязанностей без всяких побуждений и ограничений со стороны общественного мнения – то значит, все наблюдения над человечес-

ким родом были совершенно ошибочны. Доля участия одного лица в общественном интересе вообще не может служить достаточною побудительною причиною к должному исполнению им своей обязанности перед обществом и в том даже случае, когда личный интерес не отвлекает его в другую сторону, необходимы еще другие внешние побуждения. Точно так же нельзя предположить, чтобы при всеобщем праве подачи голосов, все голосовали одинаково честно как при открытой, так и при тайной баллотировке. Выражение, что избиратели, когда они составляют целое общество, не могут уже иметь интересов, противных обществу, заключает в себе более благозвучия, чем смысла. Хотя общество как одно целое и не может иметь другого интереса, кроме своего коллективного интереса (как это показывает самое слово), но каждое отдельное лицо может. Интерес каждого лица заключается в том, чем оно интересуется. Каждый имеет столько различных интресов, сколько в нем чувств, симпатий или антипатий, эгоистических ли, или другого, лучшего рода. Нельзя утверждать, чтобы каждое из этих чувств, взятое отдельно, выражало "его интерес". Человек называется дурным или хорошим смотря по тому, какой род своих интересов он предпочитает. Тиран у себя дома будет симпатизировать тирании (если только она не применяется в обращении с ним) и верно не будет симпатизировать противодействию тирании. Завистливый подаст голос против Аристида, потому что его называют справедливым. Эгоист скорее будет стоять за свой личный интерес, хотя бы даже незначительный, чем за ту долю блага, которая придется ему из общего блага страны, вытекающего из хороших законов, потому что его рассудок привык ценить и уважать только личные интересы. Значительное число избирателей имеет два рода стремлений: одни, основанные на частных, другие – на общественных соображениях; только в последних избиратель охотно сознается. Люди всегда стараются выказывать только лучшую сторону своего характера, даже перед теми, кто не лучше их самих. При тайной баллотировке многие гораздо легче будут подавать нечестные голоса (по скупости, по злобе, из мести, по личному соперничеству, даже по предрассудкам сословным или сектаторским), нежели при открытой. Бывают случаи, и число их может увеличиться, когда единственною преградою, сдерживающею большинство плутов, является

невольное уважение их к мнению честного меньшинства. В случае, подобном бывшему в несостоятельных штатах Северной Америки, не будет ли уздою для недобросовестного голосователя то, что ему придется смотреть в лицо честному человеку?

Так как все эти выгоды исчезнут при тайной баллотировке даже при самых благоприятных для нее обстоятельствах, то для оправдания подобной системы нужны причины более сильные, чем те, которые действуют ныне и которые становятся все слабее и слабее".*

Что же касается до других спорных вопросов относительно баллотировки, то для их решения не стоит тратить много слов. В системе личного представительства, как она была составлена Гэром, необходимо употреблять таблички. Мне кажется необходимым, чтобы подпись избирателя была сделана в том общественном месте, где производятся выборы, а если там неудобно, то в каком-нибудь другом месте, доступном для всех, и в присутствии ответственного чиновника. Я признаю гибельным предложение, чтобы дозволить избирателям писать голоса на табличках в местах их жительства и посылать потом по почте или отдавать чиновнику. Таким образом все дело происходило бы вне всех благотворных влияний и в присутствии всех вредных. Подкупающий под покровом тайны мог бы видеть своими глазами результат своего торга, встретивший угрозы тотчас же должен бы был подчиниться. Между тем благодетельное влияние, производимое присутствием лиц, знающих чувства избирателя, и укрепляющее действие симпатии лиц одинаковых убеждений были бы совершенно потеряны. **

---

* *Thoughts of Parliamentary Reform*, 2-d ed. pp. 32–36.
Мысли о парламентской реформе, 2 изд., сс. 32–36.

** Этот способ очень много хвалили как потому, что он сберегает издержки, так потому еще, что посредством его можно собрать голоса тех избирателей, которые иначе не подали бы голоса и которых защитники этого способа считают самою желанное частью всех избирателей. Он был с успехом употреблен при избрании попечителей вследствие закона о бедных (poor-law-guardians), и потому для поддержания применения его к более важному предмету, к выбору членов законодательного собрания, ссылаются на этот успех; но эти два случая мне кажутся различными по существу дела, от которого зависят выгоды способа. При местных выборах для отправления какой-нибудь специальной административной →

Следовало бы устроить столько мест для подачи голосов, сколько необходимо для того, чтобы они были доступны каждому избирателю, и издержки по переезду ни под каким предлогом не должны быть относимы на счет кандидата. Только слабые, да и те только на основании медицинского свидетельства, могли бы быть привозимы в экипажах на счет государства или своего местного общества. Предварительные сходки, платы в сборных пунктах и весь необходимый механизм при выборах должны быть содержимы на общественный счет. Не только не должно требовать от кандидата издержек при его избрании, но ему нельзя даже позволить делать издержки, кроме весьма незначительных. Гэр считает достаточным брать с каждого поместившего себя в список кандидатов 50 фунт. стерлингов; он считает это необходимым для того, чтобы воспрепятствовать записываться в кандидаты лицам, которые не имеют ника-

---

должности, состоящей преимущественно в распределении общественных капиталов, надо предупредить, чтобы выбор не попал исключительно в руки лиц, которые особенно об этом хлопочут. Так как в этом случае общественный интерес вообще ограничен и большею частью довольно слаб, то расположение заниматься делом встречается только между людьми, которые надеются обратить свою деятельность для личной пользы; и потому очень желательно было бы сделать вмешательство других, посторонних, лиц сколь возможно менее обременительным для них, хотя бы только для того, чтоб не дать ходу этим интересам. Но когда речь идет о важном деле народного управления, которым должен интересоваться всякий, кто не погружен исключительно в личные интересы, и даже занятой исключительно личными делами, но занятой со смыслом, то лучше лиц, совершенно равнодушных к общественному делу, не допускать вовсе до подачи голосов, чем побуждать их к тому такими средствами, которые не пробуждают их спящего ума.

Человек, не заботящийся о выборах настолько, чтобы пойти к сборному месту, есть именно тот человек, который если бы только мог подавать голос без этого маленького неудобства, отдал бы свой голос первому встречному, который только его у него попросит, или бы подал по самому пустому и легкомысленному побуждению. Человек, для которого право голоса не имеет никакого значения, не станет заботиться и о способе подачи голоса; и потому он не должен иметь никакого нравственного права быть избирателем, так как поданный им голос, не выражающий никакого убеждения, имеет такое же значение при решении дел, как и голос, служащий выражением мыслей и целей целой жизни.
(Мысли о парламентской реформе, с. 39).

кого вероятия на успех и никакого серьезного намерения настаивать на своем желании; которые выступают кандидатами только по легкомыслию или из желания сделаться известными, или, быть может, чтобы отвлечь несколько голосов, которые были бы нужны для успеха более достойного кандидата. Но есть такие издержки, которых не могут избегнуть кандидаты или их приверженцы; требовать, чтобы общество оплачивало их за всех тех, которые того пожелают, невозможно; это именно издержки на заявление избирателям прав кандидата посредством объявлений, афиш, циркуляров. Для всех таких необходимых издержек 50 фунт., предложенные Гэром, были бы совершенно достаточны, если бы дозволяемо было употреблять их только для этой цели (в случае нужды можно увеличить эту цифру до 100 фунт.). Конечно, если друзья кандидата захотят тратиться на совещания, на происки и т. д., то нет возможности предупредить это; но такие расходы, делаемые кандидатом, и вообще всякие расходы, превышающие 50 или 100 фунтов, должны считаться противозаконными и подлежащими наказанию. Если бы было какое-нибудь вероятие полагать, что общественное мнение не будет покрывать обмана, то можно бы потребовать от всякого члена, который вступает на свое место, удостоверения присягою или честным словом в том, что он для своего избрания не истратил ничего свыше 50 фунт. и не будет тратить ни деньгами, ни какими другими ценностями, ни прямо, ни косвенно; и если бы оказалось, что данное членом удостоверение ложно или что данное им обещание не сдержано, то виновный должен быть подвергнут наказанию за клятвопреступление. Очень вероятно, что эти наказания показали бы, что законодательство серьезно смотрит на это дело, и тем заставили бы общественное мнение смотреть на него так же строго и отучили бы публику считать извинительным грешком (как это было до сего времени) столь важное преступление против общества. Когда будет произведено такое впечатление на общество, то без всякого сомнения каждый будет считать для себя обязательным заявление, данное им под присягою или под честным словом.* Об-

* Многие из свидетелей, призванных в комитет палаты общин в 1860 г., и из них многие весьма опытные в деле выборов, при обсуждении акта против подкупов (Corrupt Practices Prevention Act) высказались →

щественное мнение терпит клятвопреступника тогда, когда терпит то обстоятельство, по поводу которого учинено клятвопреступление. Это правило становится совершенно очевидным, когда дело идет о подкупе при выборах. До сих пор между государственными людьми Англии не было действительного и серьезного желания воспрепятствовать подкупу; это потому, что не было до сих пор действительного желания, чтобы выборы обходились не дорого. Большие издержки при выборах доставляют преимущество тем, которые в состоянии делать такие издержки, и исключают множество других соискателей; а все то, что ограничивает доступ в парламент кому бы то ни было, кроме людей богатых, как бы оно ни было вредно, поддерживается как имеющее консервативную тенденцию. Это закоренелое

благоприятно (некоторые безусловно, а некоторые в смысле крайнего средства) в пользу требования такого заявления от членов парламента и были того мнения, что правило это, будучи поддержано наказаниями, сделается весьма действительным (доказательства, сс. 46, 54–7, 67, 123, 198–202, 208). Главный следователь в уэкфилдском исследовании (Wakefield Inquiry) говорит, конечно, относительно другого предложения: "Если увидят, что законодательство смотрит серьезно на дело, механизм будет действовать... Я совершенно уверен, что если бы доказанный подкуп клеймил виновное лицо, то направление общественного мнения изменилось бы" (сс. 26 и 32). Один из замечательных членов этого комитета, кажется, считал несправедливым наказания, определенные за утвердительную клятву прилагать за нарушение отличной от нее клятвы обещательной; но ему напомнили, что клятва, данная свидетелем в суде, есть также обещательная клятва, и возражение, что обещание свидетеля относится к имеющему совершиться одиночному акту, между тем как обещание члена относится до всего будущего времени, могло бы иметь какое-либо значение только в таком случае, если б можно было предположить, что давший клятву может забыть обязательство, взятое им на себя, или нарушить его нечаянно; о таких случайностях в делах, подобных настоящему, не может быть и речи.

Но более действительное затруднение заключается в том, что издержки на выборы являются иногда в виде подписки с местною благотворительною целью или на другие местные потребности, и было бы слишкой сильною мерою воспрещать избираемому каким-нибудь местом члену делать там пожертвования с благотворительною целью. Когда подобные подписки делаются bona fide, то популярность, которая этим достигается, составляет преимущество, в котором едва ли можно отказать людям богатым. Но зло состоит в том, что эти деньги употребляют на подкуп под благозвучным именем поддержки интересов избираемого лица. Чтобы воспрепятствовать такому злоупотреблению, необходимо включить в даваемое →

чувство между законодателями обеих политических партий составляет почти единственный пункт, где они являются, как думаю, действительно неблагонамеренными. Они сравнительно мало заботятся о том, кто подает голос, пока они убеждены, что можно подавать голос только в пользу лица, принадлежащего к их сословию. Они знают, что могут рассчитывать на товарищеские чувства лиц, принадлежащих к тому же классу, как и они; что могут еще вернее рассчитывать на услужливость богатых выскочек, которые лезут в аристократию, и что нельзя ожидать ничего враждебного их сословным интересам и чувствам богачей даже при самом демократическом способе подачи голосов, пока демократам можно закрыть доступ в парламент. Но и с их точки зрения та политика плоха, которая уравновешивает зло злом, вместо того чтобы соединять добро с добром. Желаемою целью должно быть соединение лучших членов обоих классов под такими условиями, чтобы они, оставив в стороне сословные предубеждения, вместе шли по пути к общему благу; а вместо того у нас дают сословным чувствам массы разыгрываться на полной свободе в избирательных обществах, а потом их же стесняют, заставляя эти чувства выражаться в действиях лиц, проникнутых сословными чувствами исключительного меньшинства.

Едва ли когда политические учреждения бывают нравственно более вредны, едва ли когда приносят более зла своим духом, как в то время, когда предоставляют политические должности в виде милости, в виде вещи, которой человеку надо испрашивать, как желательной собственно для него, и даже платить за нее так, как будто бы она имеет целью доставлять ему денежные выгоды. Нет таких людей, которые бы охотно согласились так дорого платить за позволение отправлять трудную должность. Платон имел более верный взгляд на условия хорошего

избираемым клятвенное обещание следующие пункты: чтобы все суммы, которые избранный член истратит для избирающей его местности или на какой-нибудь предмет, относящийся к этой местности, или на обитателя оной (за исключением, может быть, собственных домашних его расходов), переходили через руки секретаря выборов (election auditor); чтобы деньги эти употреблялись по назначению секретарем (а не самим членом или его приятелями). Правило, по которому законные издержки для выборов относятся на счет избирательной местности, а не кандидатов, было поддерживаемо двумя самыми замечательными из присутствующих очевидцев (сс. 20, 65–70, 277).

правительства, когда утверждал, что надо поручать управление тем, которые выказывают наиболее отвращения к нему, и что единственное основание, которое должно побуждать лучших людей служить, – это боязнь быть под управлением худших. Что должен думать избиратель при виде трех или четырех джентльменов, до того времени вовсе не отличавшихся щедрою, искреннею благотворительностью, соперничествующих в том, кто более издержит денег, чтоб получить право написать на своих карточках M. P. (Member of Parliament – член парламента)? Неужели же он поверит, что все эти расходы делались для него? И если избиратель составит себе верное понятие об их побуждениях, какую он почувствует нравственную обязанность? Политические деятели с особенным удовольствием называют мечтою энтузиастов возможность существования неподкупного избирательного собрания; это, конечно, будет справедливо до тех пор, пока они сами не захотят быть безукоризненными, потому что в нравственном отношении ведь кандидаты дают тон избирателям. До тех пор, пока избранный член платит за свое место тем или другим образом, из выборов не удастся сделать ничего, кроме рынка для всех партий. До тех пор, пока кандидат и обычаи будут смотреть на должность члена парламента, менее как на обязанность, которую следует выполнить, чем как на милость, которой надо искать, до тех пор никакими усилиями не втолковать ни одному обыкновенному избирателю, что выбор члена в парламент есть его обязанность и что он не вправе располагать своим голосом по своему желанию, но должен иметь в виду исключительно одни личные способности кандидата.

Из того же самого принципа, который требует, чтобы какие-либо издержки для выборов не только не требовались от кандидата, но даже, чтоб эти издержки не были ему дозволяемы, вытекает другое положение, по-видимому, с противным стремлением, но в действительности ведущее к той же цели. Этот принцип отвергает то, что часто предлагали как средство сделать парламент доступным для каждого, именно плату членам парламента. Если бы, как это было в некоторых из английских колоний, не было способных лиц, которые могли бы взяться за занятие, не приносящее дохода, то плата, отпускаемая им, была бы вознаграждением за потерю времени или денег, но не была бы жалованьем. Более широкий выбор, открывающий-

ся посредством платежа жалования, представляет в себе обманчивые выгоды. Каково бы ни было вознаграждение за исправление должности, оно не будет приманкою для тех, которые заняты делом, доставляющим большие выгоды с надеждой еще на больший успех. Следовательно, занятие члена парламента сделалось бы само по себе занятием, исполняемым только ради денежных выгод и подверглось бы всем деморализующим влияниям чисто случайного занятия, оно сделалось бы предметом искательств для авантюристов низшего разряда. Шестьсот пятьдесят восемь лиц, занимающих пост, и те, которые надеялись бы достичь его, число которых в 10 или 20 раз больше, употребляли бы постоянно все усилия, чтобы приобресть или сохранить за собою голоса избирателей, давая им всякого рода обещания, честные или бесчестные, возможные или невозможные; они старались бы перещеголять друг друга, льстя самым низким чувствам и невежественнейшим предрассудкам самой грубой части толпы. Аукцион между Клеоном и продавцом сосисек в комедии Аристофана – вот верная карикатура того, что происходило бы каждый день. Подобное учреждение было бы вечною язвою на самай слабой стороне человеческой природы; оно равнялось бы назначению шестисот пятидесяти восьми призов самым счастливым льстецам, самым ловким обманщикам известной части своих сограждан. Ни при каком деспотическом правлении не было лучшей системы для образования самого порочного интриганства.*

---

* Г. Лоример замечает, что создать денежные выгоды для привлечения лиц низшего класса к занятию общественными делами, значило бы признать официально профессию демагогов. Необходимо всегда избегать, насколько это возможно, такой комбинации, при которой бы частный интерес действующей группы людей заключался в том, чтобы направить форму правления сообразно их природным дурным стремлениям. Масса людей или одно лицо, предоставленные их собственным слабостям, дают только слабое понятие о том, до чего дошли бы эти слабости, если бы они были возбуждаемы тысячею льстецов.

Если бы было 658 мест с некоторым определенным, хотя и незначительным, жалованьем и если бы можно было их получить убедив публику, что невежество так же хорошо, как и знание, даже лучше, то – страшно подумать – она бы поверила и стала бы действовать на основании этого учения (статья в *Fraster's Magazin* за апрель 1859 г., озаглавленная Recent Writers on Reform).

Но если бы захотели избрать в члены парламента известное лицо вследствие особенных его достоинств (как это иногда случается) для того, чтобы оно выполнило то, чего никто другой не в состоянии так хорошо выполнить, и если бы это лицо не имело средств по недостатку ли собственности или по невозможности заниматься торговлею или промыслом, то в таком случае следует прибегнуть к общественной подписке; лицо это могло бы, как Андрей Марвель, пока находится в парламенте, существовать пожертвованиями своих избирателей. Против этого возражать нельзя, потому что такой чести не сделают простой услужливости: массам нет дела до различия, которое существует между одним льстецом и другим, им нет надобности делать какие-либо расходы для того, чтобы содержать определенное лицо в должности льстеца. Такого рода расходы они примут на себя только в пользу необыкновенных бросающихся в глаза качеств, хотя и не доказывающих еще безусловной способности лица быть национальным представителем, но все же заставляющих предполагать и во всяком случае служащих некоторым ручательством, что лицо это обладает независимым характером и убеждениями.

ГЛАВА XI.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТОВ

Через сколько времени должны производиться новые выборы членов парламента? Здесь принципы очевидны, трудность состоит только в применении их. С одной стороны, член не должен занимать свое место так долго, чтоб он мог позабыть свою ответственность, чтобы не стал легкомысленно смотреть на свою обязанность, чтобы не стал исполнять ее с точки зрения личного интереса или пренебрегать теми свободными и гласными совещаниями со своими избирателями, которые, будут ли избиратели согласны или несогласны с ним, составляют преимущества представительного правления. С другой стороны, необходимо, чтобы член парламента был обеспечен в сохранении занимаемого им места такое время, которое нужно для того, чтобы его можно было судить не по одному какому-нибудь отдельному акту, но по всей его деятельности. Надо еще, чтобы он имел самую широкую свободу мысли и деятельности, насколько это совместимо с народным контролем, составляющим существенную сторону свободного правления. Для этого необходимо (во всяком случае лучше) контролировать лишь тогда, когда подлежащий контролю имел достаточно времени, чтобы выказать все свои достоинства и доказать своим избирателям, что он, не будучи только послушным истолкователем мнений избирателей, может быть достойным и заслуживающим полного доверия представителем. Определить общими чертами границы, определяемые этими двумя условиями, невозможно. Когда демократическая власть в управлении слаба, слишком пассивна

и требует понуждения, когда представитель, оставив своих избирателей, вступает в придворную или аристократическую среду, где все влияния стремятся к тому, чтобы совратить его с народного направления, ослабить в нем все народные чувства и заставить его позабыть и пренебречь желаниями и интересами тех, которые его избрали, тогда, чтобы поддержать в нем чувства и характер на желаемой высоте, надо чаще возвращать его для возобновления полномочий. В таком случае три года составляют едва ли не слишком долгий срок, более же продолжительного срока допустить невозможно.

Если же, напротив, демократическое направление преобладает и еще стремится усилиться, если надо его скорее умерять, чем поощрять, если безграничная гласность и постоянный надзор прессы убедят представителя, что каждый его шаг будет тотчас же известен и обсужден избирателями и что он постоянно то теряет, то выигрывает в их уважении, и если в то же время, тем же путем влияние их чувств и все другие демократические влияния живо поддерживаются в уме избирателей – тогда необходим период, по крайней мере, пяти лет, чтобы предупредить робкую угодливость. Перемена, которая произошла во всех отношениях в английской политике, объясняет, почему в настоящее время так мало заботятся и говорят о годичных парламентах, которые 40 лет тому назад составляли такую важную часть учения самых передовых реформаторов. Есть одно обстоятельство, на которое необходимо обращать внимание: что как бы ни был длинен срок парламента, в последний год члены его будут находиться в таком положении, в каком они были бы постоянно, если бы парламенты были годичные; так что если бы сроки в парламентах были очень короткие, то можно принять, что были бы в продолжение значительного времени годичные парламенты. При настоящем положении дел не стоит изменять семилетнего периода, хотя продолжительность его совершенно бесполезна. Не стоит изменять в особенности потому, что постоянно угрожающая возможность скорейшего распущения заставляет членов парламента быть всегда в согласии со своими избирателями. Во всяком случае совершенно естественно, чтобы, как бы продолжителен ни был срок полномочий, члены парламента оставляли свои места по истечении срока, считая его со дня их избрания, и чтобы не было возможным возобновление

палаты в полном прежнем ее составе. Можно было бы многое сказать в пользу этой системы, если бы, предлагая ее, имели какую-нибудь практическую цель. Но она осуждена на основании причин, несравненно более серьезных, чем те, на основании которых ее поддерживали. Первая причина та, что нельзя бы было скоро освободиться от большинства, преследующего цели вредные нации. Неизбежность общих выборов после определенного и короткого периода и возможность возобновления их по желанию министра ради его целей или для того, чтобы сделаться популярным, предупреждают тот разлад в мнениях собрания и их доверителей, который существовал бы постоянно, если бы большинство палаты имело всегда впереди несколько лет и только по капле получало новые приращения, которые, конечно, скорее подчинятся влиянию собрания, чем сами будут иметь на него влияние. Точно так же, как необходимо, чтобы общие убеждения палаты были вообще согласны с чувствами нации, так необходимо и то, чтобы известные личности могли, не теряя своего места, выражать свободно свои самые непопулярные убеждения. Есть еще другой сильный довод против постепенного обновления представительного собрания. Это именно польза общей и периодической переклички противоположных сил, чтобы верно судить об относительной силе различных партий и различных мнений. Этого нельзя достигнуть вполне при частных возобновлениях, хотя бы даже разом изменялась целая значительная часть палаты, пятая или третья часть, как это было в некоторых из французских конституций. Доводы в пользу предоставления исполнительной власти права распущения парламента будут разобраны в главе, относящейся до определения сущности и обязанностей исполнительной власти в представительном правлении.

ГЛАВА XII.

ДОЛЖНЫ ЛИ ЧЛЕНЫ ПАРЛАМЕНТА ДАВАТЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СВОИМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ОБЩЕСТВАМ?

Обязан ли член законодательства подчиняться инструкциям своих избирателей? должен ли он быть органом *их* убеждений или своих собственных? посланник ли он их на конгрессе или же настоящий агент, уполномоченный не только действовать за них, но и судить за них о том, что должно быть сделано? Эти две теории обязанностей законодателя в представительном правлении имеют каждая своих приверженцев и составляют признанное учение в некоторых представительных правлениях.

В Голландии члены генеральных штатов были простыми поверенными, и это учение было доведено до того, что всякий раз, когда возбуждался какой-либо важный вопрос, непредвиденный в инструкциях, члены генеральных штатов должны были сноситься со своими избирателями, подобно тому как посланник сносится с правительством, от которого он аккредитован. В Англии и в большей части других стран, обладающих представительною конституцией, закон и обычай предоставляют члену парламента соглашаться с тем, что, по его мнению, справедливо, хотя бы это и не было согласно с мнением его избирателей. Но существует и другое, противоположное этому понятие, практическое действие которого обнаруживается на многих, и даже на членах парламента; это понятие делает то, что часто члены парламента, независимо от желания популярности или вторичного избрания, считают себя обязанными совестью в вопросах, о которых избиратели имеют определенное мнение, сообразо-

вать свое поведение скорее с мнением избирателей, чем со своим. Оставляя в стороне положительные законы и исторические предания какого бы то ни было народа, спрашивается, которое из этих двух понятий об обязанностях представителя правильнее? Этот вопрос, в отличие от вопросов, которые мы до сих пор рассматривали, не составляет вопроса конституционного законодательства, но того, что приличнее может быть названо конституционною нравственностью, этикою представительного правления. Он не столько касается учреждений, сколько духа, в котором должны были бы действовать избиратели, идей, которые должны преобладать в понятии о нравственном долге избирателей, потому что какова бы ни была система представительства, избиратели могут, если только им вздумается, обратить ее в простую систему уполномочения.

