

К.Д. КАВЕЛИН

МЫСЛИ О ВЫБОРНОМ НАЧАЛЕ

***Аннотация.** В статье, написанной в 1876 году, рассказывается о разных формах юридического представительства. Рассказывая о частном, общественном и государственном вариантах этого явления, автор уделяет особое внимание выбранному представительству и приходит к выводу, что оно востребовано потребностями государственной жизни и вытекает из общих условий развития общества и власти. Для подтверждения своих умозаключений автор обращается как к зарубежному (в основном европейскому) опыту, так и к историческому прошлому России.*

***Ключевые слова:** представительство, государство, правительство, общество, государственное представительство, общественное представительство.*

THOUGHTS ON THE ELECTION

***Abstract.** An article written in 1876 describes different forms of legal representation. Talking about the private, public and state versions of this phenomenon, the author pays special attention to the elected representation and comes to the conclusion that it is in demand by the needs of public life and stems from the general conditions of the development of society and power.*

***Keywords:** representation, state, government, society, state representation, public representation.*

Вопрос о представительстве у нас один из самых старинных. Многим это покажется невероятным, но факты говорят в пользу такого мнения. Есть указание, что о представительстве думали Петр Великий и император Александр I; а обстоятельства, сопровождавшие вступление на престол Анны Ивановны, и ряд внутренних событий в русском государстве, начиная

КАВЕЛИН Константин Дмитриевич (1818–1885) — историк, правовед, психолог, социолог и публицист. В 1839 году окончил юридический факультет Московского университета с золотой медалью. В 40-е годы XIX века участник кружка Т.Н. Грановского, разделяя идеи западничества. В 1844 году получил степень магистра государственного права, защитив диссертацию «Основные начала русского судостроительства и гражданского судопроизводства в период времени от Уложения до Учреждения о губерниях», был назначен исполняющим должность адъюнкта по кафедре истории русского законодательства в Московском университете. В 1848 году был вынужден покинуть университет. Служил редактором городского отделения хозяйственного департамента министерства внутренних дел. С 1850 года начальник учебного отделения в Штабе военно-учебных заведений, с 1853 года начальник отделения в канцелярии Кабинета министров. В 1857–1861 годах занимал кафедру гражданского права Петербургского университета. Затем служил в министерстве финансов. В 1878 году получил кафедру гражданского права в Военно-юридической академии. С 1883 года президент Вольно-экономического общества. Участник подготовки крестьянской реформы 1861 года. Один из идеологов либерализма в России. Наряду с Б.Н. Чичериным является основателем государственной школы в русской историографии. Умер в Петербурге. Главные сочинения: «Взгляд на юридический быт Древней России» (1847), «Краткий взгляд на русскую историю», «Задачи психологии» (1872), «Задачи этики» (1885).

с царствования императрицы Екатерины II до нашего времени, доказывает, что оно давно уже занимает и русское общество. Интерес к этому вопросу постепенно усиливался. Теперь (1876) он у всех в уме и на устах, как после Крымской войны¹ и отмены крепостного права. Большинство образованного русского общества в столицах и провинции убеждено, что только в представительстве заключается верное средство против разных наших общественных недугов.

Единомыслие по этому предмету, как и по многим другим, есть, впрочем, только кажущееся. Оно тотчас же разлетится в прах, как только мы попробуем точнее определить, какое именно представительство и с каким характером оно, по мнению большинства публики, желательно. Оказывается, что русские государи и разные слои русского общества понимали его совсем иначе; что в разные эпохи взгляды на представительство существенно изменялись; что и теперь в разных кружках русского общества его понимают далеко не одинаково, несмотря на то, что интерес к вопросу значительно усилился и занимает гораздо больше умы, чем когда-либо прежде.

Взгляды на представительство у нас в настоящее время до того различны, противоречивы и сбивчивы, что оно больше служит поводом к разногласию, чем к сближению и соединению мнений. Причины, почему это так, должно искать в том, что вопрос этот не обсуждался гласно, в печати и, следовательно, не мог быть рассмотрен со всех сторон. Каждый решает его так или иначе, про себя, как умеет; а знаниями и практическою опытностью в общественных делах мы, вообще говоря, не особенно богаты: от того у нас и не могло образоваться ясного, определенного взгляда на этот предмет. При таких условиях обязанность каждого с полною правдивостью высказать свои мысли об этом вопросе. Только тогда он созреет в нашем сознании, и устранятся ошибочные воззрения, которые его затемняют и запутывают.

Что такое представительство по своему существу, помимо ближайших применений и осложнений, с какими оно является в действительной жизни? — вот что необходимо установить прежде всего.

