**Джон Стюарт Милль. Рассуждения о представительном правлении**

Книга представляет собой всестороннее систематическое изложение принципов парламентской системы правления, написанное в 1861 г. Главную озабоченность автора вызывает возникающая в условиях чистой демократии опасность для свободы личности, исходящая от доминирующих в обществе средних классов: с одной стороны, посредственное умственное развитие представительного собрания и контролирующего его общественного мнения, и с другой — классовый характер законодательства численного большинства, образовавшегося из этого класса. Милль ставит задачу всеобщего представительства в парламенте (а не только большинства), с тем чтобы, обеспечив права — просвещенного — меньшинства, нейтрализовать тиранию большинства.

Ранее я читал [Джон Стюарт Милль. О гражданской свободе](http://baguzin.ru/wp/?p=12268).

Джон Стюарт Милль. Рассуждения о представительном правлении. – Челябинск: Социум, 2006. — 384 с.



**Глава I. В какой мере формы правления подлежат свободному выбору?**

Существует две противоположные теории о политических установлениях. По одному взгляду, формы правления — не что иное, как средства для достижения человеческих целей; они зависят только от человеческой изобретательности. Найти наилучшую форму правления, убедить других, что она действительно наилучшая, и побудить их добиваться ее — вот какой процесс происходит в уме людей, придерживающихся этой политической философии. По другому мнению, формы правления не подлежат выбору. Их надо брать такими, какими они сложились. Правительства не могут быть организованы по заранее намеченному плану: они «не создаются, а сами возникают». Наше дело по отношению к ним, как и по отношению ко всем другим явлениям мировой жизни, — изучать присущие им свойства и приспособиться к ним. Таким образом, путем постепенной агрегации создается правительственная система, вполне пригодная для народа, обладающего ею; но было бы тщетно навязывать ее другому народу, у которого природа и обстоятельства не содействовали ее самостоятельному возникновению.

**Глава II. Критерий хорошей формы правления**

Так как форма правления данной страны подлежит до известной степени свободному выбору, то теперь надо выяснить, чем мы должны руководствоваться при этом выборе, каковы отличительные особенности формы правления, наиболее соответствующие интересам данного общества. Классификация обыкновенно начинается и кончается распределением общественных потребностей по двум главным рубрикам порядка и прогресса. На мой взгляд, лучше отказаться от этих неверно противопоставленных понятий. Но если уже воспользоваться ими для того, чтобы научно установить понятие о хорошей форме правления, то философски было бы правильнее оставить без определения слово порядок, и сказать, что лучшая форма правления та, которая более всего ведет к прогрессу. Ибо прогресс предполагает порядок, но порядок не предполагает прогресса. Прогресс представляет собой высшую степень, а порядок низшую степень одного и того же явления. Порядок — скорее условие прогресса, так как, если мы желаем увеличить сумму нашего благосостояния, то прежде всего нам следует позаботиться о сохранении того, что мы уже имеем.

Всюду, где общее настроение таково, что всякий интересуется только своими личными делами и мало заботится об общественных интересах, хорошее управление немыслимо. Итак, если первым условием хорошего управления является нравственное и умственное развитие людей, составляющих общество, то высшая степень совершенства, доступная для какой-нибудь формы правления, состоит в том, чтобы способствовать нравственному и умственному развитию народа.

Но иначе обстоит дело с той частью общественных интересов, которые касаются лучшего или худшего воспитания самого народа. Рассматриваемые как орудия этого воспитания, установления должны коренным образом различаться в зависимости от уровня развития, уже достигнутого каким-нибудь народом. Признание этой истины, — хотя практика с ней считается в гораздо большей степени, чем наука, — должно быть рассматриваемо, как самая важная сторона превосходства современных политических теорий над теориями прошлого века: тогда обыкновенно защищалась представительная демократия для Англии или Франции такими доводами, на основании которых ее можно было бы признать единственно пригодной формой правления и для бедуинов, и для малайцев.

Народ, находящийся в состоянии дикой независимости, когда всякий живет только для себя и по большей части не подчиняется внешнему контролю, не способен на практике достигнуть высшей культуры, пока он не научится повиноваться. Поэтому необходимое качество правительства, возникающего в подобном народе, заключается в том, чтобы уметь заставить себе повиноваться. Следовательно, тут государственный режим должен быть деспотическим. Такие случаи встречаются в истории довольно часто и составляют, несомненно, одну из самых печальных ее страниц. Египетская иерархия, патриархальный деспотизм Китая были очень пригодными орудиями для того, чтобы поднять эти нации до того уровня цивилизации, которого они достигли. Но раз достигнув этого уровня, они остались неподвижными вследствие отсутствия духовной и личной свободы — двух условий прогресса, которые стали для них невозможными, вследствие именно тех установлений, которые подняли их так высоко; и так как установления эти не были отменены, то дальнейший прогресс остановился.