До тех пор пока избиратели будут совершенно свободны подавать голос так, как хотят, или вовсе не подавать его, до тех пор никто не может им помешать предлагать избираемому условия, какие они найдут для себя нужными. Отказывая в выборе тем, которые не захотят всегда соглашаться со всеми их мнениями и даже, по их желанию, советоваться с ними по всем предметам важным и непредвиденным, они могут обратить своих представителей в простых поверенных или обязать их честью тотчас же подать в отставку, как только им это положение не понравится. И так как они имеют силу это исполнить, то теория конституции должна предполагать, что они захотят это сделать, потому что основной принцип конституционного правления требует предположения, что обладающие политическою властью злоупотребят ею в свою личную пользу; не потому что это всегда так бывает, а потому что это естественное стремление вещей, которое и должны сдерживать свободные учреждения. Вот почему, как бы ни было несправедливо и нелепо со стороны избирателей превращать своих представителей в простых уполномоченных, это извращение избирательного права совершенно естественно и вероятно, а потому и следовало бы против него принимать меры, так как бы оно уже существовало. Мы можем надеяться, что избиратели не будут так распоряжаться своим правом голоса, но представительное правление должно быть так организовано, что если бы они и захотели так действовать, то чтобы не могли сделать того, чего

не должно быть во власти никакого отдельного класса, т. е. установить сословного законодательства в свою пользу.

Когда говорят, что вопрос касается только политической нравственности, то этим нисколько не уменьшают его значения. Вопросы конституционной нравственности имеют не менее практической важности, как и вопросы, относящиеся до самой конституции. Самое существование некоторых правительств, и все, что делает другие правительства сносными, основывается на практическом соблюдении правил конституционной нравственности, на исторических понятиях о значении различных установленных учреждений, совершенно изменяющих приложение их власти, которое без них могло бы быть совершенно иное. В неуравновешенных правительствах – чистой монархии, чистой аристократии, чистой демократии – такие правила составляют единственное препятствие, стесняющее правительство в крайнем приложении своего отличительного стремления. Когда в правительствах не вполне уравновешенных захотят противопоставить конституционные границы влиянию сильнейшей власти, достаточно сильной, однако, чтобы нарушать их хотя до поры безнаказанно, то разве только правила конституционной нравственности, признанные и поддерживаемые мнением, заставят несколько уважать конституционные ограничения. В правительствах хорошо уравновешенных, в которых верховная власть разделена, где каждый участник управления огражден от вмешательства другого единственно возможным способом, именно, когда каждый имеет такое же сильное оружие для своей защиты, как и его противник для нападения, – там правительство может быть прочно только тогда, когда все его стороны воздерживаются от крайнего приложения своей власти, если только их не вызовут на то крайние действия какого-либо другого участника во власти; и в этом случае мы можем сказать по справедливости, что только уважение к правилам конституционной нравственности поддерживает существование конституции. Вопрос об уполномочении не относится к числу тех, которые жизненно относятся к существованию представительного правления, но тем не менее он тесно связан с его благотворным действием. Законы не могут, конечно, указывать избирателям принципов, которыми они должны руководствоваться при выборах; но принципы, которые, по мнению их, должны управлять выбора-

ми имеют огромное практическое значение; и вся сущность этого важного вопроса состоит в разрешении, должно ли поставлять представителю условием принятие определенных убеждений, составленных для него его избирателями.

Прочитавшие все вышесказанное относительно этого вопроса не могут сомневаться в заключении, которое вытекает само собою из общих принципов, изложенных нами. Мы установили с самого начала и постоянно имели в виду два главные и одинаково важные условия для правительства: первое – ответственность перед теми, в чью пользу государственная власть (как это она всегда сама объявляет) должна действовать; и второе – обеспечение в возможно большей степени для исполнения обязанностей правления выгод участия высших умов, подготовленных долгим размышлением и практическим навыком к этому специальному делу.

Если это второе условие стоит того, чтобы его добиваться, то необходимо и давать ему его цену. Высший ум и глубокое изучение не служили бы ни к чему, если бы не приводили иногда человека к заключениям, отличным от тех, которые составляются без изучения обыкновенными умственными способностями; и потому, желая иметь представителями людей, превосходящих в умственном отношении общий уровень избирателей, необходимо вперед рассчитывать, что представители в своих мнениях иногда будут расходиться с мнением большинства своих избирателей и что в подобных случаях большею частью их мнение будет лучшим из двух. Из этого следует, что избиратели будут поступать неблагоразумно, если будут требовать – как условия для сохранения права быть представителем – безусловного сообразования с их мнением со стороны их представителя.

До сих пор принцип ясен, но существуют действительные трудности в его применении, и потому мы начнем с того, что постараемся указать их в наибольшей их силе. Если важно то, чтобы избиратели выбирали в представители человека более образованного, чем они сами, то не менее необходимо и то, чтобы этот представитель подлежал пред ними ответственности; другими словами, избиратели должны быть судьями действий своего представителя. Но могут ли они его судить иначе, как не на основании собственных понятий? и могут ли они даже выбрать его в первоначальном случае на другом основании?

Однако не стоит выбирать человека за чисто внешний блеск и за то, что он обладает некоторыми показными талантами. Основания же, по которым обыкновенный человек может судить заранее о способностях других, далеко не удовлетворительны; таковы, как они есть, они относятся почти исключительно к искусству хорошо выражаться и мало или совсем не касаются внутреннего достоинства того, что выражается. Последнее не может быть признано по первому и потому, если избиратели должны оставлять в стороне свои убеждения, то какой критериум остается для способности человека хорошо управлять? Даже в том случае, когда бы избиратели безошибочно могли найти человека способнейшего, они не должны предоставлять ему полной свободы судить за них без всякого отношения к их собственному взгляду. Самый способнейший кандидат может быть тори, а избиратели – либералы или наоборот, они могут быть тори, а кандидат – либералом. Политическими вопросами дня могут быть вопросы церковные, он может принадлежать к числу последователей господствующей церкви или рационализма, в то время как избиратели будут диссентерами или принадлежащими к евангелическому исповеданию, или же наоборот. В подобных случаях способности представителя только помогут ему идти далее и действовать с большим успехом на том пути, который его избиратели считают по совести неправильным; и они могут дойти в своих искренних убеждениях до того, что найдут гораздо важнее иметь представителем человека, разделяющего их взгляд на известные вопросы по чувству долга, нежели человека даровитого. Они будут принимать в соображение не только то, как они могут быть наилучше представлены, но и то, как будут представлены их частное нравственное положение и взгляд их на вещи.

Влияние всякого взгляда, разделяемого каким-либо числом граждан, должно отражаться в законодательстве. Предполагая, что конституция со своей стороны приняла все меры предосторожности, чтобы обеспечить общее представительство всех различных взглядов, избиратели со своей стороны главным образом должны заботиться при всяком особенном случае обеспечить как можно лучше собственное свое представительство. В некоторых случаях также необходимо, чтобы представитель оставался сложа руки, для того чтобы остаться верным

интересам избирателей, или лучше, интересам общества, как они их понимают. Это не было бы необходимо при существовании системы, которая предоставляет избирателям неограниченное право выбора кандидатов из числа людей честных и без предрассудков. Но кто же станет утверждать, что избиратели должны вполне полагаться на представителя, когда при настоящей системе вследствие издержек, сопряженных с избирательством, и вообще вследствие общественного устройства избиратели почти всегда бывают принуждены выбирать себе представителя из лиц, положение и сословные интересы которых значительно разнятся от их собственных. Можно ли обвинять избирателя из бедного класса, для которого выбор представляется только из двух или трех богачей, за то, что он будет требовать от того, в чью пользу он подает свой голос, поруки, что тот отрекся от сословных интересов богатого класса? Сверх того всегда будет случаться так, что некоторые из членов избирательного собрания, несмотря на свое нежелание, должны будут принять представителя избранного большинством их собственной партии. Но ежели кандидат, выбранный ими, и не будет иметь успеха, то их голоса все-таки могут быть необходимы для успеха того, который будет выбран для них; в этом случае единственное средство для того, чтобы обеспечить себе некоторое влияние на его будущую деятельность, состоит в том, чтобы взамен доставленной ему поддержки обязать его известными условиями.

Эти и противные им рассуждения чрезвычайно тесно связаны между собою. Необходимо, чтобы избиратели выбирали представителя из лиц, умнее себя, и соглашались подчиняться его высшему уму, но в то же время невозможно, чтобы согласие с их убеждениями (если только они их имеют) не имело большого влияния на решение, кто из кандидатов обладает большим умом и наиболее доказал это своим поведением. Поэтому нет никакой возможности установить какие-либо положительные правила об обязанностях избирателя. Результат будет менее зависеть от установленных правил или от уважаемых учений о политической нравственности, чем от общего расположения умов избирательного собрания относительно столь важного условия, как подчинение умственному превосходству. Народы и отдельные личности, которые очень тонко понимают цену

высшего разума, надо полагать, всегда узнают его там, где он существует, и узнают не потому, что такой-то думает так, как они, но и по некоторым другим признакам и даже несмотря на значительную разницу в убеждениях: а как только они признают его, то у них явится желание приманить его на свою сторону, и желание слишком сильное для того, чтобы еще навязывать ему свои убеждения. С другой стороны, есть характеры, которые ни к кому не чувствуют особенного уважения, которые полагают, что нет людей много умнее их или умнее какой-либо сотни или тысячи лиц, разделяющих их убеждения. Если избиратели имеют подобный взгляд, то ясно, что они выберут своим представителем только человека, имеющего, или по крайней мере проповедующего, одинаковые с ними убеждения, и только до тех пор они не сменят его, пока эти убеждения будут отражаться в его поведении. Все добивающиеся политических почестей будут стараться, как говорит Платон устами своего Горгиаса, образовать себя по модели демоса и насколько возможно уподобиться ему. Нельзя отвергать того, что полная демократия имеет сильное стремление вылить в такую форму чувства избирателей. Демократия не благоприятствует духу почтительности. Что она разрушает почтительность к простому факту общественного положения – это должно отнести к числу хороших, а не дурных ее сторон, хотя действуя таким образом, она закрывает школу почтительности, которая существует в обществе. Но так как демократия по самому своему существу заботится гораздо более о тех вещах, где все представляются совершенно равными, чем о тех, где одному лицу должно предоставить бо́льшие права на уважение, чем другому, то уважение даже к чисто личному превосходству будет, вероятно, менее, чем бы это следовало. Вот почему между другими причинами я считаю столь важным, чтобы учреждения страны предоставляли большее влияние мнениям образованных классов перед необразованными. Кроме того, я требую предоставления бо́льшего числа голосов доказанному превосходству образования, хотя бы только для того, чтобы влиять на общественные чувства помимо даже каких-либо прямых политических соображений.

Если избирательное общество достаточно будет сознавать громадное различие в достоинствах между одним и другим лицом, то оно, конечно, не будет иметь недостатка в признаках,

по которым ему можно будет отличить человека, наиболее соответствующего его целям. Действительные услуги, оказанные обществу, естественно могли бы служить первым признаком, так например, занятие высокого общественного поста и совершенные на нем важные дела, результат которых доказывал бы высший ум; принятие таких мер, из полезного действия которых можно заключить, что они были умно задуманы; предсказания, по большей части оправдывавшиеся фактами, и никогда или очень редко ошибочные; советы, которые будучи приняты давали добрые последствия, если же их отвергали, то наступали дурные последствия. Конечно, в этих признаках ума есть много неопределенного, но мы ищем, главным образом, таких, которыми могут пользоваться люди с обыкновенною способностью суждения. Они хорошо сделают, когда не будут полагаться на какой-либо один признак, если он не поддерживается другими. При оценке успехов или достоинств какого-либо практического действия они должны обращать большее внимание на общее мнение беспристрастных лиц, знающиех это дело. Признаки, о которых я говорил, должны относиться только к людям уже испытанным, к числу которых должны быть отнесены и те, которые, хотя и не были испытаны на практике, доказали, однако же, свои способности в теоретических рассуждениях, которые, разбирая общественные дела в своих речах или сочинениях, показали ясно серьезное знание дела. Подобные люди в качестве простых политических мыслителей могут иметь такие же права на общественное доверие, как и те, которые доказали свои достоинства, будучи государственными людьми.

Когда необходимо избирать людей, вовсе не испытанных, то при этом лучшею мерою может служить репутация, какою они пользуются между людьми, их знающими, доверие и поддержка лиц, уже пользующихся уважением. С помощью таких признаков избирательные собрания, которые дорожат умственными достоинствами и заботливо ищут их, говоря вообще, найдут себе людей выше посредственности и очень часто людей таких, которым может быть предоставлено право вести общественное дело согласно с их нескованным суждением и от которых нельзя было бы требовать, не нанося им обиды, чтобы они отказывались от своих убеждений в пользу мнений, выраженных людьми, обладающими меньшими, чем они, знаниями.

Когда при добросовестном отыскивании нельзя найти подобных личностей, то, конечно, избирателей можно оправдать, если они принимают и другие меры предосторожности, так как естественно, что они согласятся оставить в стороне свои убеждения не иначе, как только обеспечив себе услуги лица, стоящего по своим знаниям выше их. Они хорошо бы сделали, если бы даже и в этом случае помнили, что избранный представитель, посвятивший себя своей обязанности, имеет гораздо более возможности исправить ложное первоначальное суждение, чем большинство его избирателей. Это соображение вообще препятствовало бы им (исключая случай, когда им пришлось бы по необходимости избрать лицо, на беспристрастие которого они положиться не могут) требовать от своих представителей обещания не менять мнений или в противном случае отказаться от своего места. Но когда назначают лицо в первый раз и совершенно неизвестное, о котором никакой значительный авторитет не дает положительного отзыва, тогда нельзя ожидать, чтобы избиратели не поставили первым условием, чтобы это лицо действовало согласно с их мнениями. Довольно и того, если они не будут считать достаточною причиною к лишению его доверия последующие изменения в его убеждениях, когда им будут предоставлены откровенно побудительные к тому причины.

Но, предполагая даже представителя с самыми испытанными способностями и возвышенным характером, и тогда нельзя оставлять совсем в стороне личного мнения избирателя. Уступчивость его перед умственным превосходством представителя не должна доходить до самоуничтожения, до отречения от своих личных убеждений. Но когда различие мнений не касается главных оснований политики, то, как бы ни был тверд избиратель в своих убеждениях, он должен помнить, что если способный человек не согласен с ним, то есть по крайней мере большая вероятность, что он сам неправ; если же это и так, то ему можно отказаться от своего взгляда на вещи, не представляющие ничего существенного, чтобы приобресть себе неоцененное преимущество иметь на своей стороне человека, способного действовать за него во многих таких обстоятельствах, в которых сам он даже не мог бы составить и мнения. В подобных случаях избиратель пробует согласить противоречия, стараясь убедить способного

человека пожертвовать своими мнениями в спорных вопросах; но со стороны способного кандидата принятие такой сделки равнялось бы измене своему специальному назначению и означало бы отречение от тех особенных обязанностей, которые налагает на него его умственное превосходство; а из них едва ли ни самая священная состоит в том, чтобы не отступать от защищаемого дела, против которого слышатся крики, и помогать своим участием тем мнениям, которые наиболее в том нуждаются.

Человек добросовестный и известный своими способностями должен требовать полной свободы действовать по своим убеждениям и не соглашаться ни на какие другие условия. Но избиратели имеют право знать, как он намерен действовать; они имеют право знать, каких мнений он будет держаться в исполнении своих общественных обязанностей. Если избиратели не могут согласиться с некоторыми из его мнений, его дело доказать им, что несмотря на это небольшое различие в мнениях, он все-таки достоин быть их представителем; и если только они разумны, то в уважение его общих достоинств они снисходительно будут смотреть на многие и важные различия между их и его убеждениями. Впрочем, есть такого рода несогласия, на которые они едва ли посмотрят снисходительно. Всякий человек, интересующийся управлением своей страны настолько, насколько должен интересоваться этим всякий свободный гражданин, имеет известные убеждения относительно национальных дел, вошедшие в его плоть и кровь. Его уверенность в правоте и важности своего убеждения запрещает ему всякую сделку, всякую уступку мнению другого лица, насколько бы оно ни было выше его. Если такие убеждения существуют в народе, то они имеют право на влияние уже вследствие того факта, что они существуют, независимо от большей или меньшей вероятности их справедливости.

Народ не может быть хорошо управляем, если правительство идет наперекор его основным понятиям о справедливости, даже если бы эти понятия были в некотором отношении ошибочны. Правильное понимание отношений, которые должны существовать между правителями и управляемыми, вовсе не требуют, чтобы избиратели соглашались иметь представителем лицо,

имеющее намерение управлять ими противно их коренным убеждениям. Хотя избиратели и пользуются талантами своих представителей до тех пор, пока нет вероятности предполагать, что дело коснется тех самых предметов, в которых они не согласны с представителем, тем не менее, коль скоро дело коснется этих предметов, и они не убеждены в том, что большинство на их стороне, так что несогласный с ними голос представителя не будет иметь значения, они имеют право сменить его немедленно.

Так, (для лучшего объяснения моей мысли я приведу некоторые собственные имена без всякого с моей стороны личного намерения) мнения Кобдена и Брайта, противившихся наступательной политике во время Крымской кампании, могли быть совершенно отброшены, потому что тогда национальное чувство увлекало большинство в противоположную сторону; между тем, эти же самые мнения могли быть причиною их неуспеха на выборах во время споров с Китаем (так как вопрос был сам по себе более сомнителен), потому что тогда в общественном мнении было некоторое колебание, и даже можно было предполагать, что их мнение возьмет верх.

Из всего предыдущего можно вывести следующее: первое, связывать представителей формальными обязательствами следует только в случаях, когда вследствие неблагоприятных общественных обстоятельств или ошибочных постановлений избиратели до такой степени ограничены в своем выборе, что принуждены выбирать лиц, подозреваемых в принадлежности к партии, имеющей враждебные им интересы; второе, избиратели имеют право основательно разузнать политические чувства и убеждения кандидата и не только имеют право, но иногда бывают даже обязаны отказывать в выборе кандидату, не согласному с ними в некоторых пунктах, составляющих основу их политических верований; третье, избиратели должны, насколько они доверяют умственному превосходству кандидата, предоставить ему говорить и действовать по своим убеждениям, хотя бы и несогласным с их мнениями во всех тех случаях, где дело не касается основных пунктов их верования; четвертое, избиратели должны неутомимо искать такого представителя, которому бы они могли предоставить полную свободу действовать по своим убеждениям; пятое, избиратели должны считать своею обязан-

ностью относительно своих сограждан употреблять все усилия, чтобы законодательство предоставить людям с такими достоинствами; и наконец, они должны понять, что гораздо важнее для них иметь подобного представителя, нежели такого, который бы в большей части случаев соглашался с их мнением, потому что в первом случае они могут быть уверены, что извлекут выгоды из его способностей, тогда как предположение, что он не прав, а они правы в спорном вопросе еще весьма сомнительно.

Я разбирал этот вопрос в предположении, что избирательная система, насколько это зависит от существующих учреждений, соответствует тем началам, которые были изложены мною в предшествующих главах. Но и при этой гипотезе теория представительства посредством обязательных инструкций мне представляется ложною и вредною по своим последствиям, хотя зло в подобных случаях будет заключено в известных границах. Но если гарантии, которыми я старался обставить представительный принцип, не признаются конституцией, если не приняты меры для доставления представительства меньшинству и не делается никакого различия в численном количестве голосов, сообразно какой-нибудь мерке, свидетельствующей о степени образованности избирателей, — в таких случаях никакими словами нельзя изобразить важности принципа предоставления представителю полной свободы; потому что при всеобщей подаче голосов только в этом случае и можно надеяться услышать в парламенте мнения, отличные от мнений большинства. В такой, ошибочно называемой, демократии, которая в сущности есть не что иное, как исключительное управление рабочих классов, все остальные классы остаются не представленными и не выслушанными; в этом случае единственная возможность избежать самого узкого сословного законодательства и политического невежества в самой опасной их форме может заключаться лишь в том, что у необразованных избирателей может явиться расположение выбирать себе образованных представителей и сдаваться на их мнения. Конечно, можно предполагать некоторую долю такой доброй воли, и потому надо употреблять все старания, чтобы ее развить до возможно высшей степени. Но если рабочие классы, облеченные политическим всемогуществом, добровольно наложат тем или другим путем значительные ограничения своей воле и своим мнениям, то они выкажут себя

гораздо разумнее, чем какой-либо класс из когда-либо обладавших абсолютною властью, или даже, мы рискнем сказать это, разумнее, чем какой-либо из других классов, который когда-либо будет находиться под этим развращающим влиянием.

ГЛАВА XIII.

ДОЛЖНО ЛИ БЫТЬ ДВЕ ПАЛАТЫ

Из всех вопросов, относящихся к теории представительного правления, ни один не возбуждает так много споров, особенно на континенте, как так называемый вопрос о двух палатах. Он занимал внимание мыслителей гораздо более, чем вопросы в десять раз важнейшие, на него смотрели как на пробный камень для распознания приверженцев ограниченной демократии от приверженцев неограниченной. Что же касается меня, то я не придаю большого значения тем ограничениям, которые может поставить вторая палата демократии, во всех других отношениях ничем не стесненной; я готов думать, что при правильном разрешении всех других конституционных вопросов вопрос о том, будет ли парламент состоять из двух палат или из одной, сравнительно не имеет большой важности.

Если парламент состоит из двух палат, то последние могут иметь одинаковый или неодинаковый состав. Если состав одинаков, то обе палаты подвержены одним и тем же влияниям, и все, что будет иметь большинство голосов в одной из них, вероятно, будет иметь и в другой. Правда, при проведении какой-нибудь меры необходимость получить согласие обеих палат иногда может служить материальным препятствием к улучшениям, потому что предполагая обе палаты представительными и равными по числу голосов, число, немного превосходящее четвертую часть всех представителей, может воспрепятствовать биллю пройти, а если бы существовала только одна палата представи-

телей, билль мог бы пройти при обыкновенном большинстве голосов. Но подобный случай скорее можно допустить в теории, нежели встретить в действительности. Не часто может случиться, чтобы из двух представительных собраний, одинаковым образом составленных, одно постановило бы почти единогласное решение, а другое по тому же вопросу разделилось бы на две приблизительно равные части, если в одном собрании большинство отвергает какую-нибудь меру, то, говоря вообще, и в другом собрании выскажется против этой меры многочисленное меньшинство. Следовательно, только такие прогрессивные меры встречали бы подобные препятствия, которые во всякое другое время имели бы за себя лишь простое большинство целого собрания. Самым дурным последствием такого положения было бы то, что или пришлось бы отсрочить на короткое время принятие какой-нибудь меры, или же надо бы было обратиться к новому созванию избирателей с целью удостовериться, соответствует ли незначительное большинство в парламенте значительному большинству в стране. Невыгоды отсрочки и выгоды обращения к нации могут быть рассматриваемы в этом случае как почти взаимно уравновешивающиеся.

Я не придаю большого значения и тому доводу, который часто приводится в защиту необходимости иметь две палаты и который состоит в том, что этим учреждением предупреждается поспешность и вынуждается вторичное обсуждение вопроса, потому что то представительное собрание, в котором по установленным формам не требуется более двух разборов вопроса, я считают очень дурно устроенным. Соображение, которое, по моему мнению, более всего говорит в пользу двух полат (и в этом я вижу некоторую важность), заключается в дурном влиянии, которому подвергается каждый обладающий властью — будет ли это лицо или собрание — если сознает, что он не должен советоваться ни с кем, как только с самим собою. Важно также то, чтобы ни одно собрание людей даже временно не могло пользоваться своим sic volo, не спросивши предварительно согласия у кого-нибудь другого. Если большинство в каком-нибудь собрании приняло постоянный характер, если оно составлено постоянно из одних и тех же, обыкновенно за одно действующих, лиц и если оно в своем собрании всегда уверено в победе, то сознавая себя свободным от необходимости иметь в виду под-

держку со стороны другой конституционной власти, оно легко делается деспотическим и самоуверенным. Те же самые причины, которые заставляли римлян держать двух консулов, заставляют желать двух палат, для того чтобы ни одна из них не подвергалась влиянию нераздельной власти, хоть бы даже только в течение одного года. Для заведывания общественными делами, в особенности для направления деятельности свободных учреждений более всего необходимы следующие качества: способность к соглашению, готовность на полюбовную сделку, на уступку чего-нибудь противнику и умение формулировать хорошие меры так, чтобы притом было сколь возможно менее оскорблений для лиц противоположного взгляда на вещи, – из этого благодетельного обыкновения вытекают взаимные заем и отдача (как их называют) между двумя палатами – эта постоянная школа приносит пользу даже в настоящее время, но польза от нее, вероятно, почувствуется еще сильнее при более демократическом устройстве законодательства.

Но нет надобности, чтобы обе палаты имели одинаковый состав, они могут быть устроены с целью удерживать одна другую. Если одна палата будет демократическою, то другая, естественно, будет составлена с тою целью, чтобы несколько ограничить демократию. Но в этом отношении значение ее будет вполне зависеть от общественной поддержки, которую она будет иметь вне парламента. Власть, которая не опирается на какой-нибудь сильный элемент в стране, будет недействительною против той, которая имеет такую опору. Палата аристократов может быть могущественна только в аристократическом обществе. Палата лордов была некогда сильнейшею властью в английском правительстве, а палата общин только сдерживающею силой, но это было тогда, когда бароны представляли почти единственную силу вне стен парламента. Я не могу поверить, чтобы в действительно демократическом обществе палата лордов имела хоть какое-нибудь практическое значение в качестве учреждения, умеряющего демократию. Когда одна из сторон слабее сравнительно с другою, то для того чтобы дать слабейшей стороне какое-либо значение, не надо выводить их в открытое поле и доводить до боя. Подобная тактика повела бы к окончательному поражению слабейшей стороны. Она может действовать с наибольшею выгодой не тогда, когда будет стоять в стороне

и вынуждать каждого агента высказываться за или против нее, но когда займет положение скорее среди толпы, нежели против нее, привлечет к себе элементы, наиболее способные сойтись с нею в чем-либо, и не выставляя себя открытым бойцом в этой борьбе, чтобы не вызвать против себя всеобщего ополчения, будет действовать как элемент в смешанной массе, производя брожение и давая посредством своего влияния перевес той из сторон, которая иначе осталась бы слабейшею. В демократической конституции власть, действительно умеряющая демократию, должна помещаться в самой среде демократического собрания и действовать посредством него.