Слово «представительство» имеет несколько различных значений, которые обозначают различные оттенки одного и того же понятия. В ежедневном разговоре оно выражает образцовое совершенство в том или другом роде. Называя кого-нибудь представителем эпохи, школы, направления и т.п., мы этим выражаем, что он соединяет в себе или в своих произведениях все характеристические отличительные черты эпохи, школы и т.п.; что он или его произведения — лучший образец, совершеннейший экземпляр в своем роде. В этом понятии уже заключается, что такое-то лицо, автор, мастер

¹ Крымская война (Восточная война) 1853–1856 годы. Началась как русско-турецкая. С февраля 1854 года Турция действовала в союзе с Великобританией, Францией, Сардинским королевством (с 1855 г.).

и т.п., как совершеннейший образец, заменяет своими произведениями все прочее того же рода, представляет их собой.

То, что в ежедневной жизни есть взгляд, оценка, суждение, то в области юридических отношений становится правами и обязанностями. Представитель в юридическом смысле есть тот, кто имеет право от имени другого что-либо требовать или обязан за другого исполнить предъявленные законные требования. Так, уполномоченный, поверенный в качестве представителя истца или ответчика имеет право предъявлять его иск или отвечать за него в суде; так, управляющий домом или приказчик имения, получивший доверенность от домохозяина или землевладельца, вступает вместо него в договоры и сделки; к нему вместо хозяина предъявляются требования по имению или дому, он получает за хозяина платежи и т.п. Более подробное рассмотрение последствий такого рода отношений покажет, что значит представительство в делах частных, касающихся имущественных интересов.

Уполномоченный заступает перед посторонними лицами место известного лица, разумеется, только в той мере, как он к тому уполномочен. Из такого заступления возникают сложные юридические отношения, т.е. права и обязанности. Во-первых, действия представителя, когда он не выходит из границ полномочия, почитаются за действия того лица, место которого он заступает. Если этими действиями создаются или приобретаются права, то они принадлежат не представителю, а представляемому лицу. Точно так же, если действиями уполномоченного создаются или принимаются обязанности, то они падают на представляемое лицо, а не на его представителя, их несет первый, а не последний; во-вторых, если представитель преступил в своих действиях границы полномочия, то за такие действия он отвечает сам, т.е. юридические последствия, возникающие из таких действий, падают не на то лицо, чье место он заступает, а на него самого; наконец, в-третьих, если представитель, не преступая границ своего полномочия, действовал в ущерб и вред лица, место которого заступил, т.е. или упустил его выгоды и пользы, или создал для него обязанности, которых не должен был создавать или мог не принимать, то отвечает пред лицом, которое представлял, за весь ущерб или вред, ему нанесенный.

Таким образом, представительство, перенесенное на юридическую почву, разлагается на ряд сложных юридических отношений, т.е. прав и обязанностей, в которых удерживается, хотя в измененном виде, то же понятие о представительстве, на которое указано выше, а именно: одно лицо заступает место другого, причем предполагается, что оно будет действовать в его интересах наилучшим образом.

Тот же характер и значение имеет представительство и в заведовании делами сословия, корпорации и обществ, юридических лиц с личным характером и реальных, частных и публичных учреждений, благотворительных,

учебных, ученых и т.п., общества, сословия, корпорации и учреждения имеют надобность для ведения своих дел в представительстве. Собрание людей не может действовать само, непосредственно, во всех делах; учреждения — больницы, богадельни, учебные и ученые заведения, — как лица воображаемые, должны по необходимости быть представляемы живыми людьми.

Представители в том и другом случае имеют двоякое назначение: они, во-первых, заправляют делами обществ и учреждений в пределах полномочия, которым облечены, и, во-вторых, представляют эти общества и учреждения перед всеми прочими лицами, действительными или фиктивными.

По мере того, как мы поднимаемся из частной жизни к жизни общественной и государственной, представительство, в изложенном смысле, появляется все чаще и чаще; наконец, непосредственно за себя действующие живые лица совершенно исчезают; остаются только представители отвлеченных начал и воображаемых, фиктивных лиц. Рядом с тем представительство получает обязательный характер и становится независимым от частного усмотрения и произвола. Это и естественно. В общественной и государственной сфере действуют уже не непосредственные лица, а принципы, начала, представляемые живыми людьми. В государственном управлении, областном и центральном, все совершается чрез представителей. Каждое должностное лицо не только представляет должность, сан, в которые облечен, но и ту власть, которой подчинен в порядке правительственной и служебной иерархии. Каждый чиновник действует в делах управления не своим лицом, а во имя должности, которую занимает; каждый есть в то же время орган власти и в этом смысле ее представитель.