**Глава III. В теории лучшей формой правления следует признавать представительную**

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

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

Зависть, как черта национального характера, развивается тем сильнее, чем более принято приписывать жизненные удачи судьбе и чем менее на них смотрят, как на продукт личных усилий. Наиболее завистливые существа в мире — жители Востока. У французов, в сущности народа южного, покорность и терпение стали, несмотря на их природную живость, чертами их национального характера и наиболее понятными для них проявлениями мудрости и превосходства.

Активный характер, рассчитывающий только на собственные силы, не только сам по себе лучший, но и наиболее способен заручиться тем, что есть действительно хорошего и желательного в противоположном типе. Энергичный и смелый характер англичан и американцев может вызывать несочувствие разве только в том отношении, что эти народы часто растрачивают силы на второстепенные предметы. Но сам по себе он является залогом общего прогресса. Кто-то очень тонко заметил, что при неудаче француз говорит: «Надо вооружиться терпением», а англичанин: «Что за позор». Нация, которая считает для себя позором видеть, что дело идет плохо, и которая быстро приходит к заключению, что зло может и должно быть устранено, такая нация в конце концов сделает больше всего для общего прогресса. Пассивность, отсутствие стремлений и желаний составляют более роковое препятствие для прогресса, чем самое ложное направление энергии.

Очень важное значение имеет та практическая дисциплина, какой подвергается характер граждан, когда они, каждый в свою очередь, по временам призываются исправлять какую-нибудь общественную должность. Так, например, участие в судопроизводстве и народных собраниях подняло умственное развитие среднего афинского гражданина до такого уровня, какой не встречается ни у одного древнего или современного народа.

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

**Глава IV. При каких общественных условиях представительное правление неприменимо?**

Чем менее развит народ, тем менее, вообще говоря, пригодна для него представительная форма правления. Представительное правление неприменимо там, где оно не может быть устойчиво, т.е. там, где оно не удовлетворяет трем основным условиям: 1) народ должен быть расположен принять его; 2) народ должен иметь желание и способность выполнить то, что необходимо для его сохранения; 3) народ должен иметь желание и способность исполнять обязанности и функции, возлагаемые на него этой формой правления.

Когда народ не имеет достаточного уважения и достаточной привязанности к представительному правлению, то нет шансов сохранить его в ближайшем будущем. Устойчивость представительных учреждений зависит от готовности народа бороться за них в случае, если им будет угрожать опасность. Если в стране нет достаточно элементов, чтобы создать общественное мнение, интересующееся государственными делами, то избиратели будут пользоваться правом голоса только для того, чтобы служить личным или местным интересам.

Многие народы постепенно достигли свободы при помощи центральной власти, которая первоначально по своему положению была соперницей местных деспотов, а в конце концов стала властвовать над ними. История Франции представляет беспрерывный ряд таких примеров. Повиновение отдаленному монарху представляет уже само по себе свободу в сравнении с господством владельца соседнего замка. Таким образом центральная власть, деспотическая в принципе, служила главным орудием для достижения народом той ступени цивилизации, к которой он бы навряд приблизился при настоящем представительном правлении. В Европе есть страна, где этот процесс еще не кончен и где он не может быть завершен иным способом. Только самодержавная власть или всеобщая резня могла вызвать освобождение крестьян в России.

Неограниченной монархии скорее, чем представительному правлению, удается слить незначительные политические единицы в один народ, скрепленный чувством солидарности, достаточно сильный, чтобы противодействовать завоеваниям и нашествиям, и обладающий настолько разнообразными и значительными интересами, чтобы соответственно расширить общественный политический кругозор народа. Ввиду этих различных причин королевская власть, не стесняемая контролем представительных учреждений, является наиболее подходящей формой правления в ранней стадии развития какого-нибудь общества, не исключая и городских общин наподобие тех, какие существовали в древней Греции.

Правитель и их советники редко будут стоять значительно выше недостатков и степени культуры народа, за исключением того случая, когда они — иностранцы, принадлежащие к более цивилизованному народу или передовому обществу. Тогда, несомненно, правители могут в отношении цивилизации стоять значительно выше тех, кем они правят, и подчинение иностранному правительству этого вида, несмотря на неизбежно связанное с ним зло, часто приносит большую пользу народу, так как заставляет его проходить быстро многие фазисы прогресса и устраняет многие препятствия, которые могли бы долго продержаться, если бы народ был предоставлен своей собственной участи и своим природным влечениям. В стране, управляемой иностранцем, подобные благодетельные последствия может дать только правление гениального монарха, какие встречаются редко. Карл Великий представляет один из таких примеров, Петр Великий — второй.

Особенного внимания с точки зрения учреждений заслуживает нередко встречающийся случай, когда немногочисленная, но передовая часть населения, благодаря ли принадлежности к другой, более культурной, расе, или каким-либо другим обстоятельствам, заметно отличается по своему развитию и характеру от остальной его части. При таких условиях правление в руках представителей народной массы легко утратит многие преимущества, вытекающие из культурности высших классов.

**Глава V. Об истинных функциях представительных собраний**

Представительное правление означает, что весь народ или значительная его часть пользуется через посредство периодически избираемых ими депутатов высшей контролирующей властью, которая во всяком государственном строе где-нибудь да находится. В значительной степени верно мнение древних, воскрешенное великими авторитетами новейшего времени, что уравновешенный государственный строй невозможен. Равновесие существует почти всегда, но никогда стрелка весов не указывает на нуль.

Между контролем правительственной деятельности и ведением государственных дел существует большая разница. Тот же человек или то же собрание могут с успехом все контролировать, но не исполнять; и во многих случаях этот контроль будет тем совершеннее, чем менее человек или собрание действуют сами.

Признается, что во всех странах, где представительная система действует на практике удовлетворительно, многочисленные представительные собрания не должны управлять. Никакое собрание людей, если оно не организовано соответственно и не имеет руководителя, не способно действовать в истинном значении этого слова. Даже немногочисленная комиссия является менее пригодной, чем отдельное лицо. Но когда надо обсуждать какой-либо вопрос, собрание сделает это успешнее отдельного лица.

Народное собрание не способно управлять или давать точные инструкции. Всякая отрасль государственного управления является делом очень сложным, имеющим свои особые принципы и традиционные правила. Я знал общественных деятелей и министров со значительными природными способностями, которые при первых своих шагах на новом для них административном поприще вызывали улыбки своих подчиненных тем тоном, в каком они возвещали, как о никому неведомой, впервые ими только открытой истине, о такой элементарной идее, которая, вероятно, всякому приходит в голову при первом знакомстве с предметом, и которая тотчас же им оставляется при более серьезном его изучении. Правда, что всякий государственный деятель знает, когда надо отступать от традиций и когда надо их держаться. Но нельзя думать, что он выполнит свое дело лучше, если совсем не будет знать традиций. Человек, не знакомый с приемами, освященными общим опытом, не способен судить об обстоятельствах, требующих отступления от установленных приемов.

Истинная задача представительного собрания состоит не в управлении, к которому оно совершенно неспособно, а в наблюдении над правительством; оно должно подвергать гласности все его действия, побуждать к разъяснению и оправданию тех из них, которые могут возбуждать сомнения, порицать их, когда они этого заслуживают. Это, несомненно, составляет довольно широкую власть и достаточную гарантию национальной свободы. Сверх того, парламент имеет еще другую функцию, по важности не уступающую первой, именно — служить одновременно средством для выражения неудовольствия и представителем всевозможных мнений; он представляет собой арену, на которой могут проявляться во всей полноте и вступать в борьбу не только общие мнения нации, но и мнения отдельных ее частей и, насколько возможно, мнение всех выдающихся деятелей.

**Глава VI. Недостатки и опасности, присущие представительному правлению**

Следует признать, что во многих отношениях бюрократическая организация имеет большое преимущество над демократической. Первая сосредоточивает в себе опыт, приобретает освященные временем, продуманные и испытанные правила и представляет гарантии, что заведование делами будет предоставлено лицам, знакомым с ними на практике, но она не благоприятствует в равной мере проявлению индивидуальной самодеятельности. Присущая бюрократическим правительствам болезнь, от которой они обыкновенно умирают, это рутина. Они гибнут от неизменности своих принципов, но еще более вследствие всеобщего закона, по которому все, что становится рутиной, утрачивает свою жизнеспособность и, лишенное души, действует лишь механически, не исполняя своей истинной задачи.

Дурные черты — предпочтение эгоистических интересов общим и непосредственных, ближайших косвенным и отдаленным, — сильнее всего порождаются и развиваются у лиц, обладающих властью.