Во всяком государственном устройстве должен быть центр сопротивления против преобладающего начала; следовательно, в демократическом правлении нужна сторона, противодействующая демократии, – об этом я уже говорил и прежде и смотрю на это как на основное начало правления. Если какой-либо народ, имеющий демократическое представительство, вследствие своей истории более склонен терпеть такой центр сопротивления в виде второй палаты или палаты лордов, чем в какой-нибудь другой форме, то и следует дать учреждению именно это устройство. Но такая форма учреждения не кажется мне лучшею в своем роде и никак не самою действительною для достижения цели. Когда существуют две палаты, из которых одна представляет народ, другая же представляет один класс его или даже не составляет вовсе представительного собрания, то я не думаю, чтобы там, где демократия есть господствующее начало в обществе, чтобы там вторая палата действительно была в состоянии противодействовать даже простым ошибкам первой. Вторая палата в этом случае была бы терпима лишь из снисхождения к привычке сообщества, но никак не в смысле действительно противодействующего начала. Если бы она захотела действовать независимо, то могла бы так действовать только держась вообще того самого направления, какого держится и другая палата; она должна бы была сделаться такою же демократическою, как и эта последняя, и довольствоваться только поправками случайных промахов другой, более народной стороны законодательного собрания или же соперничать с нею в проведении популярных мер.

Итак, возможность осуществления какого-нибудь обузды-

вающего средства против преобладания большинства зависит от распределения сил в наиболее популярной ветви правительственной корпорации, и я уже указал лучший, по моему мнению, способ уравновешения сил. Я указал также, что если количественное большинство и будет пользоваться совершенным преобладанием посредством соответствующего большинства в парламенте; но если в то же время согласно чисто демократическому принципу меньшинству дозволено будет пользоваться подобным же правом, в силу которого оно может иметь соразмерное число своих представителей, то такая мера будет служить достаточным ручательством того, что в палате постоянно будет находиться (на основании тех же народных прав) такое количество первоклассных дарований, что, не составляя отдельного класса и не пользуясь никакими ненавистными привилегиями, эта часть национального представительства будеть иметь значения гораздо больше, чем бы это следовало по ее числительному составу, и представит искомый нравственный центр сопротивления в наиболее действительной его форме.

Следовательно, для достижения этой цели нет надобности учреждать вторую палату, она не только не поведет к ней, но в некоторых случаях еще будет служить тому препятствием. Если, однако же, по другим причинам, объясненным выше, нашли бы нужным учредить вторую палату, то желательно, чтобы она была составлена из элементов, которые, не находясь под влиянием интересов, враждебных большинству, были бы склонны противиться сословным интересам большинства и способны с достаточным авторитетом восставать против его заблуждений и слабостей. Этих условий, очевидно, нельзя найти в собрании, организованном наподобие нашей палаты лордов. С тех пор как высокое звание и личное богатство перестали внушать почтение в демократии, палата лордов потеряла свое значение.

Из всех принципов, на которых можно основать разумное консервативное собрание с целью умерять и регулировать преобладание демократии, наилучшим мне кажется тот, на котором основывалось устройство римского сената, наиболее разумной и проницательной из корпораций, когда-либо управлявших общественными делами. Недостатки демократического собрания, которое представляет собою все общество, суть недостатки самого общества – отсутствие специального навыка в общест-

венных делах и рациональных познаниях. Чтобы устранить это, надо присоединить к нему другое собрание, характеристические черты которого были бы знание и специальная подготовка. Если одна палата представляет собою народные чувства, то другая должна представлять личное достоинство, испытанное и гарантированное действительною общественною службой и подкрепленное практическою опытностью. Если одна палата будет народною, то другая должна быть палатою государственных людей, советом, составленным из всех общественных деятелей, которые занимали важные общественные должности. Эта палата была бы нечто гораздо бо́льшее, чем собрание только умеряющее. Она не служила бы только уздою, но была бы и двигающею силой. Власть, сдерживающая народ, находилась бы в руках у людей наиболее способных и наиболее склонных к тому, чтобы вести этот народ по истинному пути. Такой совет, которому будет вверена обязанность исправлять народные заблуждения, не представит собою класс, интересы которого считаются противоположными народным, но будет состоять из естественных вождей народа на пути прогресса. Никакой другой способ устройства палаты не в состоянии дать столько значения и веса ее умеряющему влиянию. Такое учреждение, всегда передовое на пути прогресса, уже нельзя будет называть мешающею палатой, какому бы количеству зла она ни помешала.

Если бы в Англии было место для подобного сената (мне едва ли нужно оговариваться, что это чистая гипотеза), то в состав его должны бы войти следующие элементы: все те лица, которые или состоят, или были членами законодательной комиссии, описанной в одной из предшествующих глав, и на которую я смотрю как на необходимый элемент во всяком благоустроенном народном правительстве; все те, которые или суть, или были главными судьями (Chief justices) или президентами какого-нибудь из высших судов; все те, которые в продолжение пяти лет были младшими судьями (puisne judge); все те, которые в продолжение двух лет были членами кабинета, эти последние могли бы быть выбираемы в палату общин, но на время пребывания в последней не должны пользоваться званием пера или сенатора. Условие времени необходимо, чтобы воспрепятствовать производству в министры лиц, для того только, чтобы дать им место в сенате; двухлетний срок, дающий им право

на пенсион, мог бы им давать право и на сенаторское звание. Все те, которые исполняли должность главнокомандующего, или командуя армиею или флотом, получали благодарность парламента за военно-сухопутные или морские подвиги, все те, которые в продолжение десяти лет занимали какой-нибудь первоклассный дипломатический пост; все те, которые были генерал-губернаторами Индии или Британской Америки или в продолжение десяти лет были начальниками каких-нибудь колоний. Долговременная гражданская служба должна также иметь свое представительство. Звание сенатора получали бы все те, которые исполняли в продолжение десяти лет важную должность помощника секретаря казначейства или постоянного помощника государственного секретаря, или другие высокие и ответственные должности. Сенаторское звание должно быть даваемо лишь тем лицам, которые отправляли политические, военные и флотские должности. Достоинства ученые и литературные слишком неопределенны и спорны: для оценки их необходима большая разбочивость, между тем как другие качества и заслуги говорят сами за себя. Если труды писателя, которые составили ему репутацию, не касаются политики, то они не доказывают, чтобы он имел требуемые специальные качества; если же наоборот, это произведения по части политики, то они каждому последовательному министерству дадут возможность наводнять палату орудиями различных партий.

По историческим преданиям Англии можно заключить, что без насильственного ниспровержения (которое невероятно) английской конституции, едва ли вторая палата может быть основана иначе, как не на основаниях палаты лордов. Не может быть и речи об уничтожении нынешней палаты лордов и о замене ее таким сенатом, который я очертил, или каким-либо другим учреждением; но, вероятно, таких трудностей не представится для подмеси к существующему собранию в качестве пожизненных перов тех классов и категорий, о которых выше было сказано. Дальнейшею мерою, и может быть, необходимою при этом предположении, должно быть то, чтобы наследственное перство имело представителей в палате, а не само лично в ней заседало: практика уже ввела этот обычай для шотландских и ирландских перов, и такая мера вследствие одного только размножения сословия сделается через некоторое время

неизбежною. Применение плана Гэра предупредит представительство в парламенте исключительно одного большинства перов. Если бы был допущен один представитель от десяти перов, тогда каждая группа из десяти могла бы выбрать своего представителя и перы могли бы для этой цели группироваться как угодно. Вот как бы можно было поступить при выборах: все перы, которые могли бы быть кандидатами для представления своего класса, должны объявить о своем желании и внести свое имя в список. Потом оставалось бы назначить день и место, куда перы, желающие выбрать представителей, должны собраться лично или, следуя парламентскому обыкновению, выслать своих доверенных. Каждый вотирующий должен будет подать голос только за одного кандидата, и кандидат, который получит десять голосов, должен считаться выбранным. Если бы он получил более десяти голосов, то все избиратели, кроме десяти, должны взять назад свои голоса, решая жребием или иначе, кто эти десять. Эти десять человек составили бы его избирательную единицу, а оставшиеся затем лица могли бы вотировать за кого-нибудь другого. Этот процесс надо повторять до тех пор, пока (насколько это возможно) каждый пер, присутствующий или лично, или через доверенного, не будет иметь своего представителя. В случае, если останется менее десяти перов, не подавших голоса, то если их более пяти, можно признать за ними право избрания еще одного представителя; если же их менее пяти, то их голоса должны считаться потерянными, или можно им дозволить приписать свои имена в пользу того или другого из избранных. За этим незначительным исключением каждый представитель-пер будет представлять десять членов перства, из которых каждый не только вотировал за этого члена, но выбрал его из всех кандидатов как лицо, которое он наиболее желал иметь своим представителем. В виде вознаграждения перам, которые не были бы выбраны представителями своего класса, можно им предоставить право быть избираемыми в палату общин; в этом справедливом праве отказано теперь перам Шотландии и Ирландии в их собственных странах, между тем как за исключением одного только самого многочисленного большинства перства в праве представительства отказано и тем и другим. Такой способ составления сената, который был здесь представлен, не только кажется лучшим в своем роде,

но имеет за собою исторические прецеденты, действительную его успешность можно доказать многими доводами. Однако это не единственный проект, который можно предложить. Другой возможный способ составления второй палаты состоит в выборе членов ее членами первой с тем лишь условием, чтобы последние не выбирали никого из среды себя. Такое собрание, созданное, как и американский сенат, народным голосом, только однажды выраженным и потом удаленным, не было бы рассматриваемо как противное демократическим учреждениям и, вероятно, приобрело бы значительное влияние в народе. По роду своего происхождения палата эта особенно не способна возбудить к себе ревность в народной палате или вызвать враждебное столкновение с нею. Кроме того почти наверно (если предосторожности для представительства меньшинства будут приняты) состав второй палаты будет всегда хорош; такая палата будет заключать в себе многих из самых способных лиц, которые или случайно, или по недостатку показных качеств не желали искать или не могли получить голоса избирательного народного общества.

Лучшее устройство второй палаты выразится тем, что она содержит в себе наибольшее количество элементов, свободных от сословных интересов и предрассудков большинства, но в то же время не заключает в себе ничего оскорбляющего демократические чувства. Но, повторяю, что никаким образом нельзя положиться на вторую палату, какова бы она ни была, как на главный элемент, умеряющий преобладание демократии. Характер представительного правления определяется устройством народной палаты. В сравнении с этим все прочие вопросы относительно формы правления маловажны.

ГЛАВА XIV.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ ПРАВЛЕНИИ

Здесь не место рассматривать вопрос о том, на какие ветви должна быть подразделена исполнительная часть управления. В этом отношении потребности различных правительств различны; нет также особенного основания предполагать большие ошибки в распределении занятий, когда люди имеют готовность начать сначала и не считают нужным стеснять себя рядом случайностей, которые в старом правительстве, как английское, произвели настоящее разделение общественных занятий. Достаточно сказать, что классификация общественных деятелей должна соответствовать классификации предметов их занятий и что не должно существовать нескольких учреждений, независимых друг от друга, имеющих целью наблюдать за отдельными частями одного естественного целого, как это было еще очень недавно и теперь еще встречается, хотя в меньшей степени, в нашем военном ведомстве. Когда дело касается какого-либо одного предмета (как например, устройства способной к действию армии), то и власть, которой оно поручено, должна быть одна.

Совокупность средств, направленных к одной цели, должна подлежать одному и тому же контролю и одной и той же ответственности. Если же они разделены между отдельными независимыми ведомствами, то для каждого из этих ведомств средства обращаются в цели и ни одно из них, кроме главы правления (по всей вероятности, лишенного необходимой практической опытности в ведении частей), не заботится о достижении насто-

щей цели. В этом случае различные роды средства не соединены между собою и не приспособлены друг к другу общею руководящею идеею, и тогда как каждое отдельное ведомство выставляет свои собственные требования, нисколько не заботясь о требованиях других, цель всей работы постоянно приносится в жертву самой работе.

В принципе всякая исполнительная должность, высшая или низшая, должна быть определенною обязанностью какого-либо отдельного лица. Тогда бы всем было известно, кто что делает и что по чьей вине остается не сделанным. Коль скоро неизвестно, кто должен отвечать, то нет и ответственности; если же она и существует, то не может быть разделена без ослабления. Чтобы удержать ее на возможной высоте, необходимо, чтобы одно лицо пользовалось всеми почестями за сделанное хорошее и подвергалось всем последствиям за дурное. Впрочем, есть два способа разделять ответственность: один ее только ослабляет, а другой совершенно уничтожает. Она ослабляется, когда какой-либо акт исполняется при содействии нескольких лиц. Каждое из них в этом случае подлежит еще действительной ответственности; если дело исполнено дурно, никто из них не может сказать, что он его не делал: он участвовал в нем совершенно так же, как сообщник участвует в преступлении; если закон признает в их действии преступление, все могут быть законно наказаны, и наказание их вовсе не должно быть меньше, чем если бы было одно виновное лицо. Но это самое нельзя применить к общественному мнению: его похвала или порицание всегда уменьшаются, если их надо делить между несколькими лицами. Если нет ни законом определенного преступления, ни подкупа, ни злоупотребления, а только ошибки или неблагоразумие, или то, что может быть сочтено таким, то всякий участвовавший в этом находит себе извинение как в своих глазах, так и в глазах света именно потому, что и другие лица действовали подобно ему. Почти все, даже нечестность в денежных делах, находит себе оправдание, если только те, которые обязаны были противиться или предостерегать, не исполнили этого, а тем более, если дали прямое согласие.

В этом случае ответственность, хотя и ослабляется, но все-таки существует, каждый из участвовавших согласился и содействовал акту сообразно со своим личным значением. Но гораздо

хуже, когда действие есть произведение большинства закрытого коллегиального учреждения, так что никто не знает и, кроме редких случаев, едва ли узнает, кто из членов был за или против действия. В этом случае ответственность существует только по имени. По счастливому выражению Бетама, "коллеги-ширмы". Действия коллегиального учреждения не составляют действий какого-либо отдельного лица, и потому отдельные лица не могут отвечать за них; самая репутация коллегиального учреждения страдает только в его собирательном значении; член его сочувствует ей только настолько, насколько он сам расположен соединять свое личное достоинство с достоинством того учреждения; чувство это бывает очень сильно в учреждениях с несменяемым составом, где личность члена навеки связана со всем их хорошим и худым; но движение современной служебной карьеры не дает времени образоваться такому esprit de corps; и если еще он существует, то только в темных рядах низших чиновников, занимающих постоянные места. Следовательно, коллегиальные учреждения не представляют хорошего орудия исполнительной власти и могут быть допущены только в таких случаях, когда по каким-либо другим причинам вверить полную власть одному деятелю было бы еще хуже.

С другой стороны, есть правило, заимствованное из опыта, что мудрость – во множестве советников и что один человек, когда он предоставлен собственным сведениям или сведениям какого-либо одного советника, редко хорошо судит даже о своих собственных делах и еще хуже о делах общественных. Нельзя считать эти два правила совершенно несовместимыми. Можно возложить полную власть и ответственность на одно лицо, дав ему на случай надобности советников, из которых каждый должен быть ответственен только за поданное им мнение.

Человек, стоящий во главе исполнительной власти, вообще бывает не более как политик. Он может быть в одно время и хорошим политиком и человеком вообще с достоинствами, и где это не встречается обыкновенно, там правительство бывает дурно. Но эта его общая способность и познания, которые он должен иметь в общих интересах страны, не сопровождаются за исключением редких случаев равносильными, так называемыми специальными, сведениями в управлении тою частью, которой он назначен начальником. Поэтому ему необходимо дать совет-

ников, обладающих такими сведениями. Когда для дела достаточно только простой опытности и обыкновенных способностей, когда качества, требуемые от советника-специалиста, могут соединяться в одном удачно выбранном лице (как это может встретиться в юристе), тогда довольно одного такого лица для главного управления делом и известного числа исполнителей, опытных в ведении подробностей. Но большею частью недостаточно министру советоваться с кем-либо из знающих людей, и в случае своего незнания дела точно следовать его советам. Часто необходимо, чтобы он не при случае только, а постоянно выслушивал разнообразные мнения и посредством прений совета разъяснял свое мнение. Это, например, крайне необходимо в делах военных и морских. Поэтому как военный, так и морской министр, а вероятно, и многие другие, должны иметь при себе (по крайней мере, первые два) совет, составленный из людей, способных и обладающих большою опытностью в специальном их деле. Для того чтобы иметь при всех переменах управления людей наиболее способных, члены советов должны быть постоянными (permanent). Этим я хочу сказать, чтобы они не были подобно лордам адмиралтейства увольняемы от должностей вместе с министерством, их назначившим. Я нахожу хорошим обыкновение, чтобы все те, которые определяются на высокие должности за отличие, а не по обыкновенному порядку служебного производства, занимали должность только определенное время, если не будет вторичного назначения; это правило соблюдается ныне при назначениях в штаб английской армии. Такой способ дает меньше места интриге, так как должности не пожизненные, в то же время он представляет средство отделаться от тех, кто менее достоин своего звания, и возвести младших по службе, которые никогда не могли бы получить такого места, если бы были принуждены дожидаться смерти или добровольного выхода старых.

Советы должны быть чисто совещательные в том смысле, что окончательное решение исключительно принадлежит самому министру; но они не должны считать себя и не должны быть почитаемы за нули или быть способны сделаться такими по прихоти министра. Советники сильного и, может быть, своевластного лица должны быть поставлены в такие условия, чтобы им без потери честного имени было невозможно не высказывать своего

мнения, а ему не выслушивать и не рассматривать их представлений, примет ли он их, или нет. Образцом отношений, которые должны быть между начальником и такого рода советниками, может служить устройство совета генерал-губернатора и советов президентств в Индии. Советы эти составлены из лиц, по своим занятиям специально знакомых с делами Индии, чего обыкновенно недостает генерал-губернаторам и президентам и чего от них не следовало бы и требовать. От каждого члена совета требуется, чтобы он высказал свое мнение, которое, разумеется, часто бывает не более как простое согласие; в случае же разногласия, каждый из членов может требовать (что постоянно и делается), чтобы основания его мнений были занесены в протокол, также поступают и генерал-губернаторы и президенты. В обыкновенных случаях решение бывает большею частью согласно с мнением большинства, и следовательно, в этом смысле совет принимает действительное участие в управлении. Но если генерал-губернатор или губернатор считает нужным, то может оставить в стороне даже единогласное заключение совета, изложив только в протоколе свои основания. Из этого следует, что начальник лично и действительно должен отвечать за все действия в управлении. Члены совета отвечают только как советники. Но во всяком случае из документов, которые могут быть представлены и которые всегда предъявляются по требованию парламента или общественного мнения, всегда может быть известно, что каждый советовал и на чем основывал свое мнение; в то же время, благодаря своему высокому положению и значительному участию во всех распоряжениях управления, советники имеют почти столь же сильные побудительные причины серьезно работать для общественного дела и заботиться о правильности и обдуманности своих мнений по всем предметам управления, как если бы они несли на себе за них всю ответственность.

Этот способ ведения высших административных дел представляет в себе один из самых счастливых примеров приспособления средств к целям, политическая история, до сих пор не слишком изобиловавшая умными примерами и практическими учреждениями, представляет немного таких примеров. Это одно из тех приобретений, которыми опытность в управлении Ост-Индской компании обогатила политическое искусство. И подобно большей части мудрых учреждений компании, сохранивших

Англии Индию и показавших удивительное искусство управления при бывших обстоятельствах и средствах, ему также суждено погибнуть на общем костре, которому, кажется, обречены все постановления индийского правительства, с тех пор как они отданы в распоряжение общественного невежества и надменного тщеславия государственных людей. Уже слышатся крики, требующие уничтожения советов, как лишних и дорогих тормозов в механизме государственного управления; уже давно предъявляется требование, которое все более и более приобретает кредита в высших сферах, об уничтожении специальных гражданских должностей, которые подготовляют деятелей для советов и которых существование есть единственная гарантия в том, что советы будут иметь какое-либо значение.

Очень важное условие для хорошего управления при народном правительстве заключается в том, чтобы лица, которым поручается исполнительная власть, не назначались по народному избранию ни самим народом, ни через его представителей. Все дело управления есть ремесло, для которого нужны особые способности; качества, требуемые им, принадлежат к особому роду и могут быть оценены как следует только людьми, которые сами обладают известною долею их или имеют известную долю практического навыка в этом деле. Найти людей, наиболее способных к занятию общественных должностей, выбирая для этого лучших деятелей не только из числа представляющихся, но лучших в безусловном смысле этого слова, замечая всех встречающихся способных людей, чтобы их можно было всегда найти в случае надобности, — задача весьма трудная и требует тонкой разборчивости со стороны отыскивающего. И так как нет другой общественной обязанности, исполняемой хуже, то нет и дела, которого исполнители должны бы быть подвержены большей практической ответственности; поэтому оно должно составлять особенную обязанность высших властей в разных отраслях управления. Все те низшие должностные лица, которые назначаются не по какому-либо публичному испытанию, должны быть назначаемы теми министрами, в ведомстве которых они служат под их личною ответственностью. Все министры естественно выбираются главою министерства, а глава министерства, хотя на деле выбираемый парламентом, в королевских правлениях официально назначается от короны. Лицо, назнача-

ющее только одно и должно иметь право отставлять тех из подчиненных, которые могут быть сменяемы, но большая часть из них должна быть несменяема, иначе как за личную недобросовестность. В самом деле, как ждать, чтобы лица, которые занимаются подробностями ведения общественных дел и которых особые качества гораздо важнее для общества, чем сам министр, чтобы они посвятили себя этому занятию и приобретению необходимых знаний и навыка, от которых министр часто совершенно зависит, – и все для того, чтобы быть уволенными от должности без другой причины, кроме прихоти министра или его желания заменить их кем-либо другим, более способным содействовать его политическим интересам.

Если принцип осуждает назначение народом деятелей исполнительной власти, то следует ли, чтобы глава ее составлял исключение в республиканском правительстве? Хорошо ли правило в американской конституции, которое требует, чтобы президент назначался каждые четыре года по народному избранию? Вопрос не без трудностей. В такой стране, как Америка, где нечего опасаться coup d'etat, бесспорно есть некоторые выгоды в том, чтобы сделать главу исполнительной власти *конституционно* независимым от законодательного собрания и, таким образом, две главные ветви правления, одинаково народные как по своему происхождению, так и по ответственности, сделать взаимно сдерживающими друг друга силами. План этот соответствует тому ревностному старанию избегать сосредоточения сильной власти в одних руках, которое составляет характеристическую черту американской федеральной конституции. Но в этом случае выгода покупается ценою, превосходящею всякий разумный расчет. Кажется гораздо лучше, чтобы лицо, на которое возлагается высшая власть в республике, назначалось прямо представительным собранием, подобно тому, как глава министерства назначается на деле в конституционных монархиях. Тут прежде всего можно быть уверенным, что выбор будет сделан лучше. Партия, имеющая большинство в парламенте, назначила бы обыкновенно своего предводителя, который всегда бывает одним из передовых и часто действительно самый передовой между политическими людьми, тогда как президенты Североамериканских Штатов, с тех пор как последний из основателей республики сошел со сцены, все люди темные или, хотя и имею-

щие репутацию, но приобревшие ее совсем на другом поприще, а не на государственном. И это, как я уже заметил, не есть какой-либо случай, а естественное следствие существующего порядка. Замечательные люди какой-либо партии никогда не могут быть успешными ее кандидатами на выборах, в которых участвует вся страна. Всякий замечательный человек имеет личных врагов, или потому что сделал что-либо, или потому что высказал мнение, не нравящееся местному обществу или значительной его части, и это ему почти всегда невыгодно отзовется на выборах; тогда как человек без репутации, ничем другим не известный, кроме того, что исповедует веру партии, легко приобретает себе голоса всей партии. Другое важное нудобство – это непрерывное заискивание голосов (electioneering). Когда высшая власть в государстве назначается по народному избранию, возобновляемому через каждые несколько лет, то все промежуточное время проходит, собственно говоря, в происках. Президент, министр, предводители партии и их последователи, – все становятся искателями голосов (electioneerers): во всем обществе возбуждается напряженное внимание исключительно к одним политическим личностям, и когда предстанет какой-либо общественный вопрос, то при обсуждении и решении его имеют в виду гораздо менее его сущность, чем то значение, какое он будет иметь на предстоящих выборах президента. Если бы предстояла задача сделать дух партии господствующим принципом в каждом общественном деле и создать склонность не только к превращению каждого вопроса в вопрос партии, но и возбуждению вопросов с целью приискать для них партию, то трудно бы было найти что-либо лучше удовлетворяющее этой цели.