II

Сказанное известно всем и каждому и составляет азбуку в учении о представительстве вообще. Мы только потому сочли необходимым освежить в памяти читателей эти элементарные понятия, что в наших разговорах под представительством почти всегда подразумевается только один из многих его видов, именно, представительство государственное, и притом только выборное. Рассуждая о нем, мы редко обращаем должное внимание на те видоизменения, которым представительство подвергается, становясь государственным учреждением, и, сами того не замечая, подводим последнее под начало первого. Постараемся в немногих словах пояснить, к каким ошибкам это ведет.

В частной жизни, в устройстве обществ, корпораций и общественных союзов, образовавшихся по свободному почину частных людей, формы юридических отношений и порядок общежития определяются доброй волей и взаимным соглашением заинтересованных лиц. Целые государства основаны и устроены на таких началах, например, Северо-Американские

Соединенные Штаты, зерном и прототипом которых были свободные союзы сектантов, выселившихся в Новый Свет. Вообще добровольные выселенцы в новые страны вдалеке от отечества всего чаще устраивались по типу свободных ассоциаций, в которых на первом плане стоит личная инициатива и добровольное соглашение.

Рядом с этими элементами общественного и государственного быта существуют другие, определяющие формы общежития и государственное устройство помимо усмотрения частных лиц. Везде и всюду, даже в государствах, возникших из свободных ассоциаций, религия, национальность, территория, отношения к соседним народам и державам, наконец, разные обстоятельства и случайности и установившиеся под влиянием этих данных, вследствие продолжительной оседлости на одних местах, предания и нравы, образуют тот не зависящий от воли отдельных лиц элемент, которого они не могут не признавать, с которым волей-неволей должны считаться. Смотреть на этот элемент только как на исторический, преходящий, невозможно; он входит в жизнь государств как постоянное физиологическое условие, хотя и изменяется в своих формах. Такие его изменения всегда результат продолжительного и притом совокупного действия всех элементов народной и государственной жизни, а не одного желания и усилия лиц, входящих в состав государства. Этот не зависящий от личного произвола элемент лежит, как мы сказали, в самих условиях устроенного общежития и играет огромную роковую роль в определении формы и устройства не только государственного, но и частного быта. Под его влиянием как в публичное, так и в частное представительство вносятся новые условия, существенно изменяющие его значение.

Мы видели, что в частном быту, в устройстве добровольных обществ, союзов и корпораций представительство зависит от усмотрения и произвола частных людей; но в известных случаях при известных обстоятельствах оно устанавливается и тут помимо воли лиц, силою закона и распоряжением правительства, с подчинением действий представителя правительственному контролю. Так, над малолетними, слабоумными и умалишенными, в особенности когда они сироты, устанавливается опека, и опекуны суть обязательные представители лиц, состоящих под опекуном. Так, многие учреждения, имеющие характер юридических лиц, находятся в заведовании органов правительства, которые их представляют. Особенно обширное применение имеет недобровольное, обязательное представительство в жизни государства и в правительственной организации. Как сказано выше, всякий сан, всякая должность, всякая власть, от главы государства до низшего чина, представляются живыми лицами, из которых наибольшая часть суть представители не по воле и усмотрению частных людей, а по закону или назначению высшей власти. Вместе взятые, они образуют правительствен-

ную организацию, которая представляет государство в делах внутренних и внешних. Представительство этого рода существенно отличается от частного. Государственное устройство, политические формы — произведение не одной воли деятельности лиц, но вместе, как мы видели, и множества других условий, не зависящих от личного произвола.

Уже по одному этому начала частного представительства неприменимы вполне к государственному быту. Но есть этому, кроме того, и другая, более глубокая причина. Как только мы из сферы частной жизни и частных интересов подыдемся в сферу организованной общественности, а тем более в высшую ее форму, в жизнь государства, мы имеем уже дело не с отдельными лицами, а с отвлеченными началами. Здесь лицо в непосредственном своем значении уже не существует и является лишь как выражение того или другого начала, той или другой государственной функции. Этим объясняется, почему все попытки перенести в государственную жизнь начала частного представительства оказывались неудачными; почему нигде и никогда они не могли быть выдержаны вполне в государственном устройстве. Так, выбор представителей решается большинством, приговору которого меньшинство должно подчиниться. Это начало пришлось принять даже в уставы акционерных компаний, несмотря на то, что оно противоречит коренному условию прав частных лиц. Теперь стараются придумать такую комбинацию, которая бы обеспечивала меньшинству свое представительство в государственном устройстве. Такие комбинации, если бы они и удались, приблизили бы несколько публичное представительство к частному, но далеко не сделали бы их тождественными. Далее: в старину инструкции (*cahiers*) избирателей своим уполномоченным были для последних обязательны и этим сближали частное представительство с публичным; но в самом начале первой французской революции обязательный характер инструкций объявлен не совместимым с государственным представительством. Эти факты доказывают, что представительство частное, перенесенное в государственную жизнь, не может удержать своего характера. Мы видим это даже на республиках, где представительство положено в основание государственного устройства; что же сказать о государствах, в которых частный почин не имеет никакого участия в установлении государственных форм и где весь правительственный механизм существует в силу закона и государственной власти? Относительно таких государств единственно возникают вопросы: может ли у них рядом с данным государственным представительством существовать основанное на выборе? Есть ли в последнем виде представительства существенная надобность? Наконец, если такое представительство возможно и нужно, то в каких отношениях должно оно находиться к данной правительственной организации? Эти вопросы необходимо рассмотреть.

III

Многие убеждены, что выборное государственное представительство рядом с данным правительственным механизмом, который тоже представляет государство, или положительно вредно, или, по крайней мере, совершенно излишне. Раз правительство есть, оно по силе своей непременно старается выработаться, приспособиться к нуждам страны и по возможности удовлетворять им — словом, стать в уровень с своим положением и задачами. Частные изъятия из этого общего правила были, есть и, без сомнения, всегда будут; но они неизбежны и не ослабляют общего правила. Всюду замечается постоянное совершенствование правительственного механизма, а это несомненно доказывает, что с развитием культуры и распространением просвещения представительство по закону и по назначению государственной власти может вполне удовлетворять всем потребностям государства. Живой тому пример администрация Пруссии до революции 1848 года. К чему же может послужить выборное представительство? Ничего не улучшая, не отвечая практической потребности, оно только осложнит и без того сложный правительственный состав и, вдобавок, искусственно возбудит трудный вопрос об отношениях этой ненужной приставки к существующей правительственной организации. Опыт почти всех государств показывает, что введение выборного представительства сопровождалось важными затруднениями, нередко народными волнениями, и много времени проходило, пока, наконец, этот бесполезный придаток прилаживался к правильному отправлению правительственных дел и становился по возможности безвредным.

Так рассуждают многие знающие и просвещенные люди, и было бы несправедливо приписывать их взгляд одной лишь отсталости или предубеждениям, внушенным теми или другими задними мыслями. Рассмотрим же, в какой мере они правы.

Противники выборного административного представительства особенно налегают на неудобства, трудности и опасности, неминуемые, по их мнению, при его установлении. Не умаляя важности этих опасений, мы позволим себе однако спросить: разве они не относятся в одинаковой мере ко всяким вообще существенным государственным преобразованиям, бывшим и будущим? Большие неудобства, трудности и своего рода опасности представляли и отмена винной откупной системы, и установление земского самоуправления, и судебная реформа, и введение всеобщей воинской повинности. Всего более неудобств, трудностей и серьезных опасностей представляла отмена крепостного права. Однако от того преобразования не остановились и совершены, конечно, с необходимыми во всяком важном деле осмотрительностью и осторожностью. Нам скажут, что иное и в них не было предусмотрено и рассчитано наперед; что вместе с дурным отменено и кое-что хорошее, о чем стоит пожалеть. Все это очень может быть,

но вопрос в том, были ли преобразования необходимы и своевременны или без них можно было обойтись?

Если, как думает вместе с нами огромное большинство, они были необходимы и своевременны, удовлетворили настоятельным потребностям государства и народа, то некоторые их неудобства не могут идти в расчет, хотя бы и было доказано, что они отчасти неустранимы и обуславливаются самым свойством новых учреждений. Какой бы совершенный, образцовый порядок вещей ни существовал в стране, он непременно будет иметь свои слабые стороны; законодательство вынуждено силою вещей выбирать относительно лучшее, и если оно это делает, то исполняет свое назначение.

Итак, вся сила в том, нужно и полезно ли выборное государственное представительство, когда существует правильная государственная организация по закону и назначению власти?

В ответ на этот вопрос мы не станем ссылаться на общественное мнение, ибо одни думают об этом предмете так, другие иначе. Поэтому обратимся лучше к истории — этому совершенно достоверному свидетелю в практических вопросах и беспристрастному посреднику в спорах между разными взглядами. Что же она говорит? Она самым определенным образом доказывает, что у всех древних и новых народов, в жизни которых замечается какое-нибудь движение и стремление к улучшению общественных и политических форм, рано или поздно непременно вводится в том или другом виде выборное государственное представительство, заменяя и исключая у одних народов существующую государственную организацию, у других только дополняя ее новым элементом. Это показывает, что введение выборного государственного представительства не есть прихоть отдельных личностей, а вызывается потребностями государственной жизни. Не будь их, и оно не было бы таким распространенным, всеобщим явлением. Стало быть, нельзя считать его излишним и бесполезным, а того менее вредным и опасным. Когда вопрос о нем становится на очередь в мнении образованных слоев общества, когда он делается предметом обсуждения и большинство мыслящих людей указывает на него как на действительное средство положить конец разным неустройствам в ходе государственных и общественных дел, то это служит несомненным признаком, что в жизни государства потребность в нем уже народилась. Остается объяснить, что ее вызывает и в чем именно она заключается.

Потребность в выборном представительстве вытекает из общих условий развития органической жизни. Во всяком организме, пока он живет и развивается, происходит постепенное расчленение его органов и отправления и постепенная выработка, возможное усовершенствование тех и других. Закон расчленения или дифференциации есть один из основных, коренных законов органической жизни, и то, что мы называем прогрессом, есть лишь

неточное его название. В естественных науках он подмечен и исследован не только в жизни отдельных организмов, но и в развитии всей организованной жизни, от первых ее зачатков до высших проявлений, и навел исследователей на неожиданные и блестящие наблюдения и открытия. В каждом организме слитное, безразличное, бесформенное сначала, потом мало-помалу выделяется, получает свое определенное существование, свою особливую характеристическую форму и деятельность. Стоит сравнить зерно с развившимся из него растением, развитое животное высшей породы с его зародышем, организацию низших животных с организацией человека, чтобы удостовериться, какую важную роль закон расчленения играет в жизни организованной природы.

Тот же закон и с таким же значением не трудно подметить и проследить и в развитии организованного человеческого общежития. Каждое устроенное общество и государство есть тоже организм, составленный из живых людей. По мере того как он живет, он получает все более и более сложные и вместе с тем более и более определенные и выработанные формы. Чем общественный или государственный организм развитей, тем явственнее выступают все его органы, тем деятельность каждого из них заметнее обособляется от деятельности других. Как в живом, развитом теле каждый орган, каждая точка живут, кроме общей, еще и своей особой жизнью, так и в развитом государственном организме.

В законе расчленения — источник полноты жизни, тонкости и выработанности органов и совершенства их деятельности, но в нем же и причина разных ненормальных, болезненных явлений и ослабления организма. Расчленение выражает стремление каждого организма, каждой составной части организма к обособлению и самостоятельной жизни и деятельности. Но, вырабатываясь и обособляясь более и более, они грозят, наконец, потерять между собою связь и начать жить только своею независимостью друг от друга жизнью. С наступлением полной их разрозненности, организм разрушается, и выделенные из него части, утратив значение и характер, какой имели в совокупности, в общей связи, становятся тем, чем по своей особенной природе могут быть вне организма. Вот почему для целостности и сохранности последнего необходимо, чтобы расчленение его органов и составных частей не переходило известных границ, чтобы связь их между собою и взаимодействие не прекращалось, чтобы ни одна составная часть и ни один орган, живя своею собственной жизнью, не переставали в то же время жить и общей жизнью всего организма.

Последствия чрезмерного расчленения можно наблюдать и в жизни обществ и государств. Эгоизм, равнодушие к общественным делам, крестьянские разделы, распадение общинного землевладения и все подобные им характерные явления суть факты расчленения и индивидуализации. Про-

тивопоставление правительства народу и народа правительству, сословные привилегии, обособление суда, казны, администрации, различных ведомств до забвения их единства и солидарности между собою и с тою средою, в которой призваны действовать; борьба сословий, церкви с государством и т.п. — суть последствия дифференциации органов и составных элементов государства, доведенной до прискорбных крайностей. В небольших и несложных обществах, где общность интересов и выгоды единения близки и понятны каждому, обособление редко, только в исключительных случаях принимает размеры, вредные для единства и целостности политического тела. В больших государствах, напротив, все ему благоприятствует. Непосредственное единение людей затрудняется обширностью территории, разноплеменностью, разноверием населения и различием исторических судеб провинций; правительственный механизм по необходимости сложен и имеет многочисленный личный состав; ведомства, соответственно потребностям обширного государства и его управления, принимают большие размеры, что и способствует их выделению, обособлению и стремлению жить самостоятельной жизнью, превратиться в особые организмы, разобщенные от жизни страны и государства. Благодаря всем этим обстоятельствам, наклонность к дифференциации обнаруживается с большею или меньшею силою не только в составных частях государства, но и в правительственной сфере между учреждениями и ведомствами, служащими органами государственной власти, следовательно, именно в тех сторонах государственной жизни, которые всего необходимее предохранить от излишеств расчленения, так как здесь-то оно и приносит наиболее вреда правильному развитию государственного организма. Чтоб умерить этот процесс, сначала везде прибегают к различным административным мерам: учреждают многие инстанции, производят более или менее частые ревизии, устанавливают подробный контроль высших установлений над низшими, облачают первые огромной властью над последними и над должностными лицами, вводят сильную централизацию дел и т.п. Но все эти меры оказываются бессильными и только замедляют и запутывают ход правительственных дел, усложняя его лишними установлениями и должностями: остановить чрезмерное расчленение правительственного механизма они не в состоянии. Для этого есть только одно верное и действительное средство — установить живую, непосредственную связь между ним и общей жизнью государства. Таким средством является выборное государственное представительство. Оно, как кровь в теле, объединяет все составные части государственного организма, устанавливает между ними непрерывное взаимодействие, периодически обновляет государственный механизм притоком свежих сил и тем разлагает все вредные застои.

Таким образом, потребность в выборном государственном представительстве зарождается, если можно так выразиться, в физиологических условиях

государственной жизни. Рост и развитие каждого государства, в особенности обширного, необходимо вызывают на очередь вопрос о представительстве. Он не есть признак ослабления или упадка, а служит признаком мощи и здоровья государственного тела, ибо появляется при правильном ходе государственной жизни, когда правительственный механизм вполне сложился и окончательно выработался.

IV

Выборное государственное представительство, как мы видели, предназначено в жизни государства ослаблять и умирять выделение и обособление его органов, составных частей и их отправлений. Мы говорим: правительство и народ, не всегда отдавая себе ясный отчет в том, что этими названиями мы обозначаем лишь две стороны одного и того же государственного организма, две расчлененные его функции. Выборное представительство, изменяющееся периодически в своем составе, устанавливая между ними прямой обмен, отнимает всякий повод к ложному и опасному мнению, будто между этими, теснейшим образом связанными сторонами, не мыслимыми одна без другой, может существовать противоположность. Представительство вносит в правительственный механизм живое, непосредственное знание тех потребностей, общих и местных, которые назрели в государстве в данное время и вместе знакомит частные лица, попавшие в число выборных представителей, с ходом государственных дел, с потребностями и условиями государственного механизма, далеко не похожими на требования и условия местной, корпоративной, сословной и частной жизни. Этим оно дает правительству желанную возможность для воспользования, для разрешения своих задач и достижения своих целей лучшими силами и способностями страны, выказавшими на практике свою пригодность для ведения государственных дел. Эти драгоценные свойства делают выборное государственное представительство желанным для правительства и для всех, кому близки к сердцу польза и благо страны.

На наше горе, установление выборного государственного представительства в его теперешних формах, начиная с конца XVIII столетия, почти во всех государствах континентальной Европы сопровождалось политическими волнениями, переворотами и ослаблением королевской власти. Отсюда заключают, что стеснение и ограничение данной, исторически сложившейся государственной власти и введение выборного государственного представительства находятся между собою в тесной органической связи, что одно явление неизбежно идет рука об руку с другим, обуславливая одно другое. Это существенно осложняет вопрос и затрудняет его практическое решение. Многие из тех, которые признают благотворные результаты выборного представительства, отворачиваются от него только из боязни политических смут и ослабления государственной власти.

Спрашивается: основано ли такое заключение на действительной причинной связи означенных двух явлений в жизни государств, или оно выведено из случайного совпадения в истории фактов, не имеющих между собою никакого отношения и ничего общего? О важности этого вопроса распространяться нечего: она очевидна с первого же взгляда.

Прежде чем попробуем решать этот вопрос, заметим одно: еще недавно точно такие же суждения произносились очень умными и просвещенными людьми о разных учреждениях, каковы веротерпимость, гражданская свобода низших классов, местное самоуправление, суд присяжных. О них тоже говорилось, что теперь думается о выборном государственном представительстве, и по той же самой причине: они тоже родились в эпохи народных волнений и государственных переворотов; следовательно, стоит их ввести, чтобы вызвать те же последствия. Ошибочность такого заключения доказана на деле реформами нынешнего царствования. Она заставляет с недоверием, критически относиться к опасностям и относительно выборного государственного представительства.

В этом недоверии укрепляет нас и справка с историей. Она удостоверяет, что разные виды выборного государственного представительства, как-то: Генеральные штаты во Франции, государственные чины в Германии, веча и земские соборы у нас существовали издавна, задолго до эры смут и переворотов, начавшейся с конца XVIII века, рядом с неограниченной властью главы государства. Значит, оба эти органа государственного устройства могут существовать одновременно везде, не сталкиваясь между собою, не исключая друг друга. Из этого следует, что мнение, будто выборное государственное представительство неминуемо должно стеснить и ограничить исторически образовавшуюся государственную власть, сложилось не по научной теории, а исключительно под влиянием европейских событий за последнее столетие. Здравая логика должна бы, казалось, привести к другому выводу. Если одно и то же учреждение в одном случае дает одни результаты, в другом — другие, то это прямо показывает, что разные в том и другом случае результаты происходят не от учреждения, а от других причин и условий, которые надо открыть и исследовать. К сожалению, мы в большинстве случаев рассуждаем и делаем заключения не по логике, а по непосредственным впечатлениям, не давая себе труда их проверить. Давно ли г. Фадеев², много лет спустя после отмены крепостного права, выдавал наш русский простой народ за буйную чернь, готовую каждую минуту взорвать на воздух русское государство, и строил на этом свою печальной памяти теорию преобразований?

² Фадеев Р.А. (1824–1883) — генерал, автор книги «Вооруженные силы России» (1868 г.). Выступал в печати на внутривнутриполитические темы. В 1874 году опубликовал в газете «Русский мир» и отдельным изданием сочинение «Русское общество в настоящем и будущем».

Вопреки очень распространенному мнению мы решаемся утверждать, что совпадение установления выборного государственного представительства в теперешних формах с политическими переворотами и умалением прав короны есть явление случайное, а не результат органической связи между тем и другим. Теория государственного устройства, господствующая теперь в Европе, основанная на противополжности правительства народу, на ограничении прав короны народными представителями и на уравнивании властей, не есть выражение нормальных условий политического быта, а возведение в принцип и систему восстания народа против исторически сложившейся государственной власти и междоусобной войны. Такие драмы и трагедии, к несчастью народов, иногда разыгрываются. Они, конечно, имеют свои причины; но их нельзя возводить в теорию, как нельзя считать нормальными чрезвычайные суды, военное положение и другие экстренные меры, вызываемые чрезвычайными обстоятельствами и исчезающие вместе с ними. Самодержавие народа, в противоположность правительственной власти, разделение власти между народом и правительством, ограничение его народными представителями, — все эти начала конституционных монархий непонятны без исторического комментария. Выборное государственное представительство, напротив, — учреждение, как мы видели, старинное, вытекающее из существа государственной жизни, объясняемое ее общими законами и совершенно понятное без помощи исторических воспоминаний о недавнем прошедшем европейских народов.

V

Европейские теории государственного быта, построенные на соглашении и уравнивании борющихся между собою элементов, служат наглядным доказательством, к чему ведет расчленение органов и составных частей государственного организма, когда оно переступает известные границы. Введение выборного государственного представительства посреди политических переворотов указывает не на причинную связь последних с первым, а совсем напротив, только подтверждает, что представительство есть самое лучшее, самое верное средство против чрезмерного выделения и обособления органов и элементов государственного организма. Осложнение выборного представительства политическими правами, стесняющими государственную власть, произошло только оттого, что в тот момент, когда, наконец, к несчастью, слишком поздно, европейские народы прибегли к представительству, или, говоря точнее, восстановили его, политический кризис и междоусобная война были в полном разгаре.

Чтобы пояснить нашу мысль, напомним факты, известные всем.

Западноевропейские континентальные государства от самого основания и до конца минувшего столетия представляли внутри себя неорганизованные

политически тела или единицы, а нагромождение сословий, корпораций, общин, учреждений, из которых каждая жила самостоятельной жизнью и стремилась господствовать над другими. Феодалные аристократии, рыцарские ордена, церковь, духовные власти и города — медленно и слабо объединялись королевскою властью, которая долго была не в состоянии сдерживать вкупе, хотя бы только внешним образом, ползущие врозь элементы государства.

При таком положении вещей об органическом государственном единстве не было и не могло быть речи. Оно возникло впоследствии и было плодом долговременных усилий передовых умов и хода событий, который неудержимо вел к постепенному объединению разрозненных и отлученных друг от друга элементов. Неспетость их и господство одних над другими и произвели коренные перевороты, переменявшие вид Европы.

С ними впервые государства стали органическими телами; сословия, корпорации, сплотились в это время в целое и из самостоятельных единиц обратились в члены и органы высших политических организаций. Тогда-то и родилось всеобщее выборное государственное представительство, заменившее собою сословное и корпоративное. Выходит, что создание новых форм выборного представительства совпало в Европе с укреплением и усилением государства и государственной власти, шло с ним рука об руку. Такое совпадение не было случайным и только подтверждает мысль, что выборное представительство есть могучее средство объединения, сплочения и усиления государства и государственной власти; только скользя по поверхности явлений и выводя исторические взгляды из хронологических сближений, можно утверждать, что представительство было во Франции в конце прошлого столетия причиною народных волнений, кровавого переворота, падения Бурбонов и королевской власти. Взрыв произошел от того, что перед началом революции разрозненность и обособленность общественных и государственных элементов и господство одних сословий и классов над другими достигли крайних своих пределов; стоит только прочесть Тэна³, чтобы в этом убедиться. Это, а не выборное представительство, ослабило королевскую власть и создало господствующие теперь в Европе начала государственного устройства.

Уроки истории — великое дело. Они источник политической мудрости, собрание опытов, которыми нельзя безнаказанно пренебрегать; но надо уметь делать исторические справки и выучиться понимать их; мы же, по примеру плохих чиновников, не даем себе труда пересмотреть весь архив, а берем на справку последнюю бумагу и из нее делаем посылки и заключения, которые оттого нам ничего не объясняют, а только спутывают наши понятия.

³ Тэн Ипполит (1828–1893) — французский литературовед, философ и историк. Автор книги «Происхождение общественного строя современной Франции» (1876–1884 гг.).

Одно и то же явление при различной обстановке и различных условиях имеет различное значение и разные последствия; одна и та же мера, принятая вовремя, при известных обстоятельствах, устраняет опасность; но та же мера, введенная слишком поздно, в половину, без ясного понимания ее назначения и действия, может совпасть с событиями, не имеющими с нею ничего общего. Поверхностные умы, пустоголовые обозреватели политических событий зачастую выводят из них заключения, прямо противоположные тому, что действительно было. Такими выводами переполнены до сих пор политические науки, еще не успевшие стать на почву положительных фактов и точных исследований; а мы, не давая себе труда критической проверки, пробавляемся по преданию непосредственными, наивными впечатлениями наших предков и по ним судим о нуждах и потребностях отечества.

Где, как не у нас, нет исторически, веками сложившихся застоев, где государственное единство не заслоняется, не затрудняется чрезмерным, уродливым расчленением и обособлением элементов, где нет политического господства одних сословий и классов над другими и, следовательно, нет накопления горючих материалов, готовых ежеминутно вспыхнуть, там выборное государственное представительство может только послужить к большему сосредоточению государственной жизни и деятельности и к усилению государственной власти.

VI

Таков, как мы думаем, правильный взгляд на государственную меру, на которую у нас смотрят с весьма различных точек зрения. В каком виде, в каких формах, с какими атрибутами и кругом деятельности возможно и желательно у нас выборное государственное представительство — это другой вопрос, которого мы здесь обсуждать не станем. Мы хотели только устранить наиболее у нас распространенные ошибочные воззрения на этот предмет, воззрения, глубоко искажающие его действительный смысл и назначение в государственной жизни, и по возможности способствовать правильному обсуждению этого вопроса в правительственных сферах и в публике.

Если мы и ошибаемся, то наша ошибка уже тем принесет пользу, что заставит глубже, относительно, многостороннее его обдумать. Так или иначе, мы должны, ставя этот вопрос, тщательно, критически проверить ходячие о нем мнения и доводы «за» и «против», не мудрствуя лукаво и остерегаясь всяких непосредственных наведений и аналогий из жизни и опыта других стран, так как в применении к нашему отечеству они в большинстве случаев крайне обманчивы. Наша жизнь развилась иначе, наша внутренняя история была иная, при других условиях создалось у нас государство и государственная власть, чем в Европе. Не принимая этого в расчет, мы осуждены часто и грубо ошибаться в заключениях.

Такие заключения и выводы, сделанные на лету, нас всего больше пугают, мешают идти вперед и правильно развиваться. Как сказано, выборное государственное представительство весьма желательно для нашего отечества, и мы убеждены, что оно принесет у нас самые благие плоды, придав большую правильность правительственному механизму. Но эта мера принесет всю ожидаемую от нее пользу только в таком случае, если представительство будет установлено государственной властью не в виде особого органа, а в виде элемента, пополняющего состав государственных установлений; если будет служить выражением не для тех или других частных, сословных или корпоративных интересов, а для общих и местных потребностей и нужд государства; наконец, если знанию, уму, таланту и практической опытности в служении государству будет отведено самое широкое место.

Только при таких условиях оно внесет в нашу общественную и государственную жизнь новое, живительное и плодотворное начало и подымет нашу правительственную деятельность, приемы и нравы на высоту, достойную великого исторического народа.

Публикуется по изданиям:

1. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX веков / Авторы концепции и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. М. 2008;
2. Кавелин К.Д. Собрание сочинений в 4-х томах. Т. 2. СПб., 1898. Стб. 907–926.