

**АМЕРИКАНСКИЕ  
ФЕДЕРАЛИСТЫ:**

**Гамильтон, Мэдисон, Джей**

**ИЗБРАННЫЕ СТАТЬИ**

# АМЕРИКАНСКИЕ ФЕДЕРАЛИСТЫ:

Гамильтон, Мэдисон, Джей

избранные статьи

*С приложением документов:*

Декларация независимости  
Статьи Конфедерации  
Конституция США

Перевод, примечания и вступительная заметка –

Григорий Фрейдин

Консультант – Леон Липсон

Редакторы – Валерий и Лиза Чалидзе

**The Federalist Papers (Selections):  
Alexander Hamilton, James Madison, John Jay**

**Translated from English, annotated, and with  
an Introductory Note by Gregory Freidin  
Leon Lipson, Consultant  
Edited by Valery and Lisa Chalidze**

**Copyright © 1990 for the Russian edition by  
Chalidze Publications**

**Computerized Typesetting  
by Gessen Book Electronics  
262 Woodcliff Road, Newton, MA**

**Manufactured in the United States of America**

**Published by Chalidze Publications  
Benson, Vermont 05731 USA**

# АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Вступительная заметка ..... 13

№ 1: *Гамильтон* ..... 29

## Вступление

Значение выхода из конституционного кризиса для страны и человечества. Обзор тем в Статьях Федералистов. Похвала Американскому Союзу. Доводы против Статей Конфедерации. Гамильтон призывает сограждан осуществить посланную судьбой миссию – найти форму устройства свободного правления обширного государства в пример и на пользу всему человечеству.

№ 2: *Джэй* ..... 36

## По поводу военной и политической опасности из-за рубежа

Власть государства и естественные права граждан. Противники СОЮЗА. Опасения, что доводы противников будут приняты на веру. Похвала СОЮЗУ как гармоническому воплощению физического, культурного, языкового и эмоционального единства американского народа. Похвала мудрости, знаниям, гражданской доблести и политическому опыту делегатов Конституционного конвента в Филадельфии.

№ 6: *Гамильтон* ..... 44

## Об опасности раздоров между штатами

Слабости и пороки человеческой природы и их пагубное влияние на политическую жизнь. Опыт показывает несостоятельность теорий, сулящих мир суверенным штатам. Призыв опереться на практические принципы, основанные на политическом опыте. Близкое соседство чревато враждой. Без сильного союза неизбежны войны между штатами.



№ 9: *Гамильтон* ..... 55

**Союз как гарантия от  
партийных распрей и мятежей**

Только республика, основанная на конфедерации, способна отвечать нуждам союза и ограждать его от распада и восстаний. По Монтескье, сама величина Американского союза послужит залогом как его безопасности извне, так и мира и свободы в его пределах. Похвала мудрости, опирающейся на опыт, и опровержение ложной теории конфедерации.

№ 10: *Мэдисон* ..... 64

**О том же предмете (продолжение)**

В этой первой своей статье Мэдисон доказывает преимущества обширной республики по сравнению с малой. Сопоставление прямой и представительной демократий. Анализ свойств, источников и действий различных эмбриональных партий и группировок. Политические группировки — это плоды и цена свободы, а посему их действия должны ограничиваться, но не подавляться. Осуществить это можно в рамках представительства, охватывающего обширную территорию. Вслед за Гамильтоном, Мэдисон надеется, что обширная и сильная организация Союза поможет уберечь страну от пороков, свойственных республиканскому правлению.

№ 14: *Мэдисон* ..... 78

**Ответ на возражение по поводу  
чрезмерной обширности территории**

Мэдисон показывает, что обширность Союза не препятствует установлению республиканской формы правления. Защита федеральной республиканской системы правления как гарантии свободы. Похвала американскому патриотизму, духу изобретательности и новизны.

**По поводу недостатков существующей  
конфедерации в отношении принципа  
законодательства для штатов как  
коллективных лиц.**

Форма существующей Конфедерации недостаточна для сохранения Союза. Полный суверенитет штатов несовместим с суверенитетом федеральной власти. Плачевное состояние Союза, вызванное недоверием к слабому центральному правительству внутри страны и за границей. Понятие правительства подразумевает законодательную власть, а также и систему принуждения. Там, где закон применяется к коллективным лицам, как того требуют Статьи Конфедерации, а не к отдельным гражданам, как это предлагается в новой Конституции, там гражданская власть невозможна. Склонность конфедерации к распаду. Только сильный Союз способен сдерживать центробежные силы, не прибегая к военным действиям.

**По поводу того же предмета  
в отношении тех же принципов**

Принцип законодательства для штатов как коллективных лиц порождает анархию. Действие этого принципа в американской Конфедерации приведет либо к мирному распаду Союза, либо к распаду через гражданскую войну. Необходимость распространить власть Союза непосредственно на отдельных граждан, а не только на штаты, выступающие в качестве коллективных лиц. Несостоятельность возражений против федерального принципа правления.

**№ 23: Гамильтон** ..... 111

**О необходимости иметь правительство,  
не меньшее по силе своей, чем преду-  
смотренное предлагаемой конституцией**

Правительство должно обладать властью, достаточной для выполнения вверенных ему задач (оборона Союза, сохранение общественного спокойствия и т. п.). Основа такой системы – разделение властей, соответствующее четкому распределению задач между органами власти. Федеральное правительство должно иметь право непосредственно облагать граждан налогом, без чего ему не справиться с задачами, которые народ перед ним поставил. Обширность Союза – довод в защиту сильной федеральной власти.