Я не стану утверждать, что было бы во всякое время и во всяком месте хорошо, чтобы глава исполнительной власти состоял в такой полной зависимости от голоса представительного собрания, в какой состоит первый министр Англии; в нашем случае это, впрочем, не мешает делу. Если бы общество захотело избегнуть этого неудобства, то можно бы предоставить парламенту право назначать главу исполнительной власти, назначать вместе с тем определенный срок, в течение которого этот глава мог бы занимать свое место, уже независимо от выражений воли парламента. Вышла бы американская система минус

народное избрание и сопровождающее ее зло. Есть еще и другой способ сделать главу администрации независимым от законодательного собрания, не трогая при этом сущности свободного правления. Если глава, подобно британскому первому министру, владеет на деле правом распустить парламент и обратиться к народу или, если вместо того чтобы быть отставленным от должности враждебным голосом, он будет только вынужден решиться на одно из двух, т. е. или самому удалиться, или удалить парламент, – то он никогда не будет зависим в излишней степени. Я думаю, что было бы хорошо, если бы он обладал правом распускать парламент даже и в том случае, когда сам обеспечен в сохранении своего места в течение определенного срока. В политике не должно быть тех петель, которые могут встретиться во время разрыва между парламентом и президентом, когда в течение долгого периода, может быть, нескольких лет, ни тот, ни другой не имеют никаких законных средств покончить друг с другом. Выйти из этого положения без попыток coup d'etat с чьей-нибудь из враждующих сторон или с обеих можно только при таком сочетании любви к свободе и привычки к самовоздержанию, какое заявили весьма немногие из наций. Если, наконец, и минует эта крайность, то все же нельзя ждать, чтобы эти две силы не стали парализовать друг друга; иначе надо допустить, что политическою жизнью страны всегда будет владеть дух взаимного снисхождения и уступок, не возмущаемый страстями и возбуждениями даже во время самых жарких столкновений между партиями. Такой дух может существовать в стране, но если он и существует, то было бы неблагоразумно подвергать его столь сильному испытанию.

Есть и другие причины желать, чтобы какая-либо власть в государстве (а это может быть только власть исполнительная) имела право во всякое время по своему желанию созывать новый парламент. Если явится сомнение, которая из борющихся сторон имеет более последователей, то весьма важно иметь конституционное средство дознать это на деле и установить окончательно. Ни одна политическая мера не будет разобрана как следует, пока вопрос останется нерешенным, и этот интервал будет почти всегда между царствием в деле законодательных и административных улучшений; ни одна из партий не будет иметь достаточно уверенности в своей силе, чтобы предложить

меру, которая бы могла вызвать оппозицию в каком-либо агенте, имеющем прямое или непрямое влияние в этой борьбе.

Я не брал в расчет тот случай, когда обширная власть, сосредоточенная в руках главы администрации, и недостаточная привязанность массы к свободным учреждениям дают ему возможность успеха в попытке опрокинуть конституцию и захватить верховную власть. Там, где существует опасность этого рода, в голове правления можно ставить только такое лицо, которое парламент одним выражением своей воли может обратить в частного гражданина. Если существующий порядок в какой-либо стране поощряет к такому подвигу вероломства, то даже и эта полная конституционная зависимость представляет лишь слабую преграду.

Если где назначение народом должностных лиц оказывается несостоятельным, так это при назначении их в судебные должности. Нет такой деятельности, которой требования народ был способен ценить менее, и между тем нет такой, которая бы требовала от исполнителей столь совершенного беспристрастия и свободы от всяких связей с политиками и политическими партиями. Некоторые мыслители, в том числе и Бентам, были того мнения, что хотя назначение судей может состояться лучше помимо народного избрания, но что народ судебного округа тем не менее должен владеть правом по достаточном испытании удалять их от должности. Нельзя отрицать, что несменяемость человека, которому вверены столь важные интересы, есть сама по себе зло. Нельзя не жалеть, что нет средств удалить дурного и несостоятельного судью иначе, как за такие его поступки, за которые он должен отвечать в уголовном суде; и что человек, от которого зависит столь многое, чувствует себя свободным от всякой ответственности, кроме как перед общественным мнением и собственною совестью. Вопрос, однако же, стоит так: в исключительном положении судьи, – предполагая, что все предосторожности взяты для того, чтобы назначение было честное, – будет ли его безответственность (исключая ответственности перед общественным мнением и собственной совестью), говоря вообще, иметь меньше развращающего влияния на его поведение, чем ответственность перед исполнительною властью или народом? Опыт давно уже дал положительный ответ по отношению к исполнительной власти, совершенно то же самое

можно сказать и в том случае, когда ответственность должна быть приносима избирателям. Между добрыми качествами народного собрания нечего искать беспристрастия и спокойствия – качеств, необходимых в судье. К счастью, эти качества в тех видах вмешательства народного голоса в общественное дело, которые существенно нужны для охранения свободы, не составляют необходимости. Чувство справедливости, хотя необходимое для каждого человеческого существа, а следовательно, и для избирателя, не играет роли в судьбе народных выборов. Справедливость и беспристрастие так же мало требуются при избрании члена в парламент, как и во всяком другом людском деле. Избирателям не за чем решать, имеет ли такой-то кандидат право быть избранным или обсуживать общие достоинства различных кандидатов: их дело заявить только, который из них пользуется у них наибольшим доверием или наилучше выражает их политические убеждения. Судья обязан смотреть на своих политических друзей и близких так же точно, как он смотрит и на остальной народ; но подобный взгляд у избирателя равносилен неустойке и был бы нелепостью. Никаких доводов нельзя строить на основании благодетельного действия, оказываемого на судей и других общественных деятелей приговором общественного мнения; в этом случае единственный полезный контроль над действиями судьи, если он способен к своему званию, может оказывать не мнение местного общества (исключая некоторые политические случаи), но та среда, которая одна только в состоянии оценить его качества и его поведение, т. е. адвокатура его района. Пусть не думают, что я этим хочу сказать, будто участие всего народа в судебной деятельности не имеет никакого значения; напротив, значение громадное, но как он должен участвовать? Он должен участвовать, принимая на себя некоторую долю судебных обязанностей в качестве присяжных. Это один из тех немногих случаев в политике, когда народу лучше действовать прямо и лично самому, нежели посредством представителей; это, может быть, единственный случай, где обществу легче переносить ошибки должностого лица, чем последствия его ответственности за эти ошибки. Если бы судья мог быть удаляем от должности по желанию народа, то лица, желающие занять его место, могли бы воспользоваться для своей цели каждым его судебным приговором. Каждый такой приговор был бы, насколь-

ко это могло считаться выгодным, в неправильном толковании предаваем на суд обществу, совершенно несостоятельному в этом случае, потому что оно или не слышало самого дела, или, если и узнало, то не берет в расчет тех обстоятельств, которые осторожно и беспристрастно разобраны и взвешены в судебном исследовании. Претенденты на место судьи постарались бы затронуть народные страсти и предрассудки там, где они уже существуют, и вызвать их там, где они еще спят. При этом, если случай интересный, и они взялись за дело с должным старанием, то могут рассчитывать на несомненный успех, если только судья и его друзья не выйдут на арену сами и не начнут в такой же мере работать с другой стороны. Судьи, наконец, почувствовали бы, что они рискуют своим местом при каждом случае, где возбуждается общий интерес, и что для них выгоднее ставить не такие приговоры, которые справедливы, а такие, которые должны наиболее понравиться обществу, или такие, по крайней мере, которые наименее допускают толкования в кривую сторону. Статья, введенная в некоторые новые или пересмотренные провинциальные конституции Соединенных Штатов, по которой судебные деятели подлежат периодическому народному переизбранию, окажется, я опасаюсь, одною из самых опасных ошибок, какие когда-либо были сделаны демократией; и если бы практический смысл, никогда не оставляющий совершенно народа Соединенных Штатов, не начал, как говорят, производить реакции, которая, вероятно, поведет к исправлению ошибки, то эту статью можно бы по справедливости рассматривать как первый шаг к выражению новейшей демократии. *

---

* Я узнал, однако, что в тех штатах, где судьи избирательны, выборы делает не народ, а предводители избирательных партий; никто из избирателей никогда и не думает подавать голос за кого-либо, кроме кандидата своей партии; следовательно, в обыкновенном случае выбранное лицо будет то самое, которое было бы назначено президентом или министром юстиции. Таким образом, одно дурное обыкновение ограничивает и исправляет другое: на деле обыкновение голосовать целою массою под знаменем партии, которое повело бы к такому злу во всех случаях, где право голосования принадлежит всему народу, стремится ограничить еще большее зло в том случае, когда приходится назначать должностное лицо, которое *должно* быть выбрано не народом, а для народа.

Относительно той обширной и полной значения корпорации, которая составляет постоянную силу в общественном служебном механизме, можно сказать, что те деятели, которые не переменяются с переменами политическими, но остаются на своих местах для того, чтобы помогать каждому министру своею опытностью и знанием дела и вести это дело в его подробностях под общим контролем министра; те деятели, наконец, которые по профессии суть слуги общества, вступающие на свое поприще, как и другие, в молодых летах, в надежде подняться со временем до высших ступеней, – очевидно, не должны подвергаться изгнанию, а следовательно, и лишению всех приобретенных ими прежнею службою выгод, иначе как за положительно доказанные серьезные грехи; не за те грехи, разумеется, за которые их можно только позвать к суду, но за те, которые не совместны с целью самой должности, как например, перенебрежение своими обязанностями, недобросовестный образ действий. Но если, исключая случаи вины, нет средств избавиться от них иначе, как поместив их пансионерами в общество, то следовательно, хорошее первоначальное назначение деятеля становится делом первой важности. Остается рассмотреть, какой способ назначений лучше всего может удовлетворить этой цели.

При назначении лиц на низшие места нет причин опасаться, что те, от кого зависит самое назначение, не будут обладать достаточною для этого суммою способностей и специальных знаний; но надо опасаться их пристрастия и влияния частных или политических интересов. Должности обыкновенно замещаются людьми, которые только что возмужали; им дают место не как людям, уже изучившим свое ремесло, а чтобы они могли его изучить; следовательно, единственный способ отличить лучших между соискателями – это сравнить их успехи по всем обыкновенным отраслям общего образования, а это не трудно сделать при должном старании и беспристрастии со стороны тех, кому поручено это дело. Но ни того, ни другого мы не вправе ждать от министра, он должен будет совершенно полагаться на рекомендации, и как бы ни были честны его личные желания, но он не будет в силах устоять против просьб людей, которые могут влиять на его собственное положение, или состоять в политической связи с его министерством. Эти соображения вызвали обыкновение подвергать кандидатов на первоначальные места публич-

ному испытанию, которое ведется людьми, незамешанными в политику и принадлежащими к тому же классу, как и экзаменаторы, производящие испытания на степень в наших университетах. Этот план, вероятно, будет лучшим при какой бы то ни было системе, а при нашем парламентарном правлении он один только и даст возможность – я не скажу, честных назначений – но хоть таких, которые бы не были очевидно скверны.

Так же решительно необходимо, чтобы испытание было соискательное и чтобы места отдавались тем, кто лучше его выдержит. Простой приемный экзамен вообще исключает одних только невежд – не более. Когда экзаменатору представляется одно из двух: или закрыть будущую карьеру экзаменующемуся, или исполнить свой долг к обществу, который, в частном случае, редко представляется делом первой важности; когда он уверен, что его горько упрекнут за первое, тогда как, говоря вообще, никто не узнает и не захочет узнать, исполнил ли он второе, то – если только он человек не особенного закала – он всегда склонится на сторону благодушия. Когда же он сделал послабление в одном случае, то у него потребуют и в другом, и каждый новый такой случай делает сопротивление более и более трудным; каждый такой случай прикладывается к прежнему ряду как новый прецедент, пока, наконец, требуемая норма познаний не сделается чем-то почти смешным. Экзамены на степень в наших двух главных университетах были почти всегда так же невзыскательны в своих требованиях, как напротив, экзамены на звание строги и серьезны. Когда нет никаких побуждений переходить известный минимум, он обращается в максимум: является всеобщее обыкновение не стремиться за его пределы, и так как везде есть люди, которые никогда не достигают цели, к которой стремятся, то какую бы низкую норму мы ни назначили, кто-нибудь все-таки потерпит неудачу. Напротив, когда места раздаются тем из соискателей, которые наиболее отличились, и когда счастливые заносятся в список сообразно с выказанными успехами, то не только каждый из соискателей постарается сделать все возможное, но это влияние отразится на всем воспитании страны. Получение учеником высокого места будет служить предметом честолюбия и средством к возвышению для каждого школьного учителя; для государства едва ли есть другое такое средство возвысить качество воспитательных

учреждений страны. Хотя принцип соискательных экзаменов введен так еще недавно и приложен так несовершенно (индийская служба представляет едва ли ни единственный случай, где он принят вполне), но он заметно начинает влиять на воспитательные заведения среднего класса; и это несмотря на те трудности, которые он встретил, благодаря плачевному состоянию воспитания страны, которое эти самые конкурсы и выставили в настоящем свете. Уровень образования между молодежью, получившею от министра право явиться на соискание в качестве кандидатов, был так ничтожен, что самый конкурс между ними давал результат едва ли ни более жалкий, чем какого можно бы ожидать от приемного экзамена: никто бы не думал ставить такие ничтожные условия для приемного экзамена, какие теперь после конкурса давали юноше возможность стать выше своих сотоварищей. Говорят, что запас представляемых молодежью знаний уменьшается с каждым экзаменом: нашли, что к первым экзаменам потрачено было трудов более, чем сколько было нужно для достижения цели. Благодаря частию меньшему приложению труда и частию тому обстоятельству (даже в тех случаях, где не требуется предварительное испрашивание права явиться на экзамен), что совестливое невежество само скрывается, — соискателей на места является какая-нибудь горсть. Хотя всегда были случаи блестящего образования, но зато нижняя часть списка счастливых кандидатов представляет очень умеренную сумму познаний; и мы знаем со слов самой комиссии, что почти все те, кто потерпел неудачу, обязаны своим несчастием незнанию не высших наук, но очень скромных элементов — чтения и арифметики.

Крики, которые еще продолжаются против этих экзаменов в некоторых органах общественного мнения, часто не делают чести — я к сожалению, должен сказать это— ни добросовестности, ни здравому смыслу недовольных. Они проистекают отчасти по причине неверного представления о тех вопросах, какие даются обыкновенно на экзамене и которые будто бы могут повести соискателя к неудаче, если он ответит неудовлетворительно. Недовольные напирают на самые исключительные*

* Не всегда, впрочем, самые исключительные: последний челобитчик имел наивность представить палате общин целый ряд чуть ни элементарных вопросов из алгебры, истории и географии как доказательство чрезмерной суммы высших знаний, которую экзаменаторы в своей дикости требовали от соискателей.

и изысканные вопросы, которые задавались когда-либо, и говорят, что обстоятельный ответ на них требовался как условие успеха sine qua non. Но было уже повторяемо до приторности, что эти вопросы даются не с тем, что на них должен отвечать каждый, но с тою целью, что если найдется такой, то чтобы дать ему возможность воспользоваться и этою долею сведений. Эти вопросы предлагаются не с целью исключить кандидата, а как добавочное средство для его успеха. Нас спрашивают, может ли род знаний, к которому относится тот, другой или третий вопрос, как-нибудь пригодиться кандидату после того, как он достиг цели. Люди очень различны в мнениях относительно того, на что годятся науки. Есть еще люди, и последний секретарь иностранных дел из их числа, которые думают, что английская грамота есть бесполезное украшение дипломатического attache или клерка в правительственной канцелярии. Противники конкурса сходятся, по-видимому, только в одном, именно, что общее образование не нужно для этих должностей, хотя другое и могло бы быть полезно. Но если (как я смею думать) оно нужно или нужно какое бы то ни было образование, оно должно быть испытано такими испытаниями, которые бы наилучше могли показать, имеет ли его кандидат или нет. Для того чтобы удостовериться, хорошо ли было его воспитание, надо его спросить о таких предметах, которые он должен бы знать, если был хорошо воспитан, хотя бы они и не относились прямо к тому делу, для которого он назначается. Противники экзаменов нападают на то, что в стране, где только классики и математика преподаются правильно, кандидатам дают вопросы из классиков и математики; так из чего же их должно спрашивать, скажут ли они нам? Кажется, впрочем, что возражения были бы одинаковы, будут ли спрашивать из классиков и математики или из чего бы то ни было *кроме* их. Если экзаменаторы – горячо желая отворить входную дверь тем, кто не прошел сквозь рутину средних школ (grammar school), или кто к недостаточным школьным знаниям прибавил еще что-нибудь – если они выказывают сочувствие кандидату, обладающему какими-либо полезными сведениями, – их опять упрекают. Ничто не удовлетворит противников, кроме свободного допущения совершенного невежества.

Нам торжественно возражают, что ни Клайв, ни Веллингтон не выдержали бы испытания, какое предписано инженерному юнкеру. Но, если Клайв и Веллингтон не делали того, чего от них не требовали, то будто бы они не могли сделать, если бы того по-

требовали? Если же этим хотят сказать, что можно быть великим полководцем, не зная этих предметов, то я отвечу, что можно также быть великим полководцем, не зная многих других предметов, которые тем не менее для него были бы очень полезны. Александр Великий никогда и не слыхал о системе Вобана, Цезарь не говорил по-французски. Далее, нас уверяют, что книжные черви (термин, прилагаемый ко всякому, в ком можно приметить хоть малейшее знакомство с книгами) не годятся для физической деятельности и также не могут обладать манерами джентльмена. Эти выражения весьма обыкновенны на языке невежд знатного рода; но что бы ни думали невежды, монополия джентльменских манер и физической деятельности не присвоена исключительно им. Там, где они нужны, пусть их ищут, но с условием, чтобы они принимались только как придача к умственным дарованиям, а не исключали их. А между тем я имею верные сведения, что в военной академии в Вулвиче кадеты, поступившие в заведение по конкурсу, во всех отношениях далеко развитее тех, которые поступили на основании старинных правил; даже фронтовые правила они выучивают скорее: этого можно было ожидать, потому что развитый человек все постигает скорее, чем неразвитый; относительно поведения разница так велика, что местные власти ждут не дождутся дня, когда исчезнет из заведения последний остаток старой закваски. Если это так (а в этом легко удостовериться), то мы можем надеяться, что слышали в последний раз толки, будто невежество есть качество лучшее, чем знание, для военной службы и a fortiori для всякой другой профессии; или что всякое хорошее качество, как бы оно, по-видимому, ни было слабо связано с умственным образованием, должно быть ценимо выше, если встречается без него.

Хотя первое назначение на общественную должность должно решаться посредством соискательных экзаменов, но для большей части случаев невозможно, чтобы следующие за тем повышения зависели от них же; кажется, остается только признать правила обыкновенной в настоящее время смешанной системы, т. е. старшинство и отличие. Те, чьи обязанности имеют рутинный характер, должны быть повышаемы на основании старшинства до самых высоких должностей, какие только носят этот характер; те же, которые исправляют должности, требующие особых

способностей, должны быть назначаемы по желанию начальника ведомства. Такой выбор с его стороны будет вообще честен, если только первоначальное поступление имело место вследствие конкурса; это потому, что при такой системе в его ведомстве будут состоять лица, которым он за исключением официальных отошений будет посторонний. Если между ними находятся такие, в которых он или его политические друзья и сторонники могут принять участие, то это будет редко и при том лишь в таком случае, когда кроме личной связи с сильным человеком, они обладают, по крайней мере, одинаковыми с другими лицами достоинствами, насколько в этом может заверить вступительный экзамен. Для министра всегда будут сильные причины выбирать из нескольких человек способнейшего, кроме разве тех случаев, когда явится еще более сильное побуждение к интриге. Способнейший человек может оказать ему наибольшую помощь, избавить его от наибольшего количества хлопот и наиболее поможет ему составить себе репутацию хорошего дельца, которая всегда и по справедливости достается министру, как бы много в этом случае ни приходилось на долю его подчиненных.

ГЛАВА XV.

МЕСТНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ

Центральное правительство страны может хорошо отправлять или безопасно приниматься только за весьма немногие из общественных дел; даже в нашем правительстве, наименее центральном из всех европейских, та часть собрания, по крайней мере, которая представляет власть законодательную, слишком уже много хлопочет около местных интересов: она употребляет верховную власть государства на то, чтобы разрубать разные маленькие узелки, тогда как могут быть другие хорошие средства их развязывать. Огромное количество частных дел, которое отнимает и время, и мысль у парламента, отвлекая его от прямой его обязанности быть думою нации, признано всеми мыслителями и наблюдателями как серьезное зло, и что еще хуже, это зло возрастает.

В нашей книге при ее ограниченной цели не место подробно разбирать великий вопрос, касающийся не одного только представительного правления, вопрос о настоящих границах правительственной деятельности. Я высказал в другом месте то, что мне казалось существенным в принципах, которыми должны определяться ее размеры.* Но исключив из обязанностей, отправляемых большею частью европейских правительств, все те, которых вовсе могли бы не принимать на себя общественные власти, все-таки останется слишком большая сумма разнообраз-

* "On Liberty", последняя глава, и более подробно, в последней главе книги *Principles of Political Economy*.

ных обязанностей, чтобы хоть на основании начала разделения работ, поделить ее между центральною и местными властями. Для местных дел необходимы не одни только отдельные чиновники исполнительной власти (такой меры отдельности существует во всякого рода правительствах), но и самый народный контроль над ними может быть веден успешно только особым органом. Право первого их назначения, власть наблюдательная и сдерживающая их, равно как и власть выдавать или не выдавать денежные суммы, необходимые для их действий, должны находиться не у национального парламента и не у национальной исполнительной власти, а у местного населения. Конечно, нельзя допустить, чтобы сам народ лично и прямо исполнял всю эту работу. Администрация непосредственно в руках народа есть остаток варварства и совершенно противна духу современной жизни; но в развитии английских учреждений случай играл такую значительную роль, что этот первобытный порядок местного управления оставался до настоящего поколения как общее правило во всех делах приходов; и так как он не был никогда отменен законом, то, вероятно, существует без изменений во многих сельских приходах даже и теперь. В этом лежит зачаток представительных подпарламентов для отправления местного дела; а их надо рассматривать как одно из основных учреждений свободного правления. Они существуют в Англии, хотя в весьма несовершенном виде и с большими неправильностями и недостатками в системе; в некоторых странах, где правление гораздо менее народное, они устроены гораздо рациональнее. В Англии всегда было более свободы при худшей организации, тогда как в других странах была лучшая организация при меньшей свободе. Итак необходимо, чтобы сверх национального представительства было еще представительство муниципальное и провинциальное, и нам предстоит решить два вопроса: во-первых, каков должен быть состав местных представительных собраний, во-вторых, как велик должен быть круг их действий.

При разборе этих вопросов мы должны обращать одинаковое внимание на два обстоятельства: мы должны сообразить, какой способ будет лучшим в отправлении местных дел и как должен быть устроен самый порядок ведения дел, чтобы он был наиболее действителен в воспитании общественного духа и умственном развитии страны. В прежних главах этой книги я сильно

настаивал – едва ли есть выражения достаточные для того, чтобы изобразить всю силу моих убеждений – на важности, какую имеет тот род действия свободных учреждений, который может быть назван общественным воспитыванием граждан. Местные же административные учреждения составляют в этом отношении самый действительный орган. Люди массы, исключая те случаи, когда они являются в суде как присяжные, редко имеют возможность лично участвовать в ведении дел, касающихся целого общества. Чтение газет, и может еще газетная корреспонденция, публичные митинги, прошения разных сортов, посылаемые политическими властями, – вот и вся доля участия, какую имеет частный гражданин в общей политике страны в промежуток между одним парламентским выбором и другим. Хотя всем этим явлениям свободы нет и цены, потому что они представляют залог свободы вообще и средство для общего гражданского образования, – но они дают работу только мыслительной способности человека, а не его деятельности: а мышление без дела и без ответственности за дело для большей части людей значит то же самое, что пассивное принятие чужой мысли. Напротив, при местном представительстве, кроме участия в избрании представителей, многие из граждан могут быть избраны в представители и сами, а многие могут по выбору или по очереди занимать ту или другую из многочисленных местных административных должностей. В таком положении они должны будут работать для интересов общества, думать о них и говорить, а в этом случае не все можно поручить за себя другому. Можно еще прибавить, что местные должности, вообще не привлекая высших сословий, а между тем составляя средство политического образования, проводят его в нижние слои общества. Умственное развитие общества составляет, таким образом, черту более характеристическую в местных, чем национальных учреждениях; при том же хорошая администрация в местных делах не составляет такого жизненного вопроса, как в делах целой нации, а потому и следует давать главное место второму из наших, представленных выше соображений, и первое из них в этом случае гораздо чаще может быть ему подчинено, чем в деле общего законодательства и государственной администрации.

При составлении местных представительных собраний не представляется больших трудностей. Те самые начала, на кото-

рых должны быть составлены собрания национальные, совершенно прикладываются и к местным. Та же необходимость избирательности членов существует и в том и в другом случае; те же причины и там и здесь, но в местных представительствах еще с большею силою заставляют желать, чтобы эти собрания имели широко демократическое основание: опасности здесь меньше, а выгод в смысле воспитания и образования народа в некоторых отношениях даже больше. Так как главная обязанность местных собраний состоит в раскладке податей и в распределении доходов, то избирательным правом должны пользоваться все, кто участвует в платеже местных налогов; все же, кто их не платит, должны быть исключены. Я беру положение, когда не существует ни косвенных налогов, ни особых (octroi) пошлин на какие-либо статьи или, если они и существуют, то только в виде добавочного налога, и те, кто их платит, платит также и прямой. Представительство меньшинства должно быть обеспечено так же, как и в национальном собрании, и в этом случае существуют такие же сильные причины в пользу множественности голосов; только здесь, в низшей сфере, не может быть такого решительного возражения против зависимости числа голосов от величины собственности (так и заведено в Англии в некоторых случаях местного избирательства); это потому, что честное и бережливое распоряжение деньгами составляет такую важную статью в делах местных в сравнении с соответствующей статьей в делах нации, что можно признать более справедливым и более рациональным относительно большее влияние в местных делах за теми, у которых на ставке значительнейшие денежные интересы.