Как только человек или класс людей заручится властью, индивидуальные интересы или интересы этого класса приобретают в их глазах небывалое значение. Этим объясняется всеобщее убеждение, основанное на всеобщем опыте, что власть портит человека.

Одна из величайших опасностей демократии, как и всякой другой формы правления, заключается в пагубных интересах правителей; мы говорим о законодательстве и о правительстве, преследующих (успешно или неуспешно) непосредственные выгоды господствующего класса и причиняющих этим продолжительный вред всему народу.

Если бы общество состояло из двух классов, т.е. с одной стороны из представителей ручного и родственного ему труда, а с другой — из хозяев и людей соответственной группы, то эти два класса должны быть уравновешены в представительной системе; другими словами, каждый из них должен располагать одинаковым числом голосов в парламенте, так как если большинство каждого класса, при разногласиях, по большей части руководствуется своими классовыми интересами, то меньшинство подчиняется разуму, справедливости и общему благу; и это меньшинство каждого из классов, вступая в союз с другим классом, дает ему перевес над притязаниями собственного большинства, которые, по его мнению, не должны одержать верх.

**Глава VII. Истинная и ложная демократия. Представительство большинства и представительство всего народа**

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

В демократии, действительно основанной на равенстве, всякая партия должна быть представлена не чрезмерно, но пропорционально числу избирателей. Большинство избирателей должно всегда иметь большинство представителей; но и меньшинство избирателей должно всегда иметь своих представителей.

Поразительный пример представляют Соединенные Штаты. Там при выборах президента самая сильная партия не осмеливается выставить наиболее влиятельных кандидатов, потому что каждый из них находился долгое время на виду у публики и восстановил против себя ту или другую часть партии, и, следовательно, для того, чтобы собрать все голоса, он оказывается менее пригодным, чем кандидат, о котором до тех пор общество не слышало.

Томас Хэйр предложил [оригинальную избирательную систему](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4_%D0%A5%D1%8D%D0%B9%D1%80%D0%B0). По ней избирательная единица, т.е. число избирателей, имеющих право на одного представителя, определяется обыкновенным способом получения средних цифр, т.е. число имеющих право голоса делится на число мест в палате: и всякий кандидат, получающий это число, становится представителем, хотя бы это число получилось из разных избирательных пунктов. Голоса, как и в настоящее время, подаются по избирательным округам, но всякий избиратель имеет право голосовать за всякого кандидата, где бы он ни выставил свою кандидатуру. Поэтому те избиратели, которые не желали бы иметь своим представителем кого-нибудь из местных кандидатов, могут подавать голоса в пользу кандидата, более всех других соответствующего их желаниям. Таким образом меньшинство воспользуется фактически своим избирательным правом, которое при другой системе может оказаться для них бесполезным. Но важно, чтобы не только избиратели, отказывающиеся от подачи своих голосов в пользу местных кандидатов, но и те, которые, голосуя за них, терпят поражение, могли находить в другом месте представительство, которого они почему-либо не получили в своем собственном округе. Поэтому в проекте предусмотрено, что избиратель может занести в свой избирательный список кроме имени кандидата, которому он отдает предпочтение, еще и имена других кандидатов. Его бюллетень засчитывается только одному кандидату; но если последний не будет избран за отсутствием требуемого числа голосов, то бюллетень засчитывается следующему кандидату.

Избиратель может составить свой список в известном порядке, так что если имена, стоящие во главе списка, не получат требуемого числа голосов или получат их помимо этого избирателя, то его голос может быть зачтен тому кандидату, которого он хочет поддержать. Чтобы получить полный состав депутатов, а также чтобы помешать наиболее популярным кандидатам завладеть почти всеми голосами, необходимо, чтобы кандидату — сколько бы голосов он ни получал — засчитывалось не больше, чем это требуется для его избрания; голоса же остальных избирателей засчитываются следующему кандидату в соответственных списках, который в них нуждается, и они могут пополнить недостающее ему число голосов. Для решения вопроса, какие голоса, полученные кандидатом, будут ему зачтены и какие зачтутся другим, в проекте предложено несколько систем.

В ложной демократии, которая вместо того, чтобы давать представительство всем, дает его только местному большинству, голос просвещенного меньшинства может вовсе не иметь органа в представительном собрании. Всем известен факт, что в американской демократии, которая построена по этому ложному образцу, высокопросвещенные члены общества даже и не пытаются выставлять свою кандидатуру в члены Конгресса или законодательных собраний штатов, потому что уверены, что у них нет никаких шансов быть избранными. Против этого зла система личного представительства является специфическим средством. Меньшинство просвещенных умов, рассеянных по различным избирательным округам, соединяется, чтобы избрать пропорциональное число самых талантливых людей, какие только имеются в стране.

**Глава VIII. О расширении избирательного права**

Одно из главных преимуществ свободного правления заключается в воспитании ума и чувств народа, проникающем в самые глубокие слои его, когда он призван к участию в действиях, непосредственно затрагивающих крупные интересы. Если же кто-нибудь в этом сомневается, то я приведу в свидетельство все содержание великого сочинения Токвиля и в особенности его суждения об американцах. Почти всех путешественников поражает тот факт, что американец одновременно патриот и человек культурный, и Токвиль доказал, какая тесная связь существует между этими качествами и демократическими учреждениями. Вот почему никакая избирательная система не может долго действовать исправно, если в ней какое-нибудь лицо или класс совершенно исключены и, если избирательное право не будет доступно всем совершеннолетним, желающим получить его.

Однако есть некоторые исключения. Я не допускаю, чтобы человек неграмотный и не знающий первых правил арифметики, мог участвовать в выборах. Всеобщее обучение должно предшествовать общему избирательному праву. Важно также, чтобы собрание, вотирующее общие или местные налоги, избиралось исключительно теми, кто вносит часть этих налогов. По духу английского государственного права представительство должно быть строго согласовано с обложением.

Имущественный ценз, как критерий избирательного права, всегда возбуждал и всегда будет возбуждать озлобление. Единственным основанием для предоставления одному лицу нескольких голосов может служить личное умственное превосходство. Если меня спросят, сколько голосов можно уделить одному лицу на основании его умственного превосходства, то я отвечу, что это само по себе несущественно, лишь бы различия и градации устанавливались не произвольно, но так, чтобы их все могли признать, и допустить по совести. Но при этом принцип предоставления нескольких голосов одному лицу ни в каком случае не должен применяться в таких широких размерах, чтобы лица, пользующиеся этим преимуществом, или классы (если они есть), к которым они главным образом принадлежат, могли, благодаря ему, получить перевес над всеми остальными избирателями.

**Глава IX. Прямые и косвенные выборы**

В некоторых конституциях установлена избирательная система, в силу которой избиратели выбирают не прямо членов парламента, а сперва избирателей, а последние уже совершают окончательный выбор. В пользу этой, так сказать, фильтрации народного голосования через посредствующее собрание говорит многое. Ведь действительно, для того, чтобы судить, кому из наших соседей можно доверить избрание члена парламента, требуется гораздо меньше ума и образования, чем для выбора наиболее способного депутата в парламенте.

Пример такого подхода — Сенат Соединенных Штатов. Такой способ выборов оказался в высшей степени практичным и, конечно, самым совершенным из всех избирательных способов в Соединенных Штатах, так как в Сенат непременно попадают наиболее видные деятели из людей, выдвинувшихся на общественном поприще деятельности. Ввиду этого примера нельзя утверждать, что косвенные выборы никогда не могут представлять преимуществ. При известных условиях это — лучшая система, какую только можно придумать. Но эти условия встречаются на практике только в федеральном государстве, наподобие Соединенных Штатов, где выборы могут быть доверены местным собраниям.

В целом же все выгоды косвенных выборов могут быть достигнуты и при прямых. Между тем последние имеют много **не**выгодных сторон, свойственных им одним. Как только косвенная система выборов начнет действовать, ее действие окажется вредным. И это правило оправдывается всюду, где бы она ни была введена и где нет таких условий, какие мы встречаем в Соединенных Штатах при выборе сенаторов.

**Глава Х. О способе голосования**

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

Тут полной свободы быть не может: при подаче голоса избиратель может столько же руководствоваться своими личными желаниями, сколько присяжный, когда он произносит приговор. Это — обязанность в самом строгом значении слова; избиратель обязан подавать свой голос согласно лучшему и самому добросовестному представлению об общественном благе.

При всяких политических выборах избиратель должен считать своим безусловным нравственным долгом руководствоваться общественными интересами, но не своею личною выгодою, и подавать свой голос по совести, как будто он единственный избиратель и выборы зависят исключительно от него.

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

Пока сам кандидат и общество смотрят на функцию члена парламента не как на обязанность, которую надо нести, а как на милость, которой следует домогаться, до тех пор останутся тщетными все усилия внушить обыкновенному избирателю сознание, что выборы составляют также обязанность и что он не должен подавать голоса по каким-либо другим соображениям, кроме соображений личной пригодности данного кандидата. Мы должны отвергнуть то, что часто предлагалось как средство сделать парламент доступным лицам всякого звания и состояния, т.е. назначение членам парламента жалованья.

**Глава XI. О сроке парламентских полномочий**

С одной стороны, депутат не должен сохранять своих полномочий в течение такого продолжительного срока, чтобы он мог забыть о своей ответственности, или относиться к своим обязанностям недостаточно внимательно, или при исполнении их руководствоваться личными интересами, или же, наконец, пренебрегать теми добровольными и публичными совещаниями со своими избирателями, которые (солидарен он с последними или нет) составляют важное преимущество представительного правления.

С другой стороны, депутат должен сохранять свое место в течение достаточно продолжительного времени, чтобы можно было составить себе о нем суждение на основании не какого-нибудь отдельного факта, а всей совокупности его деятельности. Далее, он должен иметь по возможности более широкий простор для выражения своих мнений и взглядов, насколько это совместимо с народным контролем, составляющим сущность свободного правления. Для этого необходимо, чтобы контроль применялся только тогда, когда контролируемый имел достаточно времени проявить все свои достоинства и доказать своим избирателям, что он может быть не только простым орудием и выразителем их мнений, но и заслуживающим доверия представителем.

**Глава XII. Должны ли члены парламента давать обязательства**

В Голландии члены Генеральных Штатов признавались простыми делегатами; и этой доктрины придерживались с такой строгостью, что, когда возникал вопрос, который не был предусмотрен в инструкциях, депутаты сносились со своими избирателями, точно так же, как сносится посланник с правительством, которым он аккредитован. В Англии и во многих других конституционных странах закон и обычай предоставляют члену парламента право голосовать по своему убеждению, хотя бы его мнение и расходилось с мнением его избирателей.

Формальные обязательства избранных лиц перед избирателями нежелательны. Избиратели имеют право в точности знать политические убеждения и чувства своего кандидата; и не только имеют право, но часто бывают обязаны отказать кандидату, который не согласен с ними в некоторых пунктах, составляющих основу политических убеждений. Теория представительства посредством обязательных полномочий мне представляется ложной и вредной по своим последствиям.

**Глава XIII. О второй палате**

Я не считаю сильным аргумент, чаще всего приводимый в пользу двух палат, что они представляют собою средство против опрометчивости и вызывают вторичное обсуждение сомнительного закона. Сильнее всего, по моему мнению, в пользу двух палат говорит вредное влияние, оказываемое на представителя власти — единичного и коллективного — сознанием, что все зависит от него одного. Если римляне предпочитали иметь двух консулов, то и теперь желательно иметь две палаты, чтобы ни одна из них не подвергалась развращающему влиянию нераздельной власти, даже в течение короткого срока. Одно из самых необходимых условий в деле управления общественными делами, и особенно в деле заведования свободными учреждениями, составляет миролюбие, готовность к компромиссам, некоторая уступчивость по отношению к противникам и склонность облекать хорошие мероприятия в форму, наименее оскорбительную для лиц, придерживающихся противоположных мнений.

Целесообразность второй палаты зависит от той общественной поддержки, на которую она может рассчитывать извне. Собрание, которое не опирается на какую-нибудь крупную силу в стране, бессильно против собрания, имеющего такую опору. Аристократическая палата сильна только при аристократическом общественном строе. Палата лордов была некогда у нас самой могущественной силой, а палата общин являлась силой только умеряющей. Я не могу поверить, чтобы при действительно демократическом общественном строе палата лордов могла иметь какое-либо практическое значение как сила, сдерживающая демократию.

С того момента, как условное положение и личное богатство перестает внушать страх демократии, палата лордов теряет свое значение. Из всех принципов, которые могут быть положены в основание разумно-консервативного собрания, предназначенного умерять и регулировать демократическую власть, лучшим представляется мне положенный в основание римского сената, самого мудрого и осмотрительного собрания, когда-либо управлявшего государственными делами. Если одна из них народная палата, то другая должна быть палатой государственных людей, советом, составленным из всех еще живущих общественных деятелей, занимавших какой-нибудь важный политический пост или исполнявших какие-нибудь важные политические функции. Нет другого способа составления второй палаты, который представлял бы больше гарантий обеспечения за нею веса и значения в роли сдерживающей силы.

**Глава XIV. Об исполнительной власти в представительном правлении**

Не должно существовать нескольких независимых друг от друга ведомств, чтобы руководить различными частями одного целого, как это было еще недавно в нашем военном ведомстве. Когда дело идет о достижении определенной цели, то заботу об этом нужно предоставить одному ведомству. «Коллегии, — как удачно выразился Бентам, — служат ширмами». Поэтому совещательные учреждения не представляются пригодным орудием для административной деятельности.