**№ 37: Мэдисон** ..... 120

**О трудностях, с которыми должен был  
столкнуться Конвент при составлении  
подобающего стране плана**

Рассуждения об общих мотивах, по-видимому руководивших членами Конституционного конвента. Как трудно было найти правильное сочетание обязательного принципа сильного правительства с не менее обязательными и дорогими принципами свободы и народовластия. Принцип, разделения властей и его сходство с разделением способностей человеческого ума и разделением природы на царства, виды и особи. Несовершенство понятий об общественной организации, человеческом мышлении и человеческом языке. Борьба в Конвенте между различными политическими интересами. Уникальность Конвента заключается в его способности с успехом преодолеть эти трудности. Похвала участникам, сумевшим сделать правильный выбор между своим особым и всеобщим пониманием блага.

**№ 39: Мэдисон . . . . . 134**

**Соответствие нового конституционного  
плана республиканским принципам:  
рассмотрение возражения, выдвинутого  
по поводу полномочий Конвента**

В порядке ответа на возражения, выдвинутые против новой Конституции, Мэдисон рассматривает предлагаемую систему правления как основанную на сочетании принципа унитарной республики с принципом федерализма. Он анализирует будущее государственного устройства с точки зрения учреждающей его Конституции, источников его власти, объектов власти, ограничения сфер власти и, наконец, с точки зрения права новых правительственных органов вносить поправки в конституцию.

**№ 47: Мэдисон . . . . . 148**

**В чем состоит смысл и ценность правила,  
требующего разделения ведомств власти**

Мэдисон отвечает критикам, обвиняющим Конституцию в нарушении правила разделения властей, которое справедливо считается основой свободной политической системы. Разделение властей, как его понимал Монтескье на основе изучения политической системы Великобритании. Ошибочное толкование этого принципа критиками новой Конституции. Теория и практика разделения властей в политическом устройстве отдельных американских штатов.

**№ 48: Мэдисон . . . . . 161**

**По поводу того же предмета с точки  
зрения средств, ведущих к практи-  
ческому применению этого правила**

Мэдисон переходит к доказательству недостаточности декларативного разделения властей и необходимости практической системы, которая могла бы эти власти уравновесить и взаимно ограничить. Склонность законодательной власти к деспотии в представительной

демократии. Пример Виргинии и авторитет Джефферсона. Пример Пенсильвании. Пагубность отсутствия личной ответственности должностных лиц.

**№ 49: *Мэдисон* . . . . . 171**

**По поводу того же предмета  
с той же точки зрения**

Сомнительная целесообразность всенародного конституционного конвента как механизма надзора за соблюдением разделения властей. Критика предложения Джефферсона. Склонность законодательных органов к узурпации полномочий других ведомств власти. Разные виды опасности, к которым ведет обращение к народу в целом для решения спорных вопросов разделения властей. Неустойчивость правительства. Частые созывы конвента угрожают брожением в народе. Правительство обязано сдерживать страсти народа. Не страсти, а разум народа должен повелевать правительством.

**№ 51: *Мэдисон* . . . . . 179**

**По поводу того же предмета с той же  
точки зрения; заключение**

Необходимость следовать принципу разделения властей для сохранения свободы и непрактичность его строгого осуществления на деле. Политика уравнивания органов власти и общественных интересов как выход из этой дилеммы. Опасность диктата большинства при республиканской форме правления. Незащищенность прав меньшинства ведет к анархии и делает вероятным возврат к форме единоличного правления. Многообразие гражданского общества, характерное для обширной страны, есть залог защиты прав меньшинства и индивидуальных граждан и содействует устойчивости республики.

№ 62: *Мэдисон (?)* ..... 189

**По поводу состава Сената в отношении  
необходимых для Сенаторов качеств,  
способа их избрания, равенства пред-  
ставительства штатов, числа Сенаторов  
и срока их службы**

Двухпалатная система законодательной власти. Важность различий между верхней и нижней палатами. Сенат как орган, основанный на компромиссе между интересами крупных и малых штатов. Сенат как залог устойчивости, постоянства и согласованности правительственной власти. Переменчивая и неустойчивая власть чревата бедами как для отдельных граждан, так и для всей страны. Правительство должно уметь заслужить доверие и почтение граждан, от которого зависит процветание страны, придерживаясь определенного порядка и согласованности в своих действиях.

№ 63: *Мэдисон (?)* ..... 200

**Дальнейшее рассмотрение устройства  
Сената особенно в отношении срока  
службы Сенаторов**

Политические деятели должны уметь мыслить по-государственному, осознавая силу государства в целом и его репутацию среди других держав. Необходимость личной ответственности для политических деятелей. Важность законодательства, требующего долгосрочного планирования. Благодаря отборности, малочисленности и продолжительности срока службы, сенаторы составляют орган законодательной власти, наиболее приспособленный к воплощению этих качеств. О роли сената в предотвращении злоупотреблений свободой. Исторический экскурс: форма сената – залог стабильности в республиках древности. Невозможность перерождения предлагаемого Конституцией Сената в орган аристократической тирании и необоснованность опасений по этому поводу.

№ 70: *Гамильтон* ..... 215

**Об устройстве президентской власти  
(продолжение). О единстве исполни-  
тельной власти; рассмотрение проекта  
совета при главе исполнительной власти**

Исполнительная власть должна быть энергичной, для чего ей следует быть сосредоточенной в одних руках. Ослабленная исполнительная власть означает неповиновение законам и подрывает действенность всей системы правления. Многоначалие – условие эффективности законодательной власти, единоначалие – исполнительной. Исполнительная власть как потенциальная угроза республиканским свободам и интересам народа. Безопасность республиканских свобод вернее обеспечивается единоначалием, чем многоначалием. Порочность идеи учреждения совета при верховной исполнительной власти. Только единоначалие может обеспечить подотчетность исполнительной власти перед народом.

№ 78: *Гамильтон* ..... 230

**Судебная власть и устройство ее в связи с  
неограниченным сроком службы судей  
при условии безупречного поведения**

Необходимость независимости судебной власти от других властей и от общественного мнения. Порядок назначения судей на неограниченный срок при условии безупречного поведения – основная гарантия их независимости. Только этот порядок способен придать достаточную твердость судам в деле защиты Конституции и защиты прав отдельных граждан от несправедливости и, особенно, от несправедливых законодательных актов. Американская Конституция – это ограничивающая конституция. Осуществляемый судами строгий и независимый конституционный надзор дисциплинирует законодательную власть. Особенности подготовки к судебной карьере ограничивают круг подходящих к этой должности лиц.

№ 84: <i>Гамильтон</i> .....	243
------------------------------	-----

### По поводу оставшихся возражений

Гамильтон показывает необоснованность критики Конституции в связи с отсутствием в ней отдельного билля о правах. Новая Конституция содержит элементы билля о правах. В отличие от конституционных монархий, где права и привилегии делятся между королем и народом, при американской Конституции народ все права и привилегии оставляет за собой. Бессмысленно и опасно вводить в Конституцию ограничения на действия, которые она вообще не санкционирует. Декларация на запрет ограничений свободы печати может привести к созданию полномочий, печать ограничивающих. По поводу безосновательности доводов о несовместимости обширной республики с надлежащим контролем местных избирателей над деятельностью своих представителей в федеральном правительстве. Возможное повышение расходов на содержание нового правительства уравнивается сокращением расходов штатов на отправление функций, которые по новой Конституции переходят в ведение федерального правительства.

№ 85: <i>Гамильтон</i> .....	261
------------------------------	-----

### Заклучение

Сходство предлагаемой Конституции с конституцией штата Нью-Йорк. Дополнительная защита свобод и прав, которую обеспечит новая система правления. Поправки к Конституции должны приниматься после ее ратификации, ибо изменение ее редакции сопряжено с непреодолимыми трудностями. Можно поправить те или иные недостатки Конституции, но совершенной конституции создать невозможно. Народ немислим без государства. Отказ от предлагаемой Конституции создает опасность захвата власти в каждом штате сильными и честолюбивыми людьми.

Декларация Независимости .....	273
Статьи Конфедерации — 1777 года .....	279
Конституция США .....	293



## НАД КНИГОЙ РАБОТАЛИ:

*Леон Липсон*, проф. права Йельского университета, автор трудов по международному праву, правовым аспектам освоения космоса, советскому праву и риторике марксизма-ленинизма.

*Григорий Фрейдин*, проф. Славянской кафедры и программы гуманитарных наук Стэнфордского университета, автор критической биографии Осипа Мандельштама (*A Coat of Many Colors*, 1987 г.), а также ряда научных и публицистических работ о культуре и политике СССР; один из переводчиков на английский воспоминаний Н. С. Хрущева.

*Валерий Чалидзе*, публицист, автор ряда книг, в том числе «Права человека и Советский Союз» (1974 г.), «Уголовная Россия» (1977 г.), «Будущее России: иерархический анализ» (1983 г.) и «Иерархический человек: социо-биологические заметки» (1989 г.).

*Лиза Чалидзе*, американский юрист, автор работ по различным аспектам американского права.

## ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЗАМЕТКА

*Блестящая книга, с которой должны  
ознакомиться государственные мужи  
всех стран.*

*А. де Токвиль*

*И по сей день нет у нас более  
поучительного исследования  
федеральной системы правления.*

*Дж. С. Миль*

Среди шедевров политической мысли Запада «Статьи федералистов» занимают особое, быть может, уникальное место. Хотя ни Гамильтон, ни Мэдисон, ни Джей не были политическими философами в собственном смысле слова, по охвату и стройности своего коллективного теоретического мышления они едва ли уступают кому бы то ни было из своих собратьев по веку Просвещения и двух изменивших мир революций. А ведь от века этого, как известно, ведут отсчет многие важные теоретические и практические начинания политической жизни нового времени: современные демократии, гарантирующие права меньшинства и отказывающие ему в оных, национализм с его особой государственностью и правовое общество, утверждающее универсальные права гражданина, политические утопии и «реальная политика», упор на централизованную бюрократическую власть и самоуправление на местах, систематическое государственное

вмешательство в экономическую жизнь и свобода предпринимательства. Все эти начинания в той или иной степени связаны с американской Конституцией и затронуты в «Статьях федералистов».