В новейшем из английских местных представительных учреждений – совете попечителей (Board of Guardians) окружные мировые судьи ex officio заседают вместе с выборными членами в числе, определенном законом и составляющем не более одной третьей доли всех членов. Имея в виду особенность состава английского общества, я не сомневаюсь в благодетельном действиии такого учреждения. Оно обеспечивает в совете присутствие лиц из образованного класса, которых едва ли можно бы было завлечь туда каким-либо другим образом; и в то время, как ограничение числа членов ex officio не дает им преобладания

посредством одной численности, они, представляя в действительности иной класс, а следовательно, имея иногда иные интересы, являются противодействием сословным интересам фермеров и мелких лавочников, составляющих большинство выборных попечителей. Такой похвалы нельзя приложить к единственному роду провинициальных советов, какой мы имеем, т. е. к четвертным заседаниям (Quarter Sessions), где в состав входят одни мировые судьи, от которых зависит решение не только судебных дел, но и большей части вопросов, касающихся дел местной администрации. Способ образования этих корпораций странен в высшей степени: их членов никто не выбирает и даже никто не назначает в собственном смысле слова; но они получают свои важные должности, подобно феодальным лордам, которым они наследовали, по праву числа своих акров. Право назначения принадлежит короне (или, говоря как оно существует на деле, одному из их собратов – лорду-лейтенанту) и прилагается к делу только тогда, когда надо исключить кого-либо из кандидатов, кто мог бы дискредитировать совет, или по временам, кто принадлежит не к той политической партии, к какой бы следовало. По принципу, это учреждение – самое аристократическое из всех существующих в Англии; гораздо более аристократическое, чем палата лордов, потому что оно располагает общественными деньгами и общественными интересами не в совокупности с народным собранием, а своею одною властью. За него держатся с надлежащим упорством наши аристократические классы, но очевидно, что это учреждение в разладе с теми началами, которые составляют основание представительного правления. Для советов графств (County Board) не существует того оправдания, какое имеет совет попечителей, даже если дело идет только об одной примеси членов ex officio к выборным, потому что дела, поступающие в ведение этого совета, достаточно большого масштаба, чтобы заинтересовать и привлечь туда сельских джентльменов, и они, вероятно, искали бы места в совете так же охотно, как теперь их ищут в парламенте.

О составе избирательной единицы для местного представительства можно сказать, что тот самый принцип, который был бы вреден, если бы исключительно и неизменно прилагался к общим парламентским выборам, – именно, общность местных интересов, – в этом случае один только и будет справедлив и

практичен. Самая цель местного представительства состоит в том, чтобы дать возможность тем лицам, которые имеют какие-либо общие интересы, которых с ними не разделяет нация, распоряжаться этими интересами, как сами знают; следовательно, цель местного представительства не будет достигнута вовсе, если представительные единицы не будут выражать общественных групп, имеющих однородные интересы. Есть особые интересы у каждого города, большого и малого, общие для всех его обитателей, поэтому каждый город, независимо от своей величины, должен иметь свой муниципальный совет. Очевидно также, что каждый город должен иметь только один совет. Различные кварталы одного города редко или никогда существенно не различаются по своим местным материальным интересам: их требования, нужды и издержки обыкновенно бывают одинаковы, и кроме церквей, которые, как кажется, следовало бы оставить под управлением приходов, один и тот же ряд мер может служить одинаково для всех частей города. Мощение улиц, освещение, снабжение водою, осушение грунта, постановления рыночные и портовые не могут без больших неудобств и потерь различаться от квартала к кварталу в одном и том же городе. Разделение Лондона на шесть или семь независимых округов, каждый со своим особым порядком учреждений (некоторые из них даже без единства в своей внутренней администрации) не допускает введения последовательных и правильных мер в устройстве общего дела, не дозволяет введения однородного принципа в исполнении местных обязанностей, принуждает центральное правительство принимать на себя дела, которые было бы гораздо лучше оставить местным учреждениям, если бы таковые имели силу на всем пространстве столицы, и не соответствует никакой другой цели, кроме поддержки фантастического здания из новейшего плутовства и старинной бестолочи, именуемого лондонским городским обществом (Corporation of the City of London).

Другое не менее важное условие – это, чтобы в каждом местном избирательном округе было одно только выборное общество для всякого местного дела, а не отдельные общества для различных частей дела. Разделить работу не значит разорвать каждое дело на мелкие доли; это значит соединить вместе все те операции, которые с наибольшим успехом могут быть произ-

ведены одним человеком, и разделить те, которые могут производиться лучше различными работниками. Местные исполнительные должности требуют распределения по отделам по тем же причинам, как должности власти центральной, – именно потому, что они разнятся по родам, а каждый их род требует специальных знаний, и для успешного отправления дела необходимо, чтобы каждый деятель посвящал ему безраздельно все свое внимание. Но те самые причины разделения, которые прикладываются к учреждениям области исполнительной, вовсе не прикладываются к учреждениям контроля. Обязанность собрания выборных заключается не в том, чтобы производить работу, а в наблюдении, чтобы она шла как следует и чтобы не оставалось чего нужного несделанным. Эта обязанность может быть выполнена над всеми департаментами одним и тем же наблюдательным собранием, и притом гораздо лучше, если собрание будет смотреть на дело в его общности, а не вглядываться во все его микроскопические подробности. В общественном деле было бы так же нелепо, как и в частном, приставлять особого надсмотрщика ко всякому работнику. Центральное правительство состоит из многих отделов; для каждого рода дел есть особый парламент, чтобы держать его в границах его обязанностей. Местный парламент, как и национальный, должен смотреть на интересы данной местности как на одно целое, составленное из частей, которые взаимно прилажены одна к другой и которые требуют забот пропорционально своей важности. Есть еще другая очень сильная причина к сосредоточению контроля над всеми местными делами в руках одного собрания. Величайшее из несовершенств местных народных учреждений и главная причина, почему они так часто бывают несостоятельны, – это низкая степень развития тех людей, которые являются исполнителями в этих учреждениях. Собрания должны быть очень смешанного характера – это одно из условий их полезности; это обстоятельство, главным образом, и делает их школою, где развиваются политические и другие способности. Но школа предполагает не одних учеников, но и учителей: полезность ее обусловливается тем обстоятельством, в какой мере она приводит низшие умы в соприкосновение с высшими; соприкосновение, которое в обыкновенной жизни встречается только как чистое исключение и недостаток которого способствует более,

чем что-либо другое, массе человеческого рода держаться на ступени самодовольного невежества. Сверх того, школа будет негодна и скорее будет школою зла, чем добра, если по недостатку присмотра за нею или вследствие отсутствия в ней самой личностей высшего порядка, деятельность ее членов (что и случается так часто) вырождается в бессовестное и бессмысленное преследование их личных целей. Теперь совершенно нет надежды завлечь кого-либо из людей высшего класса (в смысле общественном или нравственном) принять участие в местной администрации где-нибудь в глуши в должности члена совета о мощении улиц или осушения грунта. Вся масса местных дел какого-либо провинциального города будет только что достаточным предметом честолюбия для людей, которые имеют влечение и по своим знаниям способны вести народное дело и которые, сделавшись членами местного собрания, должны посвятить и время, и труды лишь для того, чтобы их присутствие было нечто более, чем простые ширмы, за которыми под их ответственностью могли бы прятаться плутни низших должностных лиц. Совет о работах (Board of Works), хотя его деятельность обнимает всю столицу, по всей вероятности, составляется из того же разбора людей, как и лондонские советы. Невозможно, даже и не желательно, чтобы большинство составлялось из другого класса; но было бы очень важно во всех отношениях, как для разумного и честного ведения каждого особого дела, так и для политического воспитания нации, чтобы каждое местное собрание заключало в своей среде известную часть лучших умов своего края; эти люди находились бы в постоянном соприкосновении самого полезного свойства с людьми низшего уровня, принимая от них все, что те могут сообщить о местных специальных делах, и взамен знакомя их с более высокими идеями и с более просвещенными целями.

Простая деревня не может требовать себе особого муниципального представительства. Под словом деревня я разумею место, где обитатели ни по роду занятий, ни по отношениям к обществу не отделяются заметно от обитателей соседних сельских округов и где их нужды могут быть удовлетворены через посредство общих для всей местности учреждений. Такие незначительные пункты редко когда заключают в себе население, достаточное для того, чтобы составить сносный муниципальный

совет: если в среде их населения явятся знания и способности к общественным занятиям, то обыкновенно они сосредоточиваются в одном человеке, который таким образом может сделаться властителем в своем уголке. Лучше, если такие места исчезнут в более обширной общественной единице. Местное представительство сельских округов естественно определится географическими соображениями; но надо иметь должное уважение к тем симпатиям, которые составляют такую сильную причину к соглашению людей на общее дело; эти симпатии между людьми могут явиться или вследствие долгого пребывания в одних исторических границах, как например, в графствах или провинциях, или вследствие общности интересов и занятий, как в округах земледельческих, приморских, мануфактурных, горнозаводских. Смотря по роду местных дел, величина единицы представительства должна изменяться. Волости, составленные из соединения приходов (Unions of Parishes), признаны лучшею единицею пространства для удобства действия учреждений, имеющих целью воспомоществование бедным, тогда как для удобного наблюдения за исправностью больших дорог, тюрем, полиции пространства гораздо более значительные, подобные графству средней руки, только что достаточны. Следовательно, в этих обширных округах принцип, по которому собрание выборных данной местности должно наблюдать за всеми делами этой местности, обусловливается другим принципом и не менее важным соображением – именно, замещением местных должностей людьми возможно высших качеств. Например, если нужно (как я в этом убежден) для надлежащего порядка в администрации закона о бедных (poor laws), чтобы круг действий учреждения распространялся на площадь, не превосходящую величиной большей части нынешних волостей (Unions); если при этом принцип требует, чтобы для каждой волости был особый совет попечителей (Board of Guardians), то по всему вероятию, в его среде не может быть такой суммы дарований, как например, в совете графства (County Board), и потому следовало бы передавать в ведение этого совета важнейшие из местных дел, которые иначе могли бы удобно отправляться и в границах каждой волости.

Кроме совета с властью контроля или местного подпарламента, местные дела требуют еще учреждений исполнительных.

В отношении к ним должны являться те же вопросы, как и в отношении учреждений власти исполнительной центральной, и в большей части случаев могут быть представлены такие же точно ответы. Принципы, прилагаемые ко всем общественным должностям, в сущности одни и те же. Во-первых, для каждого отдела исполнительной области должен быть свой особый деятель, подлежащий особой ответственности за исправность всей вверенной ему части. Потом он должен быть назначаем, а не избираем на свою должность. Смешно в самом деле, если бы какой-нибудь смотритель или чиновник комитета здравия или хоть даже сборщик податей должны были подвергаться народному избранию. Народный выбор обыкновенно решается стачкой между немногими местными вождями, которые как не имеющие по закону права назначать должностных лиц не подлежат и ответственности за свои действия; или же он решается симпатией к кому-либо из сограждан, основанной на том, что у него двенадцать человек детей или что он в этом приходе платил подати в течение тридцати лет. Если в подобных случаях народное избрание есть фарс, то и назначение посредством местного представительного собрания подлежит возражению почти в такой же мере. Эти собрания имеют вечное стремление сделаться акционерною компанией с целью приводить в действие спекуляции своих отдельных членов. Назначения должны делаться председателем собрания, будет ли он называться м-ром, председателем четвертных заседаний (Quarter Sessions) или еще иначе. В своем округе он занимает место, сходное с местом первого министра в государстве, и при хорошо устроенной системе назначение и наблюдение за местными исполнителями будет одною из важнейших его обязанностей; сам он должен быть назначаем советом из числа членов и должен ежегодно или подвергаться переизбранию, или же удаляться по приговору совета.

От состава местных собраний я перехожу к предмету не менее важному и более трудному – к истинному роду их деятельности. Этот вопрос сам собою распадается на две части: во-первых, в чем должны заключаться обязанности местных собраний, во-вторых, должны ли они пользоваться полною властью в сфере своих обязанностей или подлежать ведению центрального правительства, каким образом и в мере какой.

Очевидно, что все дела чисто местные – все, что касается

исключительно одной какой-либо местности — должно совершенно находиться в руках местных властей. Мощение, освещение и очистка улиц какого-либо города и при обыкновенных обстоятельствах очищение домов не имеют большой важности ни для кого, кроме его обитателей. Нация в целом заинтересована в них в том лишь смысле, в каком она интересуется личным благосостоянием кого-либо из своих граждан. Но между обязанностями, по роду принадлежащими к местным, или которые отправляются местными исполнителями, есть многие, которые с одинаковою справедливостью можно назвать национальными: они составляют приходящуюся на долю известной местности часть той ветви администрации, в действительности которой заинтересована целая нация; сюда принадлежат тюрьмы, большая часть которых в нашей стране состоит в ведении советов графств; местная полиция, местное судопроизводство, которое во многих местах, особенно в соединенных городах (corporate towns), ведется выбранными местным обществом чиновниками, получающими содержание из местных фондов. Ни об одном из этих предметов нельзя сказать, что он имеет чисто местное, отдельное от национального значение. Если, благодаря неисправности местной полиции, какой-нибудь угол сделается разбойничьим гнездом или фокусом безнравственности, то нельзя сказать, чтобы это было делом совершенно безразличным для всего остального края; то же самое, если вследствие дурных тюремных законоположений, местные суды будут приговаривать виновных, которые попали сюда из других мест или совершили преступление в других округах, к наказанию двойному против других судов или ослаблять наказание до степени действительной безнаказанности. Сверх того, условия хорошего производства этих дел везде одинаковы; нет разумных причин, почему бы полиция, тюрьмы, судопроизводство в различных частях страны должны быть устроены различно; между тем есть большая вероятность, что если дела столь важные, которые только что по силам наиболее развитым умам страны, достанутся в руки людей среднего уровня, на которых лишь и может рассчитывать местная служба, то они могут наделать таких громадных ошибок, что это сделается серьезным пятном для целой администрации страны. Безопасность собственности и безопасность личная, равенство перед судом суть первые потреб-

ности общества и первая цель правительства; если эти вещи могут быть оставлены вне самой высшей ответственности, то значит, центральное правительство ни для чего более не нужно, кроме войны и трактатов. Каков бы ни был ряд учреждений для лучшего обеспечения этих первых потребностей, он должен быть обязателен для всей страны и для большей действительности должен находиться под ведением центрального правительства. Часто бывает полезно, а в нашей стране по редкости в провинции чинов общего правительства даже необходимо, вверять исполнениие обязанностей, предписываемых центральною властью, должностным лицам, назначаемым местным обществом. Но ежедневный опыт более и более приводит общество к убеждению в необходимости держать со стороны общего правительства хоть инспекторов, которые бы наблюдали, исполняют ли местные чиновники свои обязанности. Если тюрьмы состоят в местном управлении, то центральная власть должна назначать инспекторов тюрем, чтобы они смотрели за соблюдением правил, постановленных парламентом, и если состояние тюрем того требует, руководили местных деятелей в приложении парламентских актов, подобно тому, как инспекторы факторий и школ наблюдают за исполнением актов в факториях и за исполнением в школах тех условий, на основании которых правительство дает им свои вспомоществования.

Но если судопроизводство вместе с устройством полиции и тюрем в такой мере касается целой нации и в такой мере составляет предмет общей науки независимой от местных особенностей, что может и должно быть устроено однообразно во всей стране; если их устройство требует рук более искусных, чем какие можно найти между местными властями, то с другой стороны, есть дела, как например, вспоможение бедным, распоряжения о народном здравии и другие, которые хотя и касаются целой страны, но не могут, не изменяя самой цели местного управления, быть ни в чьем распоряжении, кроме местного общества. Здесь является вопрос, в какой мере местные общества должны пользоваться властью, свободною от всякого надзора и контроля государства.

Для решения этого вопроса необходимо рассмотреть сравнительное положение центральных и местных властей относительно способности их к производству работы, также относительно

возможностей обеспечить общество от небрежности или злоупотреблений с их стороны. Мы видим, во-первых, что местные представительные собрания и их агенты почти всегда должны иметь уровень умственный и уровень знаний значительно ниже, чем тот, какой найдем в парламенте и деятелях центральной исполнительной власти. Во-вторых, стоя ниже по своим качествам, эти собрания подлежат надзору и обязаны отчетностью перед общественным мнением также низшим по развитию. Общество, в глазах которого они действуют и суду которого подлежат, менее многочисленно, и говоря вообще, далеко менее просвещенно, чем то, которое в столице окружает и дает советы высшим властям; и еще вдобавок сравнительная незначительность интересов не возбуждает в обществе такого напряженного внимания. Печать и общественные прения гораздо менее касаются дел и то, что они высказывают, может быть пренебрежено с большею безопасностью в делах местных местными властями, чем в делах нации национальными. До сих пор преимущество на стороне ведения дел посредством центрального правительства. Но если мы начнем вглядываться в предмет ближе, то увидим, что эти причины превосходства вполне уравновешиваются другими условиями столь же существенными. Если местные власти и местное общество ниже национальных по знанию принципов администрации, то взамен ее результаты касаются их гораздо ближе. У хозяина есть сосед или управляющий: может быть, они гораздо лучше знают его дело, чем он сам; может быть, его благосостояние не совсем им чуждо, но при всем том дело пойдет гораздо лучше в его руках, чем в их. Надо еще припомнить, что хотя бы центральное правительство управляло и через своих агентов, но его агенты все-таки действовали бы не в центре, а в более или менее отдаленных местах; и насколько бы местное общество ни было ниже центрального, но все же оно одно имеет возможность надзора за действиями чиновников исполнительной власти, и одно только общественное мнение может действовать прямо на их поведение или привлекать внимание центрального правительства в тех случаях, когда нужно его вмешательство. Только в самых редких крайностях общее мнение страны направляется на различные подробности местной администрации, и еще реже оно бывает в состоянии правильно оценить все обстоятельства дела. Местное же мнение

необходимо действует несравненно сильнее на администраторов чисто местных. Обыкновенно они имеют постоянное пребывание и не ждут перемещения с места своих действий, после того как придется сложить власть; самая их власть, по нашему предположению, зависит от воли местного населения. Я не буду говорить о недостаточности знания центрального правительства в подробностях местных порядков, о его незнании лиц отдаленного общества, о невозможности для него приобресть то количество местных сведений, какое необходимо для решения одних только жалоб, и о невозможности для него держать под надлежащею ответственностью такое множество местных агентов. Следовательно, в подробностях управления местные собрания вообще будут иметь преимущество перед центральною властью; зато в понимании начал даже чисто местного управления превосходство центрального правительства, если оно образовано правильно, должно быть громадное, и не потому только, что в его состав войдут, по всему вероятию, люди с высшими дарованиями и что целая толпа мыслителей и публицистов, занятых разработкою идей, будет действовать на них посредством своих творений; но и по той также причине, что знание и опытность местного деятеля есть только местное знание и опытность, не выходящие из границ его округа и применимые только в нем, между тем как центральное правительство имеет средства знать все, что изучено и испытано во всей стране, с прибавлением сюда опыта других государств.

Отсюда легко вывести практическое заключение. Та власть, которая имеет лучшее понятие о принципах, должна руководить в принципах; та же, которая более состоятельна в подробностях, должна и иметь их в своем ведении. Главное занятие центральной власти – давать начала, а местных властей – прилагать их к делу. Сила должна быть распределена по местам, но знание для лучшего своего действия должно быть сосредоточено; надо, чтобы где-нибудь был фокус, куда бы сбирались все рассеянные в пространстве лучи; чтобы те из них, которые придут окрашенными или преломленными, могли соединиться со своими дополнениями и выйти из фокуса восстановленными. Для каждой ветви местной администрации, которая имеет тесную связь с общими интересами страны, должен быть соответствующий орган в центральном правительстве, сам ли министр или один

из подведомственных ему чинов – даже в том случае, если бы этому агенту ничего не оставалось делать, как только собирать сведения со всех концов страны и различные опыты отдельных местностей проводить туда, где в них есть нужда. Но для центральной власти есть еще одно дело. Она должна поддерживать постоянные сношения с местными учреждениями, принимая к сведению их опыты и сообщая им свои; с охотою давая советы, если у нее их спрашивают, и даже предупреждая спрос, если видит, что в них будет нужда; она должна обязывать местные учреждения к гласному производству дел и к записыванию всех их обстоятельств и в случае надобности, принуждая к повиновению каждому общему закону, который центральное законодательство признает полезным для всех местностей вообще, хотя бы он касался только местных дел. Вероятно, немногие станут отрицать необходимость таких законов. Местные общества могут, если им это угодно, вести свои дела дурно, но не должны вести их в ущерб другим, не должны нарушать законов правды в отношениях между одним лицом и другим; в этом случае центральная власть обязана поддерживать строгую справедливость. Если большинство вздумает теснить меньшинство или один класс теснить другой, то обязанность государства вступиться. Например, все местные налоги должны вотироваться исключительно местным представительным собранием; но это собрание, хотя его члены и избираются исключительно теми, кто платит подати, может взимать их таким способом или учреждать такого рода налоги, что чрезмерная доля тяжести упадет на бедных, богатых или на какой-либо отдельный класс населения. Поэтому обязанность центрального законодательства, оставив общую сумму местных налогов на произвол местного собрания, определить законом как род налогов, так и способ их взимания, которые одни только и должны быть приняты местными обществами. В администрации общественной благотворительности деятельность и нравственность всего рабочего класса зависят в весьма значительной степени от тех начал, какие положены в ее основание. Хотя, конечно, местные деятели, а не кто другой должны определять, кто именно из нуждающихся имеет на основании известных правил право на вспомоществование, но один национальный парламент может дать эти основные правила; и если он в столь важном национальном деле не

установил этих правил и не принял мер к отвращению уклонений, то он пренебрег своею существеннейшею обязанностью. Как велико должно быть его право вмешательства в дела местные, для того чтобы поддерживать действительность законов, – это вопрос частный и вдаваться в его разбор было бы бесполезно. Естественно, сами законы определят взыскания и способ их наложения. В крайних случаях, может быть, потребуется, чтобы центральное правительство имело право распускать представительные советы, но оно не должно обладать правом назначать на их место новые или останавливать деятельность местных учреждений. Если парламент не вмешался в какое-либо дело, то и никакое ведомство исполнительной области не должно в него вмешиваться в качестве власть имеющего; но исполнительная власть в смысле советника, критика, проводника закона и докладчика парламенту или местным собраниям о замеченных где-либо предосудительных действиях является драгоценным агентом.

Иные думают, что как бы центральные учреждения ни превосходили местные понятиями о принципах администрации, но великая цель политических учреждений, на которой и мы так сильно настаивали, – политическое и общественное воспитание граждан – требует, чтобы они вели свое дело собственными, хотя бы и несовершенными средствами. На это можно отвечать, что цель политических учреждений – не одно только воспитание граждан; как бы важно оно ни было, но правительство существует не для него одного. Самое же возражение показывает, что эти мыслители имеют очень несовершенные понятия о воспитательном значении народных учреждений. Хорошо должно быть ученье, когда невежество сводят с невежеством и оставляют их искать ощупью науку, если они думают о ней, а если нет, то обходиться и без нее. В чем именно нуждается общество – так это в средствах втолковать невежеству, что оно должно остерегаться самого себя, в средствах научить его пользоваться наукой, в средствах приучить умы, которые знают пока одну рутину, действовать на основании принципов и понимать им цену, в средствах научить умы уменью сравнивать между собою различные образы действий и собственным размышениям доискиваться лучшего. Если мы хотим устроить хорошую школу, то не выгоняем учителя. Старинная поговорка "каков учитель, тако-

вы будут и школьники" так же верно применяется к косвенному воспитанию взрослого человека через посредство общественных учреждений, как и к прямому воспитанию молодежи в академиях и коллегиях. Правительство, которое хочет само все делать, сравнивается очень удачно г. Шарлем Ремюза с школьным учителем, который сам приготовляет все уроки школьников: он, может быть, очень популярен между учениками, но, конечно, научит их немногому. С другой стороны, правительство, которое само не делает ничего такого, что по всему вероятию, может быть сделано кем-либо другим, и которое не указывает другим, как сделать то, в чем общество нуждается, походит на школу, где нет настоящего учителя, а его место заменяют ученики, которые сами никогда ничему не учились.

ГЛАВА XVI.

О НАЦИОНАЛЬНОСТИ В ЕЕ СВЯЗИ С ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ПРАВЛЕНИЕМ

Известную долю человеческого рода можно назвать национальностью, если люди, ее составляющие, связаны между собой общими симпатиями, какие не существуют между ими и другой долею людей; если по причине этих симпатий они действуют сообща между собою охотнее, чем с другим народом; если они имеют желание быть под одним правлением и притом таким, которое состояло бы исключительно из их самих или из части их самих. Это чувство национальной особности может родиться вследствие различных причин. Иногда оно есть следствие единства племени и происхождения. Единство языка и веры много ему способствуют. Географические границы также составляют одну из причин. Но сильнейшая из всех – это единство предшествовавших политических событий, единство истории и, следовательно, единство воспоминаний; общее торжество и общее унижение, радости и горе, связанные с событиями прошедшей жизни народа. Впрочем, ни одно из этих обстоятельств не составляет необходимого условия, так же как ни одно не достаточно само по себе для образования чувства национальности. В Швейцарии мы встречаем сильное национальное чувство, хотя ее кантоны различаются между собою языком, племенным происхождением и религией. Сицилия до сих пор чувствовала себя совершенно отдельною от Неаполя национальностью, несмотря на тождество религии, на почти совершенное тождество языка и на значительную степень общности предшестовавших исторических

событий. Фламандские и валонские населения Бельгии, несмотря на различие племенное и различие языка, питают гораздо сильнейшее чувство национального единства и считают себя ближе друг к другу, чем первые к Голландии, а последние к Франции. Но говоря вообще, чувство национальности слабее по мере того, как не станет одной из причин к его образованию. Единство языка, литературы и, до некоторой степени, единство племени и воспоминаний поддерживали в значительной мере чувство национальности во многих частях Германии, хотя эти части на деле никогда не были соединены под одним правлением; но это чувство никогда не доходило до такой степени, чтобы заставить различные отдельные государства пожертвовать своею автономией. В Италии единство, хотя далеко не полное, языка и литературы в сочетании с географическим положением ее, резко отдельным от других стран, и (быть может, более чем по какой-либо другой причине) единством имени, которое делает всех, кто носит это имя, участниками в славе великих прошедших дел в области искусства, политики, воинских подвигов, религиозном первенстве, в области наук и литературы – все это породило в народе национальное чувство, которое хотя все еще несовершенно, но было уже достаточно для того, чтобы произвести великие события, проходящие теперь перед нами; и все это несмотря на большое смешение племен и на то, что ни в прежнее, ни в новое время она никогда не была под одним правительством, кроме того периода, когда это правительство распространяло, или стремилось распространить, свою власть над большею частью известного тогда мира.

В стране, где в известной мере существует национальное чувство, сама собою является потребность к соединению отдельных членов национальности под одно управление, и притом под управление особое, их собственное. Это равносильно тому, что вопрос о правительстве должен быть решен теми, кем управляют. В чем же и состоит необходимейшая принадлежность свободы какого-либо общества, как не в праве выбора между другими обществами себе товарищей, с которыми бы оно хотело соединиться? Но когда народ созрел для свободных учреждений, то представляются соображения еще более важные. Свободные учреждения почти невозможны в государстве, составленном из разных национальностей. Если между народностями

нет взаимных симпатий, особенно если они читают и пишут на разных языках, то не может существовать и единства общественного мнения, необходимого условия для действительности представительного правления. В этом случае те влияния, которые образуют политические мнения и вызывают какой-либо правительственный акт, в различных частях государства действуют различно. Кружки общественных вождей, пользующихся доверием той и другой части общества, будут совсем разные. Книги, журналы, речи не будут одинаковы для тех и других. Один отдел общества не будет и знать, какие мнения и какие побуждения обращаются в другом. Одни и те же события, одни и те же акты, одна и та же правительственная система отзываются на них различно, и каждый из них боится от другого обиды более, чем от общего их владыки-государства. Их национальные антипатии вообще бывают сильнее, чем нелюбовь к правительству. Если политика общего владыки оскробляет кого-либо из них, то этого одного достаточно, чтобы другой поддерживал эту политику. Если и все оскорблены, то никто не верит, чтобы можно было положиться на другого для общего сопротивления; ни один не имеет достаточно сил, чтобы мог сопротивляться сам, и потому считает за лучшее искать у правительства милости для себя в ущерб прочим. Но сверх всего, главное и единственное надежное условие гражданской свободы – сочувствие между армией и народом в этом случае не существует. Из всех сословий общества военное есть именно то, в котором понятие о различии между соотечественником и иностранцем проявляется наисильнее и наирезче. Для других сословий иностранец есть только чужой человек, для солдата – это человек, с которым он, может быть, через неделю будет биться на жизнь и смерть. Для него разница между соотечественником и чужестранцем такая же, как между другом и врагом, я бы сказал, почти такая же, как между человеком и животным, в его глазах для врагов один закон – сила, и для него только одна причина щадить их, та же, которая заставляет его щадить иногда и животных – простая жалость. Если даже половина или три четверти подданых какой-либо страны будут чужестранцами в понятии армии, то она перебьет их так же безраскаянно и так же будет спокойна на счет причин, как если бы они были явными врагами. Армия, составленная из людей разных национальностей, не имеет другого патриотизма,

кроме преданности знамени. Такие армии были палачами свободы в течение всей новой истории. Единственная связь, держащая солдат вместе в таких армиях – это их офицеры и правительство, которому они служат, и единственная их идея (если только у них есть какая-нибудь) о гражданских обязанностях заключается в повиновении приказаниям. Правительство, которое держит свои венгерские полки в Италии и итальянские в Венгрии, может долго править обеими странами как бы железным жезлом чуждого завоевателя.

Если скажут, что такое резкое разграничение между обязанностями к соотечественникам и обязанностями к человеку вообще достойны более диких, чем цивилизованных обществ, и что с таким предрассудком надо бороться всеми силами, то никто не согласен с этим более, чем я. Но такое убеждение, хотя один из достойнейших предметов для проведения в общество, если бы оно и привилось, то все-таки никогда не дало бы равной силы всем различным национальностям, соединенным под одним правительством. При варварском состоянии общества иногда бывает иначе. Правительство может находить интерес в том, чтобы смягчать племенные антипатии и тем поддерживать мир для большего удобства управления. Но если в различных народах есть свободные учреждения или желание их, то интерес общего правительства будет лежать совсем в другом направлении. Оно тогда должно поддерживать и разжигать взаимные антипатии национальностей, чтобы предупредить возможность коалиции с их стороны и чтобы самому иметь возможность употреблять некоторые из них на порабощение остальных. Австрийский двор в течение целого поколения держался этой тактики как главного средства в управлении своими народами и с каким печальным успехом – мы все это видели во время венского восстания и венгерской войны. К счастью, теперь есть признаки, что общественное развитие зашло слишком далеко, чтобы подобная политика могла продолжаться с успехом.

По этим причинам, говоря вообще, необходимым условием для свободных учреждений должно быть совпадение государственных границ, насколько это возможно, с границами национальности. Но на деле многие обстоятельства обусловливают общий принцип. Его приложение, во-первых, часто встречает географические препятствия. В самой Европе есть страны, где

различные национальности до такой степени перемешаны между собою, что для них было бы непрактично создавать для себя отдельные правительства. Население Венгрии состоит из маджаров, словаков, хорватов, сербов, румынов и в некоторых округах из германцев; для них нет другого исхода как "быть добродетельными по необходимости" и жить вместе под одними законами, примирясь с всеобщим равенством прав. Общее их порабощение, которое началось только с падения венгерской независимости в 1849 г., кажется, воспитало в них расположение к соединению, основанному на всеобщем равноправии. Германские провинции Восточной Пруссии отрезаны от остальной Германии частью бывшей Польши, и будучи слишком слабы, чтобы поддерживать свою отдельную независимость, должны, если необходима географическая государственная непрерывность, войти в состав негерманского государства, или же разделяющая часть польской территории должна войти в состав германского. Другой обширный край, где преобладающий элемент германский, провинции Курляндия, Эстляндия и Лифляндия по своему географическому положению осуждены войти в состав славянского государства. В самой Восточной Германии есть значительные скопления славянских племен. Богемия, главным образом, Силезия и другие провинции отчасти земли славянские. Наиболее однородное из государств Европы – Франция имеет население далеко не однородное: не считая уже осколков чуждых национальностей на ее крайних границах, она состоит, как доказывает история и язык, из двух частей, из которых одна занята почти исключительно галлороманским племенем, тогда как в другой – франкское, бургундское и другие тевтонские элементы составляют сильную примесь.

Но за удовлетворением географических требований сами собою представляются другие, которые более касаются стороны моральной и общественной. Опыт показывает, что известная национальность может войти вполне в другую национальность и поглотиться ею, и если ее составлял народ от природы менее одаренный и менее развитый, то такое поглощение будет для нее весьма выгодно. Никто не думает, чтобы для бретонца или баска французской Наварры не было благодеянием войти в ток идей и чувств высоко цивилизованного народа – быть членами французской национальности, наслаждаться наравне со всеми

правами и преимуществами французского гражданина, участвовать в выгодах французского покровительства, в почестях, воздаваемых французскому могуществу, вместо того чтобы копошиться на своих скалах и думать о своих крошечных интересах, не принимая участия в общем движении мира. Это же самое можно сказать и о валийце или шотландском горце по отношению их к британской нации.

Все, что действительно способствует скрещиванию различных национальностей и слиянию их характеристических особенностей в новом поколении, все это составляет благо для человечества. Не потому что исчезнут первобытные типы: их всегда останется довольно, но потому что округлятся и выполнятся их крайние формы. Смешанные племена, подобно скрещенным породам животных (но еще в большей степени, потому что в этом случае действуют не одни физические, но и моральные влияния), наследуют особенности, которые составляли превосходство предков, и между тем скрещивание не допускает эти качества выродиться в соседние им пороки. Но для возможности смешения необходимы некоторые особые условия. Сочетания таких условий и влияние их на результаты бывают различны.

Нации, входящие в состав одного государства могут быть или почти равны по численности и силе, или очень не равны. Если они не равны, то менее численная может стоять по развитию выше или ниже. Предположив, что она выше, она вследствие своего развития может взять верх над другою или же может уступить и покориться животной силе. Этот последний случай представляет прямой вред для человечества, и все цивилизованные народы обязаны предупреждать его всеми силами. Поглощение Греции Македонией было одним из величайших бедствий человечества.

Если менее численная национальность стоит на высшей степени цивилизации и бывает в состоянии покорить более численную, как македоняне, подкрепленные греками, покорили Азию и англичане – Индию, то цивилизация часто бывает в выигрыше, но завоеватели и завоеванные в этом случае не могут наслаждаться одними и теми же свободными учреждениями. Поглощение завоевателей покоренным менее цивилизованным народом было бы злом: он должен быть управляем как подвластный, и такой порядок будет или благо, или бедствие, смотря по тому, достиг ли покоренный народ той степени развития, когда быть

не под свободным правлением становится для него уже оскорблением, а также по тому, прилагают ли завоеватели своего превосходства к делу с целью вести завоеванных к высшей степени развития. Об этом предмете мы будем говорить отдельно в одной из следующих глав.

Если победившая нация есть в то же время и более многочисленная и более просвещенная и особенно если национальность покоренная бессильна и не имеет надежды на возвращение своей независимости, если при этом ею управляют с достаточною справедливостью и члены покорившей нации не сделались ненавистны побежденному народу своими исключительными привилегиями, – то меньшая национальность мало-помалу мирится со своим положением и, наконец, сливается с более многочисленною. Бретонцы Нижней Бретани, ни даже уроженец Эльзаса в настоящее время не имеют ни малейшего желания отделиться от Франции. Если не все ирландцы пришли к тому же расположению относительно Англии, то это происходит отчасти потому, что Ирландия сама по себе достаточно сильна для того, чтобы составить почтенную нацию, главным же образом потому, что до последнего времени ею так ужасно управляли, что лучшие качества ирландцев сливались с их худшими качествами в одной ненависти к саксонскому владычеству. Эта ненависть к Англии и бедствия всего государства, происшедшие отсюда, надо сказать правду, могли кончиться еще почти за целое поколение. Теперь нет ни одного ирландца, который бы был менее свободен, чем англо-саксон или который бы пользовался меньшею долею всякого блага относительно своей страны или себя лично, чем кто бы то ни было родившийся в другом месте британских владений. Единственный резонный вид недовольства ирландцев относительно постановлений, касающихся государственной религии, есть тот же, который разделяет с ними половина или почти половина населения большого острова. Теперь, за исключением воспоминаний о прошедшем и различия в вере, почти не осталось причин к разъединению двух племен, которые, может быть, более чем какие-либо другие из всех существующих в мире способны быть дополнением одно другому. Сознание, что им оказывается, наконец, не только одинаковое правосудие, но и одинаковое уважение – это сознание так быстро распространяется между ирландцами, что уничтожает все чувства, делавшие

их равнодушными к тем благам, какие менее численный и менее богатый народ необходимо извлекает, становясь согражданином, а не чужим другому народу, который не только его ближайший сосед, но вместе с тем составляет богатейшую, одну из свободнейших, цивилизованнейших и могущественнейших наций в мире.

Случаи, представляющие наибольшие практические препятствия к слиянию национальностей, являются тогда, когда национальности, связанные одна с другою, почти равняются между собою своею численностью и другими элементами могущества. При таком положении каждая национальность, надеясь на свою силу и чувствуя себя в состоянии выдерживать борьбу со всякою другою силою, не захочет исчезнуть в общем сплаве; каждая из них с упорством партизана будет воспитывать свои национальные особенности; устарелые обыкновения и даже исчезающие языки вызываются к жизни, чтобы усилить различие; каждая из них жалуется на тиранию, если какая-либо власть в ее границах достанется человеку соперничествующего племени; и если одна из враждующих наций получает что-нибудь, то другая смотрит на это что-нибудь как на отнятие у всех остальных. Когда нации, разъединенные таким образом, находятся под деспотическим правительством, которое им всем одинаково чуждо или которое, хотя и исходит от одной из них, но считая для себя выгоднее свое собственное могущество, чем симпатии наций, не отдает предпочтения ни которой из них и безразлично из всех выбирает себе исполнителей, – в таких случаях одинаковость положения порождает гармонию чувств, и различные племена начинают чувствовать себя соотечественниками, особенно если они рассеяны на однородной местности. Но если пора стремлений к свободному правлению наступила прежде, чем совершилось слияние племен, то возможность такого слияния уже упущена. С этого времени, если неприязненные национальности разделены географически, в особенности если их географическое положение таково, что для них нет естественных выгод быть под одним правлением (как например, для итальянской провинции под игом французским или германским), – в таком случае, если только иметь в виду согласие и свободу, им следует, даже необходимо нужно, совершенно разорвать связь между собою. Могут быть случаи, когда провинции после раздела с выгодою для себя сохранят федеративную связь; но вообще

случается так, что если они желают, сохраняя полную независимость, быть членами федерации, то каждая из них находит других соседей, с которыми охотнее вступит в связь, имея более общих симпатий, если не большую общность интересов.

ГЛАВА XVII.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ПРАВЛЕНИЕ

Известные доли человеческого общества, которые не в состоянии или не расположены жить вместе под одним внутренним управлением, часто ввиду сношений с иностранными державами могут с большою выгодою для себя соединиться федеративною связью; она может быть им полезна, во-первых, в том отношении, что не будет допускать войны между ними, и во-вторых, в том, что даст им более надежную защиту на случай нападения сильного врага.

Для того чтобы федеративная связь была действительной, надо много условий. Первое из них – достаточное количество симпатий между народами. Федерация обязывает их сражаться всегда под одним знаменем, если же они питают друг к другу такие чувства или так разнятся между собою в чувствах к соседним нациям, что вообще предпочли бы сражаться в противных рядах, то федеральная связь не будет продолжительна и во всяком случае не будет соблюдаться как следует. Симпатии, помогающие федеративной цели, являются вследствие сходства языков, племени, веры и особенно политических убеждений, которые более всего другого ведут к сознанию единства политических интересов. Когда несколько свободных народов окружены со всех сторон военными или феодальными властителями, которые ненавидят и презирают свободу даже в соседе, то этим народам для сохранения своей свободы и ее благ ничего не остается делать, как соединиться в федерацию. Эта общая опасность дала такую крепость швейцарской федерации, что она в

течение столетий выдерживает не только различие религий, – в те периоды, когда религия была еще обильным источником непримиримой политической вражды во всей Европе, – но даже и значительные недостатки в устройстве самой федерации. В Америке все условия федерации существуют в самой высокой степени, но единственное различие в учреждениях, внесенное статьею о рабстве, до такой степени разъединило чувства двух отделов союза, что они в настоящее время разрывают связь, которая для обоих должна иметь такую огромную цену.

Другое условие для прочности федерального правления заключается в том, чтобы отдельные нации не были столь сильны, чтобы в случае нападения чужестранца могли рассчитывать исключительно на собственные свои оборонительные средства. Если они могут питать подобные расчеты, то могут прийти и к тому заключению, что связь их с другими не дает им выгод, равносильных лишению свободы действий, принесенной ими в жертву федерации; а потому всякий раз, как только политика союза в делах, подлежащих его ведению, начинает расходиться с тою, которою бы преследовал один из его членов отдельно, внутренняя и частная борьба враждующих сторон по недостатку в членах достаточно страстного желания отстаивать целость союза может повести к его распадению.

Третье условие, не менее важное чем и два первые, – это чтобы не было значительной разности сил между различными штатами. Разумеется, они не могут быть все одинаково сильны: во всякой федерации будет ряд различных степеней, одни штаты будут более населены, более богаты и цивилизованы, чем другие. Есть большая разница в величине населения и богатства между Нью-Йорком и Род-Айлендом, между Берном и Цугом или Гларисом. Существенно важно только то, чтобы не было штата столь могущественного, который бы мог соперничать со многими взятыми вместе. Если в союзе существует один, хоть только один такой штат, он будет усиливаться присвоить себе права верховного распорядителя на всех общих собраниях; если же будет два таких штата и они поладят между собою, то их сила будет неотразима; если же они начнут враждовать, то все будет поглощено борьбою двух соперников за первенство. Этой одной причины достаточно, чтобы привести к ничтожеству немецкий бунд, даже помимо его жалкой внутренней организации. Он не

удовлетворяет ни одной из истинных целей конфедерации. Он никогда не мог ввести в Германии одинаковой системы таможен, не мог даже ввести общей монеты, до сих пор он только служил к тому, чтобы давать Австрии и Пруссии законное право наводнять своими войсками различные германские территории с целью помочь местному владыке давить своих подданных. Что же касается до других его назначений, то бунд всю Германию обратил бы в прусское владение, если бы не было Австрии, или в австрийское, если бы не было Пруссии; мелким же князькам едва ли остается что-нибудь более как быть партизанами той или другой державы или заводить с иностранцами интриги против обеих.

Существуют два вида организации федерального союза (Union)*. Члены федерального собрания могут представлять только свои правительства и в таком случае указы его будут обязательны только для одних правительств; или же они могут иметь право издавать законы и давать приказания, прямо обязательные для каждого частного гражданина. По первому из этих планов построен Германский так называемый союз и таково же устройство Швейцарского союза до 1847 года. Его испытывали в настоящей американской конституции, а в последние двенадцать лет и в швейцарской. Федеральный конгресс Американского союза составляет существенный элемент в управлении каждым отдельным штатом. В своих границах он издает законы, которым повинуется каждый из частных граждан; законы он приводит в исполнение посредством своих чиновников и поддерживает их силу посредством своих судебных учреждений. Это единственный принцип, на котором до сих пор могло держаться действительное федеральное правление; на другом оно едва ли может быть основано. Связь одних только правительств есть не более как союз (alliance) и подвержена всем случайностям, которые делают союзы ненадежными. Если бы указы президента и конгресса были обязательны только для правительства Нью-Йорка, Виргинии и Пенсильвании и могли быть

---

* В английском языке существуют два различные слова *Union* и *Alliance* для передачи двух различных понятий, которые по-русски выражаются одним и тем же словом "союз". Различие между ними легче всего понять из примера: Североамериканский и Швейцарский союзы будут *Unions;* англо-французский и Священный – *Alliances.* Прим. переводчика.

приводимы в исполнение только посредством чиновников, ими назначаемых и подлежащих ответственности перед их судебными учреждениями, то ни один указ федерального правления, который бы не нравился местному большинству, не был бы исполнен. Требования, направленные к какому-нибудь из правительств, в этом случае ничем иным не могут быть подкреплены, как разве войною; федеральная армия должна бы была находиться постоянно в готовности, чтобы вводить декреты федерации в каком-нибудь несговорчивом штате; а между тем может случиться так, что другие штаты, сочувствующие упрямцу, а пожалуй, и разделяющие его мнение в спорном вопросе, откажутся выслать против него свой военный контингент, если только не пошлют его к нему на помощь. Такая федерация скорее может быть причиной внутренней войны, чем предохранительным средством против нее; если не таково было ее действие в Швейцарии до последнего времени, предшествовавшего 1847 году, то это потому только, что федеральное правление слишком чувствовало свою слабость и едва ли когда думало о действительном приложении своей власти. В Америке федерация, построенная на этом принципе, рушилась в первые же годы своего существования; к счастью, это случилось в то время, когда еще были живы основатели свободы республики, люди с обширными познаниями и испытанными способностями; они-то и провели ее через трудную переходную ступень. "Федералист", сборник доводов, приводимых тремя из этих высоких деятелей в пояснение и защиту новой федеральной конституции, еще ожидавшей народного утверждения, до сих пор остался самым поучительным из всех трактатов о федеральном правлении, какие только мы имеем. В Германии более несовершенный вид федерации, как всякому известно, не достигает даже цели простого союза. Ни в одной из европейских войн он не мог воспрепятствовать соединению кого-либо из его членов против остальных. Но это, кажется, единственный вид федерации, возможный между монархиями. Король, который получает власть по наследству, а не вследствие полномочия, который не может быть лишен ее, а также не может подвергнуться ответственности за ее употребление, едва ли откажется от права держать свою отдельную армию и едва ли потерпит вмешательство в дела его подданных посторонней власти, имеющей право действовать не через него,

а непосредственно. Для того чтобы могло совершиться действительное федеральное соединение двух или более стран, имеющих королевское правление, надобно, чтобы они находились под управлением общего короля. Англия и Шотландия представляли федерацию такого рода в течение почти столетия – от соединения корон до соединения парламентов. Даже и это соединение было действительным не вследствие федеральных учреждений – ни одного из них не существовало – но потому, что королевская власть в обеих коституциях так близко подходила к самодержавию, что могла иностранную политику обеих наций согласовать по своему усмотрению.

В более совершенной федерации, где каждый гражданин каждого отдельного штата обязан повиновением двум правительствам: федеральному и своего штата, очевидно необходимо, чтобы не только конституционные границы той и другой власти были проведены точно и ясно, но также, чтобы власть, назначенная для решения могущего быть между ними союза, не была помещена ни в котором из этих правительств и ни в одном из подчиненных им агентов, а составляла особое, независимое начало. Должно существовать общее для целого союза верховное судебное учреждение и подчиненные ему судебные места в каждом отдельном штате, в них должны решаться все вопросы этого рода; верховный суд должен быть последнею инстанцией для аппеляций, и решения его должны считаться окончательными. Каждое правительство штата и само федеральное правительство, каждый их агент должны подчиняться зову в суд за превышение власти или за неисполнение своих федеральных обязанностей и в большинстве случаев должны употреблять эти же суды как средство для того, чтобы вынудить признание своих федеральных прав. Этим обусловливается замечательное положение, в настоящее время осуществленное в Соединенных Штатах: верховное судилище сделалось высочайшим федеральным трибуналом, которому подлежит как федеральное правительство, так и правительства отдельных штатов; оно имеет право объявить такой-то закон или акт превышающим власть, данную им федеральной конституцией, и он таким образом будет лишен своей законной силы. Естественно, прежде чем эта мера была испытана, рождалось сильное сомнение. Будет ли трибунал иметь достаточно мужества, чтобы прилагать к делу предоставленную

ему власть? Если у него достанет мужества, будет ли он распоряжаться своею властью благоразумно, и согласятся ли правительства покоряться в мире его решениям? Прения, предшествовавшие окончательному принятию этого плана, доказывают, что эти естественные опасения сильно чувствовались, но с тех пор успокоились, потому что в течение периода, превосходящего два поколения, не встретилось ничего, что могло бы оправдать эти опасения, хотя по временам бывали желчные споры относительно границ власти двух правительств, давшие девизы различным партиям. Необыкновенно благодетельное действие такого оригинального учреждения, вероятно, в значительной мере надо приписать, как замечает и Токвиль, той особенности, которая всегда присутствует в действиях верховного суда, именно: он не сочиняет законов и не издает их eo nomine, но ждет, пока между одним лицом и другим не завяжется дело, касающееся обсуживаемой статьи кодекса, и пока оно не представится ему судебным порядком. Из этого проистекают самые счастливые следствия: его решение не произносится в слишком ранний период спора; ему обыкновенно предшествуют продолжительные прения; судилище решает дело после того, как оно было разобрано с той и другой стороны, составившими себе известность законниками; оно решает за один раз только ту долю вопроса, какая требуется для настоящего случая; наконец, это решение, вместо того чтобы гнуться сообразно политическим целям, здесь вынуждается сознанием обязанности, – которого нельзя выполнить иначе, как воздав должное каждой из противных сторон. Но даже и этих причин было бы недостаточно, чтобы внушить ту почтительную покорность, с которою все власти принимают решения верховного суда и его толкования конституции, если бы общество не было убеждено не только в умственном превосходстве судей, составляющих этот высокий трибунал, но также и в том, что они стоят выше всяких личных и сословных пристрастий. Говоря вообще, это доверие до сих пор оправдывалось; но едва ли есть что-нибудь, что представляло бы для американского народа такую жизненную необходимость, как самое напряженное внимание ко всему, что имеет хоть отдаленное влияние на извращение качеств этого великого народного создания. Доверие к федеральным учреждениям, от которого зависит их устойчивость, было в первый раз поколеблено

в то время, когда вышло постановление, объявившее принцип рабства общим правом, а следовательно, и законным учреждением в территориях, еще не принятых в число штатов, законным даже и тогда, когда бы это было противно желаниям большинства их жителей. Это памятное решение, вероятно, сделало более, чем что-либо другое, для настоящего кризиса, который может кончиться распадением государства. Главный столб американской конституции едва ли окажется достаточно прочен, чтобы выдержать еще несколько таких потрясений.

Трибуналы, действующие в качестве третейского суда при несогласиях между федеральным правительством и штатами, естественно, должны также решать и все споры между двумя штатами или между гражданином одного штата и правительством другого. Так как обыкновенные средства для решения споров между нациями – война и дипломатическая переписка в федерации не допускаются, то необходимо, чтобы судебные средства заменили их место. Высшее судилище федерации издает международные законы и предоставляет первый великий пример того, в чем так настоятельно нуждается цивилизованный мир – пример настоящего международного судилища.

Ведению федерального правительства естественно подлежат не только война и мир и все вопросы, возникающие между нацией и чужестранными правительствами, но и такие установления, которые, по мнению штатов, им всем равно необходимы для полного наслаждения всеми благами, вытекающими из их соединения. Например: для всех было бы выгодно, если бы они пользовались свободой торговли, не стесняемой ни таможенными, ни пограничными пошлинами. Но эта внутренняя свобода не могла бы существовать, если бы каждый из штатов пользовался правом учреждать пошлины при обмене своих произведений на чужие; надобно, чтобы иностранный продукт, допущенный одним штатом, принимался без стеснений и остальными. Отсюда следует, что все торговые и таможенные постановления должны быть учреждаемы и упраздняемы исключительно федеральным правительством. Опять, большим благом для федерации было бы единство меры, веса и денежных знаков, а этого можно достигнуть только тогда, когда ими заведывает федеральное правительство. Верность и быстрота почтовых сообщений страдают, и издержки по ним увеличиваются, если каждая посылка

должна пройти полдюжины ведомств, подлежащих ведению каждая отдельной власти: следовательно, и почтовые учреждения надо передать в руки федерального правительства. Но по этим вопросам убеждения различных обществ разнятся между собою. Один из американских штатов под руководством человека, который как политический мыслитель высказал более дарований, чем кто-либо из его соотечественников со времен "Федералиста", требовал права veto для каждого штата в общем таможенном тарифе. В замечательном посмертном произведении, которое было напечатано и широко распространено правительством Южной Каролины, этот человек защищает свою претензию на основании общего принципа ограничения тирании большинства и покровительства меньшинству через допущение его к деятельному участию в политической власти. Одним из спорных пунктов в американской политике в начале нынешнего столетия было следующее: имеет ли федеральное правительство право строить дороги и каналы на счет всего союза и дает ли ему это право союзная конституция? Только в сношениях с иностранными державами власть федерального правительства становится совершенною необходимостью. Во всех других случаях все зависит от того, в какой мере народ желает затянуть федеральный узел; какою долей своей местной свободы он готов пожертвовать для того, чтобы с большей полнотою наслаждаться благами союза.

Относительно условий внутреннего устройства федерального правления мне нет надобности много распространяться. Само собою, тут будет и законодательная власть, и исполнительная, и устройство их будет подлежать тем же принципам, как и в представительных правлениях вообще. Что касается способа приложения этих общих принципов к федеральному правлению, то можно, кажется, указать на состав американского конгресса, как на один из лучших случаев: конгресс состоит из двух палат; одна из них состоит из представителей населения отдельных штатов, и число их пропорционально этому населению; в другой палате представлены не граждане, а правительства штатов, и каждый из них, большой и малый, представлен одинаковым числом членов. Благодаря такому учреждению, могущественные штаты поставлены в невозможность присвоить себе излишнюю власть над остальными, и права каждого отдельного штата

гарантированы, так что ни одна мера (насколько это допускает способ представительства) не может пройти, если не была одобрена не только большинством граждан, но и большинством штатов. Я уже прежде говорил о тех благотворных следствиях, какие ведет за собою возвышение умственного уровня в одной из палат. Члены американского сената назначаются избранными корпорациями, т. е. законодательными собраниями каждого штата, которые, конечно, скорее оценят даровитого человека, чем народные общества. Эти корпорации имеют не только возможность, но и все причины выбирать лучших людей, так как влияние каждого штата на общих собраниях должно непременно зависеть от личных достоинств его представителей. Сенат Соединенных Штатов, составленный таким образом, почти всегда заключает в своей среде всех замечательных политических людей нации, тогда как нижняя палата, по мнению наиболее состоятельных наблюдателей, вообще так же замечательна по отсутствию в ней выдающихся дарований, как сенат по количеству их.

Когда существуют условия для образования крепких и долговечных федераций, то их размножение будет всегда благом для мира. Оно будет давать такие же счастливые следствия, как и распространение обществ взаимного вспомощеествования, которых принципы доставляют возможность слабому стать в одинаковые условия с сильным. Уменьшая число тех мелких государств, которые не в силах защищаться сами, федерация уменьшает этим и число искушений для наступательной политики, противодействуя ей или силою оружия, или обаянием своего могущества. Федерация, разумеется, прекращает войны и дипломатические ссоры и почти всегда уничтожает различные торговые стеснения между нациями, ее составляющими. В то же время по отношению к соседним нациям ее возросшая военная сила становится действительно страшною только в случае защиты, а для наступательных целей не годится почти вовсе. Федеральное правительство не заключает в себе такой центральной власти, которая бы могла с достаточною энергией вести другую войну, кроме чисто оборонительной: тогда оно может полагаться на добровольное содействие каждого гражданина. Напротив, для национального тщеславия или честолюбия не будет большою приманкой посредством успешной войны приобресть не подданных, даже не сограждан, а только новых, и пожалуй, еще

докучливых, независимых членов федерации. Воинственные действия американцев в Мексике представляют совершенное исключение: действовали волонтеры под влиянием миграторской жилы, которая побуждает американца к завладению еще не занятыми землями. Эти действия были вызваны не национальными целями, не желанием расширить пределы государства, а чисто местною причиной – желанием территориального распространения рабства. В действиях американцев мы видим весьма немного признаков, которые бы показывали, что желание территориального расширения государства как такового имеет большую власть над их характером, личным или национальным. Стремления их овладеть Кубой родились вследствие той же частной причины, и северные штаты, отвергающие рабство, никогда ни одним знаком не поощрили этих стремлений.

Вопрос может еще представиться (как например, с Италией в настоящий момент ее пробуждения) и в таком виде: если несколько наций желают соединиться, то должны ли они составить одно цельное государство, или же только федеративный союз? Решение этого вопроса иногда зависит только от территориальной величины союза. Для того чтобы страна могла хорошо управляться, для того даже, чтобы можно было следить как следует из одного центра за ее управлением, надобно, чтобы ее пространство не превосходило известного размера. Есть обширные страны, управляемые таким образом; но они, по крайней мере их отдаленные провинции, управляются, говоря вообще, плачевно дурно; только в том случае, когда жители, населяющие такую страну, почти дикари, они не могли бы создать себе лучшего управления разделившись. Это препятствие не существует для Италии, которая размерами не превосходит многих хорошо управлявшихся цельных государств в прошедший и в настоящий период. В таком случае является другой вопрос: до такой ли степени различные нации нуждаются в различных способах управления, что невероятно, чтобы одна и та же законодательная власть, одно и то же министерство или администрация могли удовлетворить их всех? Если ничего этого нет и если это видно на деле, то для них лучше соединиться совершенно. Совершенно различные системы законодательства и весьма различные административные учреждения могут существовать в двух нациях, нисколько не мешая единству их зако-

нодательства: это доказано случаем Англии и Шотландии. Может быть, однако же, такое спокойное сожительство двух различных систем законов при единстве законодательства, издающего различные законы для двух отделов государства, ради приспособления их к укоренившимся особенностям народов, не будет соблюдено или не внушит такого уважения к своему соблюдению в стране, где законодатели (как это слишком вероятно на континенте) более подвержены страсти к одноформенности. Нация с безграничною терпимостью (составляющею нашу характеристическую черту) ко всем видам аномалий, пока они не вредят чьим-либо интересам, представила бы самое исключительно удобное поле для этого трудного опыта. В большей части стран, если будет желательно удержать различные системы законов, то вероятно, придется удержать и законодательные учреждения, которые могли бы быть их хранителями. Это совершенно совместно с национальным парламентом и королем или с национальным парламентом без короля; парламент все-таки остается верховною властью над всеми учреждениями при сношениях нации с иностранными державами.

Если и нет необходимости установлять в различных провинциях различные системы судопроизводства и важные учреждения на основании различных принципов, то государству всегда выгодно щадить незначительные местные особенности, сохраняя единство управления. Все, что требуется в этом случае, – это открыть достаточный простор действиям местных властей. При единстве центрального правления могут быть местные правители и провинциальные собрания для местных целей. Может случиться, например, что народ в разных провинциях предпочитает различные способы раскладки податей. Если законодательство не терпит, чтобы члены от различных провинций руководили им в переменах, требуемых для каждой провинции в общей системе налогов, то конституция должна все те из государственных издержек, которые могут быть обращены в местные, равно как и право покрывать эти издержки посредством местных налогов, передать в руки местных собраний; в тех же случаях, когда расходы должны по необходимости быть общие для всех провинций, как например, издержки по содержанию армии и флота, они должны разлагаться на каждую провинцию, сообразно с какою-либо общею оценкой их средств;

каждая такая сумма должна быть взыскана способом, наиболее удобным в данной местности, и представлена огулом в государственное казначейство. Такое обыкновение существовало, насколько касалось pays d'états,* даже в старинной французской монархии; каждая провинция, по доброй ли воле, или по требованию обязавшаяся платить определенную сумму, имела право взыскивать ее со своего населения посредством своих собственных чиновников и таким образом избегала бесчеловечной тирании королевских intendants и subdélégués; и об этой привилегии всегда упоминают как об одной из причин, наиболее способствовавших некоторым из этих провинций сделаться самыми цветущими провинциями Франции.

Сущность центрального правительства может совмещаться со многими различными степенями централизации не только административной, но и законодательной. Нации могут желать, могут быть и способны к более тесному соединению, чем простая федерация, и однако же их прошедшее и различные местные особенности могут требовать для них значительного разнообразия в подробностях управления. И если все стороны желают, чтобы опыт шел успешно, то редко бывает трудно не только сохранить это разнообразие, но даже гарантировать его посредством конституционных постановлений против всякого покушения к ассимиляции, если только она не совершится путем добровольных соглашений между самими народами.

---

* Pays d'états в дореволюционной Франции составляли следующие провинции: Лангерок, Бретань, Бургон, Франшконте, Эльзас, Прованс, Руссильон, Лорен, Фландрия и Генегау. Прим. переводчика.

ГЛАВА XVIII.

УПРАВЛЕНИЕ СВОБОДНОГО ГОСУДАРСТВА В ЕГО ВЛАДЕНИЯХ

Свободные государства, как и всякие другие, могут иметь владения, приобретенные завоеванием или посредством колонизации, и наша страна представляет самый крупный пример этого рода в новейшей истории. Очень важен вопрос – как подобные владения должны быть управляемы.

Нет надобности разбирать случаи мелких владений, подобных Гибралтару, Адену и Гельголанду, которые содержатся только в качестве морских или военных постов. В этом случае стратегическое назначение пункта – главнейшее, и потому было бы несообразно с главною целью допускать местных жителей к управлению таким владением; но им должны быть предоставлены все права и вся свобода, совместные с этим ограничением, именно, свободное отправление муниципальных дел, и в вознаграждение за жертвы, приносимые ими видам господствующей нации, им должны быть даны равные права с коренными поддаными государства во всех его концах.

Из внешних несколько важных по пространству и населению владений, те, которые состоят в зависимости, т. е. которые более или менее подчинены распоряжениям верховной власти господствующей страны, имея при этом неравное с нею представительство (если только имеют) в ее законодательстве, – могут быть разделены на два класса. Одни из них могут иметь население, по образованию более близкое населению управляющей страны и зрелое для представительных учреждений, как

например, британские колонии в Америке и Австралии. Другие, как например, Индия могут быть еще очень далеки от этого состояния.

Относительно владений первого рода наша страна, наконец, осуществила в редкой полноте истинный принцип правления. Англия всегда чувствовала себя как бы под обязательством давать своим владениям с единокровным, а иногда и чужим населением, представительные учреждения, составленные наподобие ее собственных. Но до последнего поколения она была на таком же низком уровне, как и другие страны в отношении той суммы самоуправления, какую уступала своим колониям через учреждение в них представительства. Она требовала себе прав верховного распорядителя даже в их чисто внутренних делах; она хотела устраивать их дела лучшим способом, но по своей, а не по их идее. Такой порядок, естественно, был венцом фальшивой политической теории, когда-то принятой всею Европой и еще не оставленной вполне никаким другим народом – теории, видевшей в колониях значение рынков для произведений метрополии, которые надо беречь исключительно про себя. Эту привилегию мы ценили так высоко, что находили выгодным покупать ее, предоставив произведениям колоний у себя такую же точно монополию, какой мы требовали на их рынках для наших собственных произведений. Этот знаменитый способ взаимного обогащения, заставлявший две страны платить друг другу огромные суммы, которых большая часть упускалась по дороге, несколько времени был уже оставлен; но дурная привычка вмешательства во внутреннее управление колоний не умерла сразу и тогда, когда мы оставили мысль об обогащении посредством их. Мы продолжали мучить их, не ради своих прибылей, но в пользу партий самой колонии, и прежде чем мы возымели счастливую мысль уступить, наше упорство в желании владычествовать стоило нам канадского бунта. Англия походила в этом случае на дурно воспитанного старшего брата, который в силу простой привычки упорствует в тирании над младшими братьями до тех пор, пока один из них деятельным сопротивлением, хотя выступив и с неравными силами, не научит его оставить их в покое. Мы были достаточно благоразумны, чтобы не ждать другого напоминания. Новая эра в колониальной политике наций началась с записки лорда Дургама, неувядаемого

памятника мужества, патриотизма и просвещенного чистосердечия этого благородного лорда, и ума и практической прозорливости ее составителей гг. Уэкфильда и оплакиваемого Чарлза Буллера (Buller).*

Теперь стало постоянным принципом великобританской политики, признанным в теории и совестливо прилагаемым в практике, чтобы ее колонии европейского племени наравне с метрополией обладали в полной мере внутренним самоуправлением. Им было предоставлено установить свои собственные свободные представительные учреждения, изменив по своей мысли те, и без того уже очень популярные учреждения, которые мы им дали. Каждая из колоний управляется законодательством и исполнительной властью, установленными на самых демократических принципах. Veto короны и парламента, хотя и сохранилось номинально, но прилагается (и то очень редко) только в вопросах, касающихся целого государства, а не одной только колонии. До какой степени либеральны основания, служащие для отличия вопросов государственных и колониальных, можно видеть из того факта, что вся площадь незаселенных земель, лежащих за нашими американскими и австралийскими поселениями, отдана в безотчетное распоряжение колониальных общин, хотя эти земли без всякой несправедливости могли бы остаться в руках государственной власти, которая имеет заботой располагать ими к возможно большей выгоде будущих выселенцев со всех концов государства. Следовательно, каждая колония обладает такими правами в своих собственных делах, какие могла бы иметь, только будучи членом самой децентрализованной федерации; каждая из таких колоний пользуется правами гораздо более обширными, чем те, какие ей бы предоставила конституция Соединенных Штатов, так как ей дана свобода облагать пошлиною даже произведения, привозимые из метрополии. Связь наших колоний с метрополией есть род самой слабой федеративной связи, но они не составляют с нею настоящей федерации, так как метрополия удерживает за собою власть федерального правительства, хотя на деле эта власть действует

---

* Я говорю здесь о *принятии* этой лучшей политики, но не о первоначальной мысли. Честь быть первым ее поборником бесспорно принадлежит г. Робаку (Roebuck).

только в самых тесных границах. Эта неравноправность, конечно, представляет невыгоды для колоний, которые не имеют голоса во внешней политике, а между тем обязаны принимать решения метрополии. Они принуждены следовать за Англией в войне, хотя перед начатием вовсе не спрашивали их мнения. Те из мыслителей, которые думают (а их теперь, к счастью, не мало), что справедливость так же обязательна для обществ, как и для отдельных лиц, и что нельзя оправдывать тех людей, которые в чаянии выгод для своей нации предпринимают против других что-нибудь такое, за что подлежали бы осуждению, если бы решились так действовать против единичных людей ради своих личных выгод, такие мыслители считают даже эту незначительную долю конституционной подчиненности нарушением принципа и часто принимались изыскивать средства к исправлению этого недостатка. С этой целью некоторыми из них предложено, чтобы колонии высылали представителей в верховное законодательное учреждение Великобритании; другие же предлагали, чтобы власть нашего и их парламентов не выходила за пределы внутренней политики, а для заграничных и общегосударственных дел, чтобы было учреждено отдельное представительное собрание, где бы владения Великобритании могли иметь представительство в таком же виде и в такой же полноте, как и сама метрополия. По этой системе составилась бы совершенно равноправная федерация между метрополией и ее колониями, и они не были бы более ее владениями.

Чувство справедливости и понятия о нравственности обществ, из которых вытекают эти заключения, достойны всякой похвалы, но самые заключения до такой степени несовместимы с истинными принципами правления, что надо сомневаться, допускал ли серьезно кто-либо из здравомыслящих мыслителей возможность их приложения. Страны, разделенные половиною земной окружности, не могут представлять естественных условий для того, чтобы быть под одним правлением или даже чтобы быть членами одной федерации. Если они и имеют в достаточной степени общие интересы, то не имеют и никогда иметь не могут в достаточной степени привычки сходиться друг с другом в обществе. Их представители не выражают отделов одного и того же общества; они спорят и рассуждают не на одном поле, а врозь и могут иметь только самое несовершенное понятие о

том, что происходит в умах того и другого общества. Они взаимно не знают целей и не питают веры в нравственные принципы товарищей. Пусть любой англичанин спросит себя, каково бы ему показалось, если бы его судьба зависела от собрания, где одна треть состояла бы из граждан британской Америки, а другая из граждан южноафриканских и австралийских владений. Но к этому неминуемо надо прийти, если установить что-либо похожее на равноправное представительство. А между тем не чувствовал ли бы каждый, что представители Канады или Австралии даже в делах общегосударственного характера не могут ни чувствовать, ни прилагать достаточно заботливости об интересах, мнениях и желаниях англичанина, ирландца и шотландца. Даже для федеративных целей не существует тех условий, которые – мы это видели – существенно нужны для федерации. Англия и без колоний достаточно сильна для собственной защиты и в ее положении было бы и более силы и более достоинства, если бы она рассталась с ними вовсе, чем если бы была низведена на степень простого члена американской, африканской или австралийской федерации. Исключая торговлю, которою Англия может пользоваться и после отделения своих владений, она имеет от них не много выгод, разве один prestige; и то немногое, что она от них имеет, совершенно перевешивается издержками, которых они требуют, и рассеянием морских и военных сил, которые на случай войны или в ожидании войны должны быть увеличены вдвое или втрое против того, сколько нужно для защиты одной Англии.

Но хотя Великобритания может совершенно обойтись без своих колоний и хотя на основании принципа справедливости она обязана согласиться на их отделение, если придет время, когда эти колонии после полных испытаний над лучшею формой соединения сознательно пожелают отделиться, есть, однако, сильные причины поддерживать эти слабые связи до тех пор, пока это возможно, не вызывая неприятного чувства в той или другой стороне. Такая связь сама по себе составляет шаг к всеобщему миру и к дружескому сотрудничеству наций. Она делает невозможною войну между многими обществами, свободными во всех других отношениях; кроме того, она не дозволяет населению колонии слиться с другим населением и сделаться таким образом новым источником наступательных сил для

какой-либо враждебной державы, более деспотической или более собранной, которая не всегда захочет быть столь беспритязательною или миролюбивою, как Великобритания. Эта связь держит рынки открытыми для взаимного обмена произведений различных стран и предохраняет их торговлю от взаимного исключения посредством враждебных тарифов, которых кроме Англии не переросло еще ни одно из великих человеческих обществ. Наконец, эта связь в нашем случае представляет еще ту выгоду (особенно важную в настоящее время), что на политических совещаниях прибавляет веса и влияния державе, которая лучше всех существующих понимает свободу и которая – каковы бы ни были ее заблуждения в прошедшем – в сношениях с иностранцами поступает с большею честностью, чем какая-либо из других значительных держав могла до сих пор признать за возможное или даже желательное. Итак, если подобная связь продолжается и может продолжаться только в виде неравноправной федерации, то надо рассмотреть, какие средства должны быть прилагаемы для того, чтобы эта небольшая доля неравноправности не была тягостною или унизительною для обществ, занимающих самое скромное место.

Единственное стеснение для колоний, которое невозможно удалить, состоит в том, что метрополия решает и за себя, и за них вопросы войны и мира. Взамен того они имеют обязательство метрополии отражать все нападения, направленные против них; но, исключая тот случай, когда колония так слаба, что необходимо требует покровительства сильнейшего общества, это обязательство не дает полного вознаграждения за лишение голоса на политических совещаниях. Следовательно, необходимо, чтобы во всех войнах (кроме тех, которые, подобно войне кафрской или новозеландской, предпринимаются исключительно на пользу одной какой-либо колонии) колонисты были избавлены от всякого налога в кассу военных издержек (если сами не вызовутся на то добровольно); исключение составляют только те случаи, когда представится надобность защищать от нападения собственные, местные их порты, берега и границы. Кроме того, так как метрополия требует для себя исключительного права преследовать политические цели и так как это преследование может иногда навлечь на колонию нападение извне, то выходит совершенно справедливым, чтобы метрополия даже

в мирное время принимала на себя значительную долю военных издержек, ассигнуемых на оборонительные средства, и целиком принимала все издержки, необходимые на содержание постоянной армии.

Но есть средство еще более действительное, чем приведенные выше, помощию которого (в большинстве случаев помощию его одного) можно вполне вознаградить слабое общество за его отречение от самостоятельности и за внесение его сил в другое общество, составляющее обширное и могущественное государство.

Это единственно необходимое и верное средство, которое удовлетворяет правилам справедливости и возрастающим требованиям политики, состоит в том, чтобы открыть обитателям колоний доступ на все правительственные места по всем частям и во всем государстве на совершенно одинаковых условиях со всеми его подданными. Почему никто никогда не слышал о чем-либо похожем на измену на островах Британского Канала? По племени, религии и по географическому положению они ближе к Франции, чем к Англии, но в то время, как их обитатели, подобно обитателям Канады, Нового и Южного Валиса наслаждаются полной свободой в отправлении своих внутренних дел и в раскладке податей, каждая должность, состоящая в распоряжении короны, открыта для уроженца Гернси и Джерси. Доступ к званию генерала, адмирала или пера для них свободен, и ничто не мешает уроженцу этих маленьких островков быть первым министром. Эту самую систему относительно всех колоний вообще начал приводить в исполнение утраченный слишком рано просвещенный секретарь колоний сэр Вильям Молсуорт (Molesworth) назначением первоклассного канадского политика Гинкса генерал-губернатором Вест-Индии. Если в обществе есть мысль, что подобные вещи не важны, потому что число лиц, которые в состоянии воспользоваться этим правом, слишком ограничено, то это показывает, что общество слишком узко смотрит на пружины, двигающие политический механизм. Это ограниченное число будет состоять именно из тех лиц, которые имеют наиболее нравственного влияния на остальную массу; а люди вовсе не настолько лишены понятия о коллективной обиде, чтобы отказ в каком-либо праве одному из них не считать оскорблением для всех, так как все находятся в

одном с ним положении. Если мы не дозволяем передовым людям какой-либо общины выступить в глазах света в качестве ее вождей и представителей, то взамен того для удовлетворения ее законного честолюбия и справедливой гордости мы должны им дать такую же возможность занимать эти важные посты между представителями более значительной и могущественной нации. Если бы все должности британской короны были доступны уроженцам Ионических остовов, то мы бы не слышали больше толков о присоединении их к Греции. Этого соединения не должно желать народу, для цивилизации которого оно было бы шагом назад; но нечего удивляться, если Корфу, который дал русской империи министра с европейскою известностью, а самой Греции до прибытия баварцев президента, если Корфу почитает обидою для себя, что его граждане не допускаются к высшим постам в каком бы то ни было правительстве.

Все это относится к владениям, которых народы стоят на значительной степени развития, так что могут иметь представительное правление; но есть и другие народы, не достигшие этого состояния и которые, если уже держать их в зависимости, должны быть управляемы или господствующею нацией, или ее уполномоченными на этот предмет людьми. Этот способ управления так же законен, как и всякий другой, если он при известной степени цивилизации у подвластного наиболее способствует его переходу в высшую степень развития. Как мы уже видели, бывают случаи, когда энергический деспотизм сам по себе будет лучшим образом правления для того, чтобы провести в народ те качества, в которых он именно нуждается, чтобы сделаться способным к высшей степени развития. Есть и другие случаи, когда факт деспотизма сам по себе не производит благодетельных следствий, так как уроки, которые он преподает, и без того уже слишком хорошо выучены; но если в народе не существует зародыша самопроизвольной деятельности, то его единственная надежда на возможность дальнейшего развития заключается в шансе дождаться когда-нибудь доброго и просвещенного деспота. При деспотизме родном добрый деспот есть явление редкое и преходящее; но если народ находится под властью другого народа, более цивилизованного, то последний должен быть состоятелен настолько, чтобы поставлять их беспрерывно. Эта господствующая нация должна быть способна делать для своих подданых все,

что мог бы сделать целый ряд неограниченных властелинов, охраняемых непобедимою силой против всего, что бывает опасно в положении властелина посреди варварского народа, и способных силою своего гения предугадывать все то, чему опыт научил более образованные нации. Таков идеал правления свободного народа над варварскими или полуварварскими племенами. Мы не будем искать уже осуществленного идеала; но если не существует ничего и близкого к нему, тогда правители виноваты в забвении лучших нравственных правил, завещанных народам; наконец, если не существует даже и стремления к идеалу, то правители – не что иное как своекорыстные похитители народного добра, достойные стоять наряду с теми честолюбивыми хищниками, которые из века в век играли судьбою целых масс.

Ныне стало обыкновенным явлением, что менее образованные народы находятся или в прямом подчинении у народов более образованных, или же в полной политической от них зависимости, так как это состояние стремится быть общим для целого мира, то в настоящее время представляется не много задач такой важности, как эта: как устроить правительство, чтобы оно из зла стало добром подвластному народу, чтобы оно доставляло ему возможно лучшее правление в данный период при условиях наиболее благоприятных для его будущего и постоянного развития. Но способ применить правительство к этой цели понят далеко не в такой степени, как условия хорошего правительства в народе, способном к самоуправлению. Мы можем даже сказать, что этот способ не понят вовсе.

Поверхностному наблюдателю вопрос покажется совершенно ясным. Если Индия, например, не способна управляться сама собою, то по-видимому, стоит только назначить для ее управления министра, который бы подлежал, как и всякий другой британский министр, ответственности перед британским парламентом, и дело с концом. К несчастью, этот, хотя простейший способ управлять подвластною страною, есть в то же время едва ли ни худший и показывает, что его защитники лишены всякого понятия об условиях хорошего правления. Управлять страною под ответственностью народу этой страны и управлять страною под ответственностью народу другой страны – две вещи очень различные. Торжество первой системы в том, что она есть сво-

бодное правление, а не деспотизм; вторая система по самой своей сущности *есть* деспотизм. В этом случае остается только выбор между различными его родами, а еще не известно, будет ли деспотизм двадцати миллионов лучше деспотизма немногих лиц или одного, между тем, совершенно известно, что деспотизм правителей, которые не слышат, не видят и ничего не знают о своих подданых, имеет много шансов быть хуже, чем деспотизм людей их знающих. Обыкновенно никто не думает, чтобы непосредственные агенты какой-либо власти управляли лучше потому только, что управляют вдали от своего господина, у которого вдобавок тысячи других, более настоятельных забот. Господин может держать их под строгой ответственностью, подкрепляя ее тяжелыми взысканиями, но еще вопрос, часто ли его перуны будут попадать в надлежащее место.

Управление страны чужестранцами всегда сопряжено с большими трудностями и всегда крайне несовершенно даже когда нет большой разницы в идеях и нравах между правителями и управляемыми. Чужеземцы не так чувствуют, как управляемый народ. В их глазах вещи представляются в ином свете; их чувства поражаются иначе, и они не могут знать по себе, как смотрит на что-либо и как чувствует что-либо подвластный им народ. То, что уроженец страны со средним уровнем практических способностей знает как бы по инстинкту, они должны изучать медленно, посредством опыта и наблюдений, и за всем тем — при невозможности знать все вполне. Законы, обычаи и общественные отношения, для которых они будут строить кодекс, — все им чуждо, ничего не усвоено с детства. Для большей части подробностей чужеземцы должны будут обращаться за сведениями к местным уроженцам, и опять новая трудность — кому из них верить. Народ будет их бояться, подозревать и, по всем вероятиям, любить их не будет; к ним редко будут обращаться за советом, разве только ради своекорыстных целей; чужеземцы вообще наклонны думать, что рабски покорный человек и есть тот, кто наиболее заслуживает веры. Опасность, собственно, в их положении состоит в том, что они склонны презирать подвластный народ, а опасность положения народа заключается в отсутствии веры, чтобы что-либо предпринятое чужестранцами имело целью его благо. Это только часть тех трудностей, с которыми должны бороться правители, желающие честно

управлять страною, в которой они чужие. Победить в некоторой степени эти трудности всегда будет делом больших усилий, требующих весьма высоких способностей в главных администраторах и высокого среднего уровня развития в их подчиненных. В этом случае наилучше организованным правительством надо считать то, которое наилучше сумеет обеспечить труд своих деятелей, развить их способности и заместить избранными людьми доверенные посты. Ответственность перед властями, которые не трудились сами, которые не развили своих способностей в этом смысле и по большей части и не думают даже, чтобы все это было особенно нужно, едва ли можно считать действительным средством для достижения этих целей.

Самоуправление народа имеет смысл и существует в жизни, но управления народа другим народом нет и быть не может. Один народ может держать другой, как держат кладовые и запасные магазины, – для собственного продовольствия, родина подвластного народа здесь не более как место для добывания денег, – человеческая ферма, которую разрабатывают для своих собственных прибылей. Но если благо подвластных составляет истинную цель правительства, то невозможно, чтобы целый народ участвовал в управлении непосредственно. Наибольшее, что он может сделать – это вверить надзор за управлением некоторым из своих лучших людей, для которых мнение их собственной страны не может быть ни достаточным руководителем при отправлении их обязанностей, ни состоятельным судьей в вопросе о том, как они отправляли свои обязанности. Пусть кто-либо рассудит, как бы управлялась сама Англия, если бы ее жители знали и заботились о своих делах не более того, сколько знают и заботятся о делах индусов. Но даже и это сравнение не дает настоящего понятия об этом случае: народ в такой степени равнодушный к политическим вопросам, вероятно, принимал бы все покорно и оставил бы действовать одно правительство; тогда как в Индии политически деятельный народ, каковы англичане, посреди всеобщей покорности часто вмешивается в дело и почти всегда невпопад. Истинные причины, обусловливающие благосостояние или бедствия, развитие или упадок Индии, действуют слишком далеко вне их кругозора. У англичан нет достаточно знаний, для того чтобы догадываться о существовании этих причин, еще менее, чтобы судить

об их действии. Хорошее ведение самых жизненных дел Индии может не вызвать их одобрения, и злоупотребления могут доходить почти до крайних пределов, не привлекая их внимания. Цели, ради которых они особенно готовы вмешиваться и контролировать действия своих уполномоченных, бывают двух родов. Во-первых, чтобы иметь возможность распространять английские идеи, наступя на горло индусов, как это, например, выказывается в мерах для обращения туземцев в христианство и в действиях, намеренно или ненамеренно оскорбляющих религиозные их чувства. Это фальшивое направление мнений правящей страны поучительно выражается (поучительно тем более, что во всем этом нет другого руководителя, кроме справедливости, честности и такой доли беспристрастия, какой можно ждать от людей, искренно проникнутых убеждением) в требовании, столь общем в Англии, чтобы в правительственных школах по желанию воспитанников или их родителей преподавалась библия. С европейской точки зрения, ничего не может быть лучше и ничего, что бы менее было подвержено возражениям с точки зрения религиозной свободы. В глазах азиата это совсем другое дело. Ни один из азиатских народов никогда не поверит, чтобы правительство приводило в действие свою официальную машину с состоящими на жаловании агентами, не имея в виду какой-либо цели, а если у него есть цель, то, по мнению азиата, одно лишь слабое и достойное презрения правительство будет добиваться ее только вполовину. Если правительственные школы и учителя преподают христианское учение, то никакие уверения, что преподавание идет свободно для тех лишь, кто сам пожелает, никакая сумма очевидности не убедят родителей в том, что здесь нет нечистых средств к обращению их детей в христианство или, по крайней мере, к совращению их с пути индуизма. Если они, наконец, могут убедиться в противном, то только благодаря полной неудаче школ этого устройства в деле обращения туземцев. Если бы учение хоть малейше помогало религиозной цели, то не только правительственное воспитание, но и само правительство были бы не безопасны. Английский протестант не легко согласится на доводы отрицателей прозелитизма поместить своих детей в римско-католическую семинарю; ирландские католики не пошлют детей в школу, где их могут обратить в протестантов, а мы ждем, чтобы индусы, по поняти-

ям которых преимущества индуизма могут быть компрометированы простым физическим актом, чтобы они подвергали своих детей опасности быть обращенными в христианство.

Таков один из случаев, где общественное мнение господствующей страны действует более вредно, чем благодетельно, на поведение ее агентов. В других отношениях оно, говоря вообще, вмешивается чаще туда, откуда чаще слышит воззвания к себе, т. е. в дела, где замешаны какие-либо интересы английских поселенцев. Поселенцы имеют дома друзей, органы, имеют доступ к обществу; у них один язык и одни идеи с соотечественниками, жалоба англичанина выслушивается с большею симпатией, даже если со стороны слушателей и нет намерения быть пристрастными. Теперь, если существует факт (подтверждаемый всеми опытами), что одна страна владеет другою, то из среды господствующего народа отправляются искать себе счастья в подвластный край именно те люди, которые наиболее имеют нужду в самом строгом надзоре. Они всегда составляют одно из главнейших затруднений для правительства. Нося с собою обаяние и презрительную надменность завоевателя, они имеют все чувства, вызываемые неограниченною властью без ее сознания своей ответственности. В среде народа, подобного индусам, величайшие усилия общественных властей недостаточны для действительного покровительства слабого против сильного, а из всех сильных европейские поселенцы сильнейшие. Везде, где только деморализующее влияние среды не исправляется в значительной степени личным характером, они почитают местный народ простою грязью под своими ногами: им кажется нелепостью, чтобы какие бы то ни было права туземца могли быть поставлены наряду с их малейшими претензиями; простой акт покровительства местному жителю против их произвольного действия, которое они считают полезным для своих коммерческих целей, они серьезно и с убеждением объявляют обидой для себя. Такое состояние чувств в подобном положении до того естественно, что несмотря даже на разные противодействия и невнимание, с каким правительственные власти встречали эти претензии, невозможно достигнуть того, чтобы прежний дух не пробивался постоянно. Правительство, чуждое этого духа, никогда не было в состоянии подавить его в молодых и незрелых людях даже тех, которые состояли у него на службе

и над которыми, следовательно, оно могло иметь гораздо более влияния, чем над независимыми поселенцами. Как с англичанами в Индии, так же точно бывает по достоверным свидетельствам и с французами в Алжире, и с американцами в завоеванных у Мексики областях, так же, кажется, и с европейцами в Китае и уже даже в Японии; нет надобности припоминать, как было с испанцами в Южной Америке. Во всех этих случаях правительства, которым подлежали искатели счастья, были гораздо лучше, чем они, и делали все возможное, чтобы защищать от них туземцев. Даже испанское правительство действовало в этом смысле, действовало искренне и горячо, хотя и безуспешно, как это известно каждому читателю поучительной истории Гелпса (Helps). Если бы испанское правительство подлежало прямой ответственности перед общественным мнением Испании, то еще вопрос, решилось ли бы оно так действовать, потому что испанцы без сомнения приняли бы скорее сторону своих христианских друзей и родственников, чем сторону язычников. Колонистов, а не туземцев слушают дома, представления колонистов скорее пойдут за истину, потому что они одни имеют причины и средства обратить на себя внимание рассеянного и бесстрастного общества. Порицания, к которым англичане склонны более всякого другого народа при разборе поведения своей страны относительно чужестранцев, обыкновенно сберегаются только для общественных властей. Англичанин заранее убежден, что во всех столкновениях правительства с частным лицом всегда виновато первое. И когда английские поселенцы подводят батареи своих политических процессов к преградам, защищающим права туземцев от их претензий, то исполнительная власть со своими искренними, но вялыми желаниями чего-нибудь лучшего вообще находит более безопасным для своих парламентских интересов и во всяком случае менее хлопотливым для себя скорее сдать спорную позицию, чем защищать ее.

Что еще хуже, так это обстоятельство, что когда взывают к общественному мнению (которое к чести его очень чувствительно в Англии) во имя справедливости и человеколюбия в пользу подвластного общества или племени, то всегда существует вероятность, что оно вмешается невпопад. В подвластном народе также есть притеснители и угнетенные, могущественные лица или классы и масса униженных рабов: и между тем только

первые из них имеют доступ к английскому обществу. Тиран или сенсуалист, лишенный власти, которую употреблял во зло, и вместо наказания содержимый в таком же блеске и богатстве, каким наслаждался и прежде, кружок привелигированных помещиков, которые просят, чтобы государство подарило им свое законное право на налоги с их земель или которые сочли обидой для себя какой-нибудь акт, имеющий целью защитить массу против их вымогательств, — такие люди без труда найдут себе корыстных или сентиментальных защитников в британском парламенте и прессе. Безмолвные мириады не найдут себе ни одного.

Эти примеры показывают, как действует разбираемое нами правило (которое можно бы назвать очевидным, если бы хоть кто-нибудь обратил на него внимание); эти примеры доказывают, что в то время, как ответственность правителей перед управляемым народом дает вернейшее ручательство за хорошее правление, ответственность перед кем-либо другим не только не дает ничего подобного, но может произвести столько же зла, сколько и добра. Ответственность британских правителей в Индии перед британскою нацией хороша главным образом в том отношении, что когда вызывается к обсуждению какое-либо правительственное действие, то она обеспечивает гласность прений. Для пользы прений вовсе не необходимо, чтобы все общество понимало вопрос, подлежащий исследованию, если только в среде его есть несколько лиц, могущих составить о вопросе правильное понятие, то и этого довольно. Так как моральная ответственность не есть формальная ответственность перед целым народом в его политической общности, а должна иметь дело с каждым отдельным лицом, которое в силах составить себе мнение о предмете, то здесь можно не только сосчитать, но также и взвесить мнения, и тогда одобрение или неодобрение человека, изучившего предмет, может перевесить мнения тысяч людей, которые ничего о нем не знают. Без сомнения относительно деятельности непосредственных правителей Индии очень полезно, что их можно потребовать к ответу и что между их судьями всегда найдется один или двое, которых мнения об их действиях будут чего-нибудь стоить, хотя мнение остальных будет, вероятно, гораздо хуже, чем никакое. Вот и весь итог благ, получаемых Индией от контроля британского парламента и народа над ее управлением.

Не прямым участием в управлении, а назначая хороших правителей, может английский народ выполнить свои обязанности относительно такой страны, как Индия. Едва ли можно найти правителя хуже, чем английский кабинетный министр, который заботится об английской, а не индийской политике, который редко когда служил в канцеляриях достаточно долго, для того чтобы серьезно заниматься и приобресть верное понятие об этом сложном предмете, на которого поддельное общественное мнение, выраженное в парламенте двумя-тремя краснобаями, действует так же сильно, как будто действительно существующее в стране, который не имея навыка и стоя вне влияний своего поста, не может иметь ни качеств, ни руководящей нити для составления собственного честного мнения. Свободная страна, которая хочет управлять далеким владением посредством отрасли своей исполнительной власти, почти неизбежно должна потерпеть неудачу. Единственный способ, от которого страна может ожидать кой-какого успеха, – это управлять посредством уполномоченной корпорации, имеющей сравнительно неизменный характер, оставив только право наблюдения и отрицательного голоса своей переменчивой административной власти. В отношении Индии такая корпорация существовала прежде, и я боюсь, что и Англия, и Индия обе дорого поплатятся за близорукую политику, которая уничтожила это посредствующее орудие управления.

Нечего и говорить, что такая уполномоченная корпорация не может удовлетворить всем требованиям хорошего правительства; главное, она не может иметь этой полной и всемогущей тождественности интересов между правителями и управляемым народом, тождественности, с таким трудом достигаемой даже у народов, которые по своим качествам и сами до известной степени способны наблюдать за своими делами. Действительно хорошее правление невозможно при условиях разбираемого случая. Нам остается только выбор между разными несовершенствами. Ввиду трудностей положения задача состоит лишь в том, чтобы дать такое устройство правящей корпорации, чтобы она находила как можно более выгод для себя в своем хорошем управлении и как можно менее в дурном. Эти условия легче найти при посредствующей правительственной корпорации. Правление посредством уполномоченных имеет всегда ту выгоду перед правлением непосредственным, что на нем не ле-

жит других обязанностей, кроме обязанностей к управляемому народу. Оно не имеет в виду ничьих интересов, кроме интересов этого народа. Власть уполномоченных, насколько они могут ею воспользоваться для своих корыстных целей, может быть сокращена (по уставу последней Ост-Индской компании она и была сокращена) до весьма малых размеров; можно также не допустить сюда вмешательства ничьих иных сословных или личных влияний. Когда правительство или парламент находятся под влиянием партий и желают приложить к делу свою верховную власть, то посредствующая корпорация является верным ходатаем и защитником подвластной страны перед судом государства. Сверх того посредствующая корпорация по естественному ходу вещей будет, главным образом, состоять из лиц, приобревших специальные знания, касающиеся этой части политики своей страны, из лиц, которые приготвлялись к своему поприщу на самых местах и которых главным занятием в жизни было управление подвластною страною. Обладая этими качествами, не подвергаясь риску потерять свои места при всякой случайности в домашней политике, эти лица вырабатывают и свой характер и свои способности согласно с требованиями занимаемых ими должностей; для них успех управления и процветание управляемой страны имеют гораздо более прочный интерес, чем хорошее управление какой-либо страны, кроме собственного отечества, может иметь в глазах какого-либо члена кабинета в государстве с представительным правлением. Пока выбор местных деятелей зависит от этой корпорации, их назначение не подвержено влиянию водоворота партий и парламентских интриг, и местное управление избавлено от того зла, какое вносят в него разные протекторы, желающие наградить местами своих сторонников или же купить ими тех из лиц, кто иначе стал бы их противником; эти причины для государственного человека средней честности всегда сильнее, чем сознание его долга: назначать на общественную должность наиболее годного человека. Весь этот ряд назначений должен быть, сколько можно более, защищен от всех вредных влияний, потому что нигде в другом месте они не могут наделать столько зла. Если в какой-нибудь другой области управления чиновник оказывается неспособным, то общественное мнение может в некоторой степени направить его на надлежащий путь; но при управлении

подвластным краем, где народ еще не способен держать контроль в своих руках, характер управления совершенно зависит от личных нравственных и умственных качеств должностных лиц.

Нельзя не повторять беспрестанно, что в стране, подобной Индии, все зависит от личных качеств и способностей правительственных агентов. Эта истина должна быть принята как главный принцип при устройстве управления Индией. В тот день, когда придут к убеждению, что система назначения лиц на высокие должности на основании правил приличия (система уже столь вредная в Англии) может быть безнаказанно применена и в Индии, в тот день будет положено начало упадку и падению нашего владычества в этой стране. Даже при самом искреннем намерении отдавать предпочтение достойнейшим кандидатам не должно ждать, чтобы случай доставил необходимое число способных к делу людей. Надобно придумать систему, которая бы их создавала. Прежняя система так и делала до сих пор, и потому, что она так делала, наше владычество в Индии продолжалось так долго и было постоянным, хотя и не слишком быстрым развитием народного благосостояния и улучшением управления. В настоящее время с такою горечью выражаются против этой системы и столько хлопочут о ее низвержении, как если бы воспитание и выдержка правительственных чиновников были безрассудством и беззаконием – ничем не оправдываемым вмешательством в права невежества и неопытности. В настоящее время существует немой заговор между теми, кто желал бы поинтриговать на счет первых мест в Индии в пользу своих здешних близких, и теми, кто находясь уже в Индии, желает, чтобы его из индиговой фактории или архивной канцелярии пересадили на место уставщика податей или судьи над миллионами народа. "Монополия" гражданской службы, которую так бранят, похожа на монополию адвокатских прав в судах; уничтожение первой из них было бы то же самое, что открытие скамьи в Westminster Hall'е первому приходящему, за которого друзья поручатся, что он по временам заглядывает в Blackstone.* Если бы когда-нибудь было принято правилом посылать отсюда людей или поощрять их к выезду в Индию для занятия там вы-

* Blackstone написал знаменитое руководство по части юриспруденции. Книга называется его именем. Прим. переводчика.

соких мест, не требуя, чтобы они изучили дело, проходя низшие должности, то самые важные места достались бы шотландским родственникам и авантюристам, не имеющим никакого чувства связи с краем, никаких предварительных знаний и обуреваемым одним только желанием – поскорее нажить деньги и возвратиться назад. Благо страны требует, чтобы те, кто должен управлять ею, были посланы туда в молодых летах, сперва только в качестве кандитатов, чтобы они начинали свою службу с первых ступеней лестницы и восходили на высшую ступень не иначе, как приобрев после надлежащего промежутка необходимые качества. Недостаток системы, принятой индийской компанией заключается в том, что хотя она и выискивала заботливо лучших людей для своих высших постов, однако же, если чиновник долго оставался на службе, то повышение, хотя и могло быть задержано, все-таки приходило, наконец, в той или другой форме к самому несостоятельному, как и к самому способному. Но надо припомнить, что даже и наименее способные в этом корпусе чиновников были все же люди, приготовленные для своей должности, люди, исполнявшие ее много лет, по меньшей мере безгрешно, под надзором высших. Впрочем, хотя это и уменьшало зло, но оно все-таки было значительно. Человек, который никогда не был годен на что-либо большее, чем должность помощника или присутствующего, должен им оставаться всю свою жизнь, а выдвигать надо других людей, хоть бы и младше его по службе. За этим исключением я не знаю никаких недостатков в старой системе назначений в Индии. Она, было, уже получила другое значительное усовершенствование, какое только могла принять, оно заключалось в выборе в кандидаты достойнейших из соискателей, явившихся на испытание. Кроме выгоды выбора деятелей между высшими дарованиями, это правило имело за собою еще и ту, что здесь не могло быть (разве случайно) никаких личных связей между кандидатами на места и лицами, имеющими голос в раздаче их.

Я не вижу никакой несправедливости в том, что общественные деятели для занятия мест в Индии должны быть выбираемы исключительно между людьми, специально к тому подготовленными. Если бы не требовалось предварительного прохождения низших ступеней и доступ к двери, ведущей к высшим местам оставался свободен, то в нее непрерывно стучали бы

влиятельные лица, так что ее нельзя бы уже было держать запертою. Единственное исключение должно быть сделано в пользу высшего из всех мест. Вице-король английской Индии должен быть лицом, избранным между всеми англичанами за свои высокие способности к управлению вообще. Если он обладает ими, то он сумеет отличить и воспользоваться в другом теми специальными знаниями в местных делах, которых он сам не имел возможности приобресть. Есть основательные причины желать, чтобы вице-король не был членом постоянной государственной службы. Все служебные ведомства имеют в большей или меньшей степени свои частные предрассудки и пристрастия, от которых высший правитель должен быть свободен. Едва ли люди, проведшие свою жизнь в Азии, как бы они ни были способны и опытны, могут знать вполне передовые европейские идеи об общей правительственной науке; эти идеи вице-король должен везти с собою и по прибытии сплавить с результатами, добытыми в Индии местным опытом. Принадлежа к другому классу, особенно если притом он назначен другою властью, высший правитель редко будет руководствоваться пристрастием при назначении исполнителей на служебные места. Это прочное обеспечение для выбора хороших деятелей существовало в редком совершенстве при смешанном управлении короны и Ост-Индской компании. Высшие распорядители служебными местами, генерал-губернатор и губернаторы, были назначаемы — на деле, если не формально — короной, т. е. общим правительством, а не уполномоченною корпорацией, и высшие чиновники короны, по всем вероятиям, не имели ни личных, ни политических связей в местных ведомствах, тогда как корпорация, которой члены по большей части служили в Индии, имела их прежде, и вероятно, имела и во время назначения правителей. Это ручательство за беспристрастие было бы далеко не так крепко, если бы гражданские правительственные чины, даже хотя бы и посланные на места, были доставляемы в заметной пропорции тем классом общества, который доставляет вице-королей и губернаторов. Даже предварительной конкурс был бы недостаточным ручательством. Он исключал бы только явное невежество и неспособность. Молодежь привилегированных фамилий вступала бы на арену с таким же количеством знаний, как и всякая другая молодежь; неспособный сын, конечно, не поступил бы на место

в индийской службе, так как для этого существуют церковные места, но после первого вступления на должность ничем уже нельзя бы было остановить пристрастных предпочтений. Тогда штат местных ведомств не мог бы состоять исключительно из людей, о которых распорядитель их жребия одинаково ни о ком ничего не слышал и не знает, напротив, часть их будет связана с ним лично, а другая, еще более значительная, политически. Поэтому члены известных семейств и лица, принадлежащие к высшим классам или имеющие влиятельные связи, будут возвышаться быстрее, чем их товарищи, будут держаться на местах, для которых они негодны или для которых другие были бы пригоднее. Тогда получили бы ход те же влияния, которыми поражено производство в армии, и только те люди (если еще существуют такие чудеса простодушия), которые верят в беспристрастие производства в войсках, будут ожидать беспристрастия и при новой системе в Индии. Я боюсь, что этого зла нельзя излечить ни одною из общих мер, возможных в настоящих условиях. Ни одна из них не даст того количества справедливости, какое вытекало само собою из принципа так называемого двойного правительства.

То, что мы считаем великим благом для английской системы правления в Англии, было ее несчастием в Индии – именно, что она выросла сама собою, что она построилась не по заранее обдуманному плану, а посредством ряда постепенно вводившихся мер и применений различных частей машины, придуманной первоначально для иной цели. Так как эта система выросла не из потребностей той страны, от которой зависело ее введение, то и ее практические выгоды не могли быть очевидны для нашей нации, поэтому требовались теоретические доводы для ее принятия. К несчастью, их-то, по-видимому, и не оказалось, и конечно, обыкновенные теории правления не могли их доставить, потому что эти теории строились для государств, совершенно неподходящих в своих главных чертах к этому случаю. Но в правлении, как и во всех видах человеческой деятельности, почти все принципы, которые имели долгую жизнь, были внушены наблюдениями над частным случаем, в котором общие законы природы действовали при новом или прежде не замеченном сочетании обстоятельств. Учреждения Британии и Соединенных Штатов имели честь вызвать большую часть теорий правления, которые

в доброе и худое время настоящих поколений пробуждают политическую жизнь народов Европы. Судьба Ост-Индской компании была показать истинную идею хорошего управления цивилизованной страны над подвластным полуварварским народом и, совершив это, погибнуть. В самом деле, будет странно, если через два или три поколения этот умозрительный вывод останется единственным остатком нашего владычества в Индии, если потомство скажет о нас, что мы случайно набрели на порядок, лучший, чем что-либо придуманное нашею мудростью, и что первым делом пробудившейся мысли было разрушить этот порядок и что таким образом мы допустили бесследно пропасть тому добру, которое уже готово было осуществиться, и все это благодаря незнанию принципа, с которым оно было связано. Di meliora; но если этот удар для Англии и цивилизации может быть отведен, то, чтобы отвести его, нужны политические понятия, гораздо более широкие, чем какие представляет английский или еропейский политический мир, и гораздо более глубокое изучение условий Индии и ее управления, чем то, которое хотели бы показать английские политики или те люди, которые снабжают мнениями английское общество.