Обыкновенно глава какого-либо ведомства по существу является политиком. И если это правило редко оправдывается, то значит, правительство неудовлетворительно.

Целесообразно ли, чтобы президент, как в Соединенных Штатах избирался всем народом? На этот вопрос нелегко ответить. Отчасти хорошо, если глава исполнительной власти в конституционном отношении независим от законодательного собрания и, если два главных представителя государственного управления, избранные наравне и перед ним ответственные, служат противовесом друг другу. Это положение дела вполне соответствует той ревнивой заботливости, с какой американцы избегают всякого сосредоточия сильной власти в одних руках. Но в данном случае преимущества его слишком ничтожны, сравнительно с его невыгодными сторонами. Кажется, было бы лучше, если бы первое должностное лицо в республике назначалось представительным собранием. Во-первых, при таком способе назначения можно быть уверенным, что предпочтение будет оказано наиболее достойному человеку. Между тем президент Соединенных Штатов, с тех пор, как последний из основателей республики сошел со сцены, почти всегда человек никому неизвестный или стяжавший известность на каком-либо другом поприще, но не на политическом.

Наиболее пригодными кандидатами партий, когда речь идет о выборах, в которых принимает участие вся страна, бывают не наиболее выдающиеся их представители. Последние всегда имеют личных врагов; они своей деятельностью или, по меньшей мере, своими убеждениями восстановили против себя значительную часть общества и поэтому не могут рассчитывать на такое значительное число голосов, как человек без громкого прошлого, известный только тем, что он разделяет убеждения своей партии. Второе важное соображение против нынешней системы выборов президента — это постоянная избирательная агитация. Когда назначение на высший государственный пост совершается народным голосованием через каждые четыре года, то весь промежуток времени между одними выборами и другими в сущности происходит в интригах. Всякий общественный вопрос обсуждается и решается с точки зрения не столько его действительного значения, сколько его влияния на президентские выборы.

Менее всего назначение должностных лиц путем народного голосования желательны в судебном ведомстве. Народ мало способен правильно оценивать специальные знания и качества, требуемые для занятия этого рода должностей, а между тем нет должности, где бы безусловное беспристрастие и непричастность к политическим партиям были бы так важны, как тут. По мнению некоторых мыслителей, между прочим и Бентама, хотя и желательно, чтобы судьи не назначались народным голосованием, однако население их округа должно иметь право, удостоверившись в их непригодности, устранить их от должности.

Если бы судья мог быть смещаем народным голосованием, то всякому, желающему достигнуть этой цели, стоило бы только воспользоваться его судебными решениями, и представить их в известной окраске на суд общественного мнения, вовсе некомпетентного, вследствие недостаточного знакомства с данным делом, или вследствие недостатка той осмотрительности и беспристрастия, каким руководствуется судья; затем он наигрывал бы на народных страстях и предрассудках там, где они существуют, и старался бы возбудить их там, где их нет. В конце концов судьи почувствовали бы, что они рискуют своей должностью всякий раз, когда им приходится произносить приговор по делу, представляющему общий интерес, и что для них гораздо менее существенно искать наиболее справедливого решения, чем такого, которое возбуждает сочувствие общества, или которое менее всего допускает злостные толкования. Я опасаюсь, что установленная некоторыми новыми или пересмотренными конституциями отдельных североамериканских штатов практика подвергать судей периодическому народному переизбранию составляет одну из опаснейших ошибок, когда-либо совершенных демократией.

**Глава XV. О местных представительных собраниях**

Все исследователи и мыслители признают серьезным злом, что парламент посвящает свое время решению громадного числа частных дел, которые занимают его членов и отвлекают их от задач, наиболее свойственных великому народному собранию.

Необходимы не только отдельные исполнительные органы для чисто местных функций (подобные органы существуют при всех формах правления), но и отдельный орган для контроля общества над этими агентами, так, как только такое специальное собрание может с успехом его вести. Первоначальное назначение чиновников, наблюдение за ними, противодействие превышению ими власти, назначение необходимых сумм для их деятельности или отказ в них не могут быть делом ни парламента, ни высшей исполнительной власти, а только жителей данной местности. Однако, очевидно, нельзя допустить, чтобы они лично и непосредственно исполняли эти функции.

Так как главная задача местных собраний заключается в установлении местных налогов и расходовании их, то избирательное право должно принадлежать всем, кто платит местные налоги, а кто их не платит — лишается этого права.

Истинная цель местного представительства заключается в том, чтобы люди, имеющие общие интересы между собой в отличие от интересов, присущих всем гражданам страны, сами заведовали своими специальными интересами, и этот принцип нарушается, если местное представительство по своему составу не соответствует естественной группировке местных интересов. Каждый город имеет свои интересы, крупные или мелкие, общие для всех его жителей. Различные кварталы одного города почти никогда не представляют разнообразия местных интересов: все они имеют одни и те же задачи, одни и те же расходы.

Разделение Лондона на шесть или семь независимых округов, из которых каждый имеет свою специальную организацию для заведования местными делами, а некоторые даже лишены внутреннего единства, не допускает последовательного или объединенного совместного решения общих задач, устраняет возможность установления однообразного принципа для принятия местных мероприятий, заставляет центральное правительство принимать на себя задачи, которые лучше было бы оставить на попечении местных властей (об аналогичном спорном разделении Нью-Йорка в XX веке см. [Джейн Джекобс. Смерть и жизнь больших американских городов](http://baguzin.ru/wp/?p=12566)).

Другой не менее важный принцип заключается в том, чтобы каждый местный округ имел только одно выборное собрание для всех местных дел, а не разные собрания для различных категорий этих дел. Причины, вызывающие необходимость разделения труда в сфере исполнения, неприменимы к контролю. Задача выборного собрания заключается не в том, чтобы действовать, а, чтобы наблюдать за надлежащей деятельностью других и предупреждать упущения. Она может быть исполнена для всех отраслей административной деятельности одним контролирующим собранием, которое руководствуется не временными и узкими соображениями, а постоянными и широкими.

Власть, наиболее сведущая в общих началах, должна руководить ими, между тем как власть, наиболее компетентная в частностях, должна действовать в этой сфере. Главная задача центрального правительства заключается в том, чтобы давать инструкции, а местного — чтобы применять их. Власть может быть локализована, но знание, чтобы приносить пользу, должно быть централизовано.

Некоторые могут полагать, что, хотя центральная власть значительно превосходит местные в знакомстве с принципами управления, однако главная задача, на которую мы так сильно напирали, именно социальное и политическое воспитание граждан требует, чтобы они управляли собою по мере собственного разумения.

**Глава XVI. Национальность и представительное правление**

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

По вышеизложенным причинам свободные установления по большей части требуют, чтобы политические границы совпадали с национальностями. Однако, в некоторых местностях Европы различные национальности так перемешаны, что установить для них отдельные правительства немыслимо.

**Глава XVII. О представительном правлении союзных государств**

Организация союза государства может быть различная. Союзные власти могут только быть представителями правительств, а их распоряжения — иметь обязательную силу только для последних, или же они могут издавать законы и распоряжения, непосредственно обязательные для самих граждан. Первого из этих принципов придерживались так называемый германский союз, и швейцарская конституция до 1847 г. Руководствовалась им и Америка в течение нескольких лет после войны за независимость. Второго принципа придерживается теперешняя конституция Соединенных Штатов и Швейцария с 1847 г.

[Федералист](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%81%D1%82), сборник статей, написанных тремя отцами-основателями в защиту и пояснение новой союзной конституции, когда она ожидала народного одобрения, все еще представляет лучший трактат о союзном правлении.

Если существуют условия для создания прочных союзных государств, то распространение их крайне желательно. Уменьшая число маленьких государств, которые не в силах самостоятельно защищаться, образование союзных государств ослабляет стремление к агрессивной политике, основанной на силе оружия. Оно естественно прекращает войны и дипломатические ссоры, как и стеснения торговли между государствами, входящими в состав союза.

**Глава XVIII. Как должно управлять свободное государство своими владениями**

В настоящее время Англия твердо придерживается как в теории, так и на практике принципа, что ее колонии с европейским населением пользуются наравне с метрополией полным внутренним самоуправлением. Иностранцы могут управлять страной лишь весьма несовершенно и преодолевая большие трудности, даже если между управляющими и управляемыми нет основной противоположности в привычках и воззрениях. Иностранец редко понимает народ.

Благополучие Индии требует, чтобы люди, предназначенные управлять ею, посылались туда уже в молодости в качестве простых кандидатов, начинали свою службу с простых должностей и повышались только по прошествии некоторого времени, когда они докажут свою подготовку. Если дверь, ведущая к высшим должностям, будет, хотя бы только случайно, открываться лицам, не побывавшим на низших, то в нее будут так усердно стучаться влиятельные люди, что трудно будет держать ее вообще закрытой.