Однако, будучи мыслителями высшей пробы, авторы «Федералиста» (так называлось первое отдельное издание «Статей») были прежде всего политическими деятелями, т. е. людьми, не только замыслившими, но и на деле сформировавшими американское государство. Наряду с Вашингтоном, Джефферсоном и Франклином, они по праву принадлежат к замечательной плеяде «отцов основателей», как в Америке величают этих легендарных политических лидеров, давших форму и направление американской революции — первой, увенчавшейся успехом революции, основавшей новое государство не на обычае, не на тирании, не на дарованных королем привилегиях, а на «естественном праве и законах божественной природы» народа, как это провозгласила «Декларация независимости». Способствовать созданию формы правления, которая бы подобала этому новому народу, — вот общая цель, которую поставили перед собой во многих отношениях столь разные авторы «Федералиста», объединившиеся под одним латинским псевдонимом «Публий» как бы в напоминание о гражданской добродетели героев республиканского Рима. А подобала американскому народу, по их мнению, такая форма правления, которая бы сочетала в себе энергичную федеральную власть с сохранением широкого суверенитета штатов, следовала принципам разделения властей, их взаимного сдерживания и противовесов, и вместе с тем утверждала начала политического и общественного плюрализма и, конечно же, народного представительства.

Указанных заслуг более чем достаточно для того, чтобы трем этим Публиям войти в историю. Однако особенность «Статей федералистов» состоит еще и в том, что, написанные на случай, в спешке, тремя разными и весьма занятыми авторами, они со временем не только не потеряли своего значения, но наоборот, лишь утвердились в своей «современности» как для американской политической и общественной жизни, где они служат наиболее авторитетным, хотя и далеко не однозначным, политическим и юридическим комментарием к Конституции США, так и для демократических, свободных политических систем вообще. Словам Джона Стюарта Милля о «Федералисте», которые я привел в качестве эпитафии, более ста лет, но и в наши дни они вряд ли нуждаются в поправке.

\* \* \*

10 мая 1776 года представители тринадцати американских колоний, собравшиеся на Конгресс в Филадельфии для выработки общей позиции по отношению к экономическому, политическому и в последнее время особенно обострившемуся военному гнету метрополии, после долгих, более года длившихся прений приняли решение об абсолютном отделении от Англии. Бывшие тринадцать колоний Великобритании, а теперь тринадцать объединенных суверенных государств или, как их принято называть по-русски, Соединенные Штаты Америки единогласно объявили об этом эпохальном решении в «Декларации независимости» 4 июля 1776 г. Вскоре после принятия «Декларации» Конгресс приступил к обсуждению основного закона нового свободного союза, так называемых

Статей Конфедерации, которые определили полномочия самого Конгресса как союзного органа власти при сохранении суверенитета штатов и были ратифицированы после длительных прений 15 ноября 1777 г. Хотя в целом система эта оказалась нежизнеспособной, отдельные элементы ее послужили основанием для формирования американской государственности. Так, Статьи Конфедерации обязали современников и потомков американской революции увековечить союз, утвердили суверенитет штатов помимо особо оговоренных полномочий федерального правительства, передали союзному правительству прерогативы по обеспечению национальной безопасности и, хотя и в ограниченной форме, полномочия для договоров с иностранными державами, утвердили право граждан одного штата пользоваться «привилегиями и льготами свободных граждан» любого другого штата, учредили союзную казну для расходов, связанных с обороной союза, и, помимо прочего, основали почтовую службу.

Несмотря на казалось бы внушительный список прерогатив, федеральное правительство было втиснуто в самые узкие рамки. Такие важные государственные функции, как ведение военных действий, переговоры о возможных союзах с иностранными державами, право чеканить монету, выпускать ассигнации, брать деньги в кредит и определять статьи расходов, требовали для решения согласия большинства штатов. Именно штатов, а не их представителей, ибо как в Конгрессе, так и в заседающем между его сессиями специальном комитете штатов, делегация каждого штата обладала правом одного голоса. Не меньшие трудности вызывало положение, в соответствии с которым союзное правительство для попол-

нения федеральной казны могло обращаться только к штатам, вернее, к их правительственным органам, а последние были фактически вольны удовлетворять такие требования либо, как это нередко случалось, оставлять их без ответа. В результате Континентальный Конгресс оказался едва способным обеспечить самым необходимым революционные войска в затянувшейся войне с Англией (мирные переговоры, в которых участвовал Джон Джей, завершились лишь в 1783 г.) и совсем не в силах был противостоять наступившей после войны глубокой экономической депрессии со всеми сопутствующими ей мятежами и общим недовольством. Правительства отдельных штатов, напротив, продолжали набирать силу. Такое сочетание, как начали осознать это современники, было чревато распадом союза. Но, хотя чающих сего печального исхода было мало, изменить систему правления в стране было практически невозможно, ибо в соответствии со Статьями Конфедерации любое изменение основного закона требовало абсолютного согласия всех тринадцати столь непохожих друг на друга штатов. Помогло счастливое стечение обстоятельств.

Собравшиеся в 1785 г. для обсуждения правил навигации по реке Потомак, делегаты Виргинии и Мэрилэнда столкнулись с фактом, что их переговоры затрагивают жизненные интересы еще двух штатов, Пенсильвании и Делавера, без согласия которых соглашения между ними не будут иметь должной силы. В результате, было решено (отчасти по инициативе виргинца Джеймса Мэдисона) созвать Конвент делегатов штатов в Аннаполисе в 1786 г. с целью упорядочить коммерческие отношения между всеми участниками Союза. Однако только пять штатов

послали своих делегатов на этот Конвент (Нью-Йорк, Нью-Джерси, Пенсильвания, Делавер и Виргиния). Не требовалось более внушительного свидетельства угрозы распада, и представители пяти штатов, по инициативе делегата Нью-Йорка Гамильтона, приняли решение объявить созыв Конституционного конвента в Филадельфии в мае 1787 г. для изменения Статей Конфедерации. Весьма характерно, что решение это было принято не только в обход Конгресса, который ответил на официальное уведомление о созыве только после того, как пять штатов уже избрали на Конвент своих делегатов, но также и в обход законодательных собраний штатов, которые, как полагали организаторы Конвента, вряд ли будут заинтересованы в передаче своих полномочий центральному правительству. Таким образом, представители на Конвент в Филадельфии, как и представители на последующие конституционные конвенты штатов, избирались в порядке отдельных выборов, а это, в свою очередь, означало, что Конституционный конвент США (за исключением Род-Айленда, который не послал в Филадельфию своей делегации) представлял проект новой Конституции на одобрение не столько правительствам суверенных объединенных штатов, сколько самому американскому народу.

Если желание повысить эффективность центрального правительства по существу разделялось всеми участниками Конвента, то способы достижения этой завидной цели вызвали резкие разногласия. Одна из самых глубоких трещин пролегла между сторонниками энергичного общенационального правительства и противниками ослабления суверенитета штатов за счет усиления центральной власти. По иронии истории, те политические деятели, которым за конфедера-

цией бывших колоний виделся единый американский народ, стали называться «федералистами», в то время как сторонники именно федеративного начала, неприкосновенности «прав штатов», получили противоположное своим убеждениям прозвище «антифедералистов». Не следует думать, будто разделение это было четким и неподвижным или что среди федералистов и их противников не было серьезных разногласий даже по принципиальным положениям. Но все эти разногласия очень скоро отошли на второй план, особенно после 17 сентября 1787 г., когда Конвент принял окончательный текст Конституции (подготовленный, главным образом, по проекту Мэдисона) и разослал его по штатам. Главный вопрос теперь заключался в том, будет или не будет проект основного закона ратифицирован конституционными конвентами *большинства* штатов, по крайней мере, девятью из них, без чего по принципу, установленному самим Конвентом, новая Конституция не могла войти в силу. А поскольку делегаты конвентов выбирались прямым голосованием на местах, борьба за и против новой Конституции превратилась в борьбу за умы и сердца самих избирателей, американских граждан вообще.

Для федералистов исход этого этапа борьбы за общенациональную систему определял быть или не быть самому Американскому союзу, а для их опасных противников — быть или не быть свободе штатов, личной свободе, тем или иным экономическим возможностям, юридической защите, особой защите местных экономических интересов, а то и просто личной либо коллективной политической амбиции и т. п., что можно почерпнуть из самих «Статей федералистов». Не следует забывать, что система правления, предлагаемая в форме новой Конституции и



основанная на своеобразном сочетании республиканских и федеративных принципов в приложении к обширной и довольно разнородной стране, не только противоречила Статьям Конфедерации (II и IX), но и была в историческом плане беспрецедентна. Поэтому принятие ее не отборным обществом делегатов Конвента в Филадельфии, а самыми широкими кругами общественности требовало и политической дальновидности, и большого гражданского мужества, и сообразительности, и рассудительности, а также желанья идти на риск, т. е. тех качеств, которые, если они и не редки сами по себе, не так уж часто сочетаются в одном среднем человеке. А именно такой человек был теперь призван решать судьбы новой Конституции, документа чрезвычайно строгого и лаконичного, и он остро нуждался в просвещении и совете. В результате центр политической жизни оказался рассредоточен, переместившись с конституционного Олимпа в Филадельфию в гущу местных собраний, кофеен, гостиных и газет.

\* \* \*

Нью-Йорк был одним из тех штатов, чьи непосредственные экономические интересы (он имел право на сбор пошлин за импортируемые товары) могли пострадать в результате принятия нового основного закона. Не успели просохнуть чернила на его проекте, как в газетах начали появляться статьи, направленные против новой Конституции. Гамильтон и Джей, оба «федералисты» и оба одни из самых авторитетных граждан Нью-Йорка, без промедления приняли вызов. Однако сама идея цикла статей, обращенных, как начиналась каждая статья, «к гражд-

данам Нью-Йорка», принадлежала Александру Гамильтону.

Уроженец Виргинских островов, незаконный сын шотландского лорда и дочери доктора-плантатора, Гамильтон (1755-1804) прибыл в Америку в семнадцать лет, окончил Королевский колледж в Нью-Йорке (ныне Колумбийский университет) в 1774 г. и принял самое горячее участие в Американской революции — как яркий публицист, солдат, адъютант Вашингтона, затем самостоятельный военачальник, а с образованием Континентального Конгресса и как его неоднократный делегат. В Нью-Йорке, помимо прочего, Гамильтон был известен как блестящий адвокат, вхожий в высшие круги города благодаря своей женитьбе на дочери генерала Скайлера. В числе трех делегатов Гамильтон был избран представлять Нью-Йорк на Конвенте в Филадельфии, где он выступал в защиту воистину сильной центральной власти. В этом отношении окончательный текст Конституции оправдал его надежды далеко не полностью. Тем не менее, альтернатива была столь одиозной, что Гамильтон не только сумел пойти на компромисс, но и нашел в себе силы со всей присущей ему страстью, энергией и методичностью опытного юриста вести борьбу в ее защиту. А усилия должны были потребоваться недюжинные, ибо Конвент в Филадельфии предлагал гражданам Америки не больше не меньше, как полный передел системы правления, что не могло не затрагивать самых разнообразных местных, групповых и личных интересов.

По первоначальному плану, цикл должен был состоять из двадцати статей, подробно разбирающих и разъясняющих основные элементы новой Конституции, а растянулся он из-за сложности предмета на все

восемьдесят пять. Одному человеку такая работа была не под силу, и Гамильтон обратился за содействием к Джону Джейю (1745-1829), в то время самому известному политическому деятелю из Федералистов, которому суждено будет быть первым Верховным Судьей США. Джон Джей был одним из тех американских патриотов, чья преданность стране взяла верх над убеждениями лоялиста и верности присяге королю, как только Континентальный Конгресс провозгласил независимость колоний. Как и Гамильтон, выпускник Королевского колледжа и юрист, Джей посвятил себя делу созидания нового государства и к моменту своего кратковременного участия в «Федералисте» имел послужной список, включавший представительство на Первом и Втором Континентальных Конгрессах, дипломатическую деятельность высшего ранга (член американской делегации на мирных переговорах с Великобританией, посол США в Испании), а также представительство в законодательном собрании Нью-Йорка, где он руководил составлением конституции штата. Избранный Верховным судьей штата, он оставил этот пост после своего избрания на должность Президента Конгресса США (1778), за которым последовала служба Секретарем по иностранным делам Конгресса (1784-1789). Получив предложение Гамильтона, Джей дал согласие и тотчас же написал четыре статьи (№№ 2-5), проникнутые глубоким убеждением в уготованное Провиденьем единство Америки (Джей был известен своей исключительной набожностью). К сожалению, призванный как уважаемый гражданин успокоить толпу, взбунтовавшуюся из-за слухов о порочности нью-йоркских врачей, он был серьезно ранен камнем в голову и на длительное время вынужден был оставить «Федералиста» (он

возвращается с одной только статьей, номер 64, к самому концу цикла).

Поиски замены Джею привели Гамильтона к хорошему знакомому, коллеге федералисту из Виргинии Джеймзу Мэдисону (1751-1836), делегату Континентального Конгресса, который по счастливому совпадению заседал в это время в Нью-Йорке. Трудно себе представить лучшего соавтора для «Федералиста», чем будущий четвертый президент США (1809-1817), которого участники Конвента в Филадельфии величали не иначе как «главный архитектор Конституции» (the master builder of the Constitution). Послужной список Мэдисона ко времени его участия в «Федералисте» был весьма внушительным: участие в составлении конституции штата Виргиния в 1776 г., представительство в Континентальном Конгрессе (1780-83 и 1878 гг.) и в законодательном собрании штата Виргиния, где он играл видную роль, в частности в установлении принципа отделения церкви от государства. Выпускник Колледжа Нью-Джерси (в будущем Принстонский университет), друг и соратник Джефферсона, Мэдисон во многом отличался от своих соавторов. Гамильтон и Джей были людьми города (Нью-Йорк тогда был вторым по величине городом и коммерческим центром США), совмещавшими занятия юриспруденцией и политикой с активной коммерческой деятельностью (Гамильтон даже основал Банк Нью-Йорка). Мэдисон, плантатор, был человеком скорее сельского темперамента и, как интеллеktуал, не прошедший юридической выучки, был мыслителем склада более академичного, чем юристы Гамильтон и Джей. Известно, что за время Конвента в Филадельфии он протудировал около двухсот томов юридической,

политической и исторической литературы, которые Джефферсон, в то время посол во Франции, регулярно пересылал ему из Парижа.

Дневник, который он прилежно вел во время Конвента, является основным историческим источником о прениях составителей Конституции; вместе с конспектами того времени он сослужил Мэдисону прекрасную службу, когда ему пришлось в самые сжатые сроки разъяснять и оправдывать Конституцию от имени Публия перед гражданами штата Нью-Йорк. Отличался Мэдисон от соавторов «Федералиста», особенно Гамильтона, и своим изрядным демократизмом, и более умеренным федерализмом, и своими симпатиями к французской культуре и политическим новшествам (Гамильтон и Джей были скорее англофилами). Так, Билль о правах, включению которого в Конституцию так противился Гамильтон (см. Статью № 84), был принят в 1791 г. в качестве поправок к Конституции, главным образом, благодаря усилиям конгрессмена от Виргинии, Мэдисона. В «Федералисте» эти различия либо мало заметны либо служат знаком гибкости позиции Публия. Однако в последующей политической жизни, когда Гамильтон был Секретарем Федерального Казначейства и сильной, консервативной рукой фактически закладывал основы американского капитализма, а Мэдисон был ведущим конгрессменом, поборником усиления защиты гражданских прав в первом после принятия новой Конституции Конгрессе США, различие во взглядах проявилось с особой остротой. К различиям этим восходит, хотя и не всегда предсказуемым образом, целый ряд ключевых положений, определивших политическое лицо республиканской и демократической партий. Как бы следуя традиции столь непохожих

друг на друга соавторов «Федералиста», партии эти находят опору для своих нередко противоположных взглядов и действий в одном и том же документе — Конституции США.

---

Удалось ли Публию убедить граждан Нью-Йорка в необходимости принятия Конституции? Сознвая их явную нерасположенность к такому шагу, Гамильтон решил попросту забросать их статьями в защиту основного закона. Временами статьи появлялись четыре раза в неделю (по подсчетам историка, оба Публия, прошедших высшую конституционную школу на Конвенте в Филадельфии, писали в среднем по тысяче слов в день). А благодаря доброму старому обычаю редакторов тогдашних газет перепечатывать интересные статьи из конкурирующих органов, нередко четыре из пяти нью-йоркских газет помещали на своих страницах ту или иную проповедь Публия, обращенную к гражданам Нью-Йорка. Что касается выборов в конституционный конвент штата, то на них федералисты потерпели сокрушительное поражение. Однако по самым последним подсчетам историков, анализировавших материалы самих выборов (56% были настроены против Конституции), Публию удалось взять перевес, по крайней мере, над умами и сердцами горожан штата. Что же касается окончательного результата, то главную роль здесь сыграли вести о ратификации новой Конституции девятым и десятым штатами (Нью-Гемпширом и Виргинией). Остаться вне Союза Нью-Йорк не мог. Это хорошо понимали и антифедералисты, которые на конституционной конвенции штата очень скоро проголосовали за то, чтобы сделать Нью-Йорк «одинадцатым столпом Конституции».

В заключение несколько слов об источниках.

В выборе наиболее значительных статей для перевода издатель воспользовался списком, предложенным Клинтонем Росситером во Введении к его изданию «Статей Федералистов» (см. ниже). В подготовке настоящего перевода и вступительной заметки я пользовался следующими изданиями «Статей федералистов» и научной литературой о них: *The Federalist*, ed., with Introduction and Notes, by Jacob E. Cooke (Wesleyan University Press, 1961); *The Federalist Papers*, with an introduction, table of contents and index of ideas, by Clinton Rossiter (New American Library, 1961); *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, with an introduction and commentary by Garry Wills (Bantam Books, 1982); *The American Constitution – For and Against: The Federalist and Anti-Federalist Papers*, selected and edited, with an introduction, by J.R. Pole (Hill and Wang, 1987); David Epstein, *The Political Theory of the Federalists* (University of Chicago Press, 1984); Charles R. Kesler, ed., *Saving the Revolution: The Federalist papers and the American Founding* (The Free Press, 1987); Edward Millican, *One United People: The Federalist Papers and the National Idea* (The University Press of Kentucky, 1990); Jack N. Rakove, *The Beginnings of National Politics* (Johns Hopkins University Press, 1979); Garry Wills, *Explaining America* (Doubleday, 1981); его же, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence* (New York, 1978).

Текст русского перевода Статей Конфедерации представляет собой правленный перевод, изданный Фондом Карнеги (Carnegie Endowment) в 1919 г. и недавно перепечатанный Л. и Ф. Сильницкими в журнале «Проблемы Восточной Европы» (№№ 19-20 за 1987 г.).

Тексты переводов Декларации независимости и основной части Конституции США взяты с небольшими поправками из издания «Конституции государств Американского континента», ред. Г. С. Гуревич, т. 3 (Москва, 1959 г.). Текст Поправок к Конституции с XXIII по XXVI дан в переводе П. Литвинова по изданию «Декларация независимости и Конституция Соединенных Штатов Америки» (Chalidze Publications, Нью-Йорк, 1979).

Приводимые в настоящем издании названия статей принадлежат Александру Гамильтону (первоначально статьи публиковались под номерами, но без названий). Краткое изложение содержания статей, помещаемое в содержании, принадлежит переводчику.

\* \* \*

Пользуюсь случаем выразить глубокую благодарность проф. Стэнфордского университета Лазарю Флейшману за его ценные стилистические замечания к моему переводу. Благодарю также моих коллег по кафедре и студентов за их поддержку и терпимость к сему далековатому от традиционной славистики делу. Выражаю особую благодарность моей жене Виктории Боннелл и дочери Анне, без чьего понимания и теплой поддержки мне не удалось бы закончить перевод в столь короткий срок.

*Григорий Фрейдин*  
*Стэнфорд-Беркли, 1990 г.*





## № 1: Гамильтон

### ВСТУПЛЕНИЕ

Октября 27 1787 г.

Осознав по неоспоримому опыту всю несостоятельность нынешнего федерального правления, вы призваны теперь к обсуждению новой конституции для Соединенных Штатов Америки. Значение этого дела говорит само за себя, ибо последствия его охватывают не более не менее, как существование самого СОЮЗА, безопасность и благоденствие частей, его составляющих, судьбу во многом наиболее интересного государства в мире. В последнее время часто утверждают, что именно на долю народа<sup>1</sup> нашей стра-

---

<sup>1</sup> Народ, «people», здесь употребляется в значении коллектива *граждан* Соединенных Штатов. Следует заметить, что в первоначальной конституции, принятой в 1781 г. и образовавшей Конфедерацию Соединенных Штатов Америки, слово *народ* (people) имело смысл коллектива граждан каждого из участников Конфедерации в отдельности (т. е. всех «свободных жителей каждого штата за исключением нищих, бродяг и беглых», как это указывалось в Статье IV Конституции 1781 г.). Конфедерация, таким образом, установила двойное гражданство: одно – союзное, другое – штатное. Что существует и по сей день. *Пер.*

ны, судя по его поведению и примеру, выпало решить важный вопрос: действительно ли способны сообщества людей к устройству правления по разумению своему и выбору, либо обречены они навечно иметь основанием своего политического объединения случай и силу. Если есть в этих утверждениях хоть на толику истины, то в том кризисе, что постиг нас, можно справедливо усмотреть знак времени, когда вопрос этот должен наконец разрешиться. Поэтому и ошибку в избрании предстоящей нам роли мы должны мыслить как бедствие, общее для человечества.

Мысль сия придаст патриотизму привлекательность человеколюбия, повысит заботливость, которую все внимательные и добрые люди должны испытывать к такому событию. Сколь же будем мы счастливы, если выбор наш определится здравым, беспристрастным пониманием наших истинных интересов, незамутненным соображениями, чуждыми всеобщему благу. Но на такой исход можно скорее горячо уповать, чем трезво надеяться. Тот проект<sup>2</sup>, который нам предлагают обдумать, затрагивает столь много частных интересов, грозит обновлением столь большому числу местных учреждений, что невольно включает в круг нерешенных вопросов множество предметов, внеположных его достоинствам, множество взглядов, страстей и предрассудков, едва ли содействующих обнаружению истины.

Среди наиболее внушительных преград, стоящих на пути новой конституции, в первую очередь обращает на себя внимание очевидная заинтересованность определенного класса лиц в каждом государстве,

---

<sup>2</sup> Т. е., новая конституция. *Пер.*

т. е., штате<sup>3</sup>, оказывать сопротивление любым переменам, которые могли бы привести к умалению власти, жалованья и влияния должностей, занимаемых ими в учреждениях штата. То же относится и к протivoестественному властолюбию класса лиц, которые либо надеются возвеличить себя благодаря разброду в стране, либо льстят себе, воображая, что им будет легче достигнуть верхушки власти при условии распада государства на несколько частичных конфедераций, чем в условиях союза при едином правлении.

Однако углубляться в наблюдения такого рода не входит в мои намерения. Я хорошо понимаю, сколь неправомерно было бы огульно осудить оппозиционные взгляды любого класса лиц как проявление личной заинтересованности и честолюбия (лишь в силу того, что их положение может навести на такие подозрения). Искренность заставит нас признать, что даже и такими людьми могут двигать благие намерения; нельзя сомневаться, что большая часть оппозиции — как та, что возникла в последнее время, так и та, которой еще предстоит выйти на сцену — будет исходить из невинных, быть может, уважительных

---

<sup>3</sup> Штат, т. е., английское *state*, означает, попросту, *государство*. В русский язык это слово пришло, вероятно, через немецкий (*der Staat*), что завуалировало его фактический смысл в отношении Соединенных Штатов Америки (название, зафиксированное первой конституцией, т. н. Статьями Конфедерации 1781 г.) В традиционном русском переводе потерялось непосредственное значение этого слова, должным образом отражающего как более или менее полный суверенитет входящих в первоначальную американскую Конфедерацию *государств*, так и их весьма значительный суверенитет, ограниченный федеральной Конституцией 1788 г. *State* имеет общую этимологию с такими русскими словами, как *стол*, *престол*, *столица*, а также *старец*, как человек, которому свойственно достоинство и уважение (ср. латинское *status*). *Пер.*

соображений. Таковы искренние заблуждения разума, ведомого ревностью и страхом. Столь воистину многочисленны и могущественны причины, придающие пагубную пристрастность здравомыслию, что во многих случаях нам приходилось сталкиваться с мудрыми и добродетельными мужами по обе стороны вопросов первостепенной важности для общества. Вовремя отмеченное, это обстоятельство послужит уроком умеренности для тех, кто столь безоговорочно убежден в своей правоте в любом споре. К осторожности обязывает, помимо этого, и то заключение разума, что мы не всегда можем быть уверены в том, что принципы, из которых исходят проповедующие истину, более благородны, чем принципы их противников. Честолюбие, стремление к наживе, личная неприязнь, партийная вражда и целый ряд не более похвальных побуждений с одинаковым успехом руководят людьми независимо от того, занимают они правильную или ошибочную позицию по какому-либо вопросу. Но даже без этих доводов в пользу умеренности, все же верхом неразумности следует считать дух нетерпимости, который постоянно овладевает политическими партиями. Ибо в политике, равно как и в религии, неразумно обращать в веру огнем и мечом. Преследования редко исцеляют от ереси как в той, так и в другой области.

И все же, несмотря на очевидную справедливость этих мыслей, есть основания предполагать, что предстоящее обсуждение в этом отношении мало чем будет отличаться от предшествующих. Непременно прольется поток гневных и зломысленных страстей, а судя по поведению противостоящих нам партий, приходится заключить, что все надежды доказать справедливость своих взглядов и расширить приток

вновь обращенных они возлагают на громогласность и ядовитость своих обличительных речей. На освещенную разумом заботу о могуществе и действенности государственного правления ляжет клеймо вождедения деспотической власти и враждебности принципам свободы. Чрезмерно скрупулезная, ревнивая щепетильность по отношению к правам народа (ошибка, возникшая скорее по вине разума, но не сердца) будет рисоваться как притворство и надуманность, как приманка в охоте за популярностью, купленной ценой всеобщего блага. С одной стороны, забудется как то, что ревность обыкновенно сопутствует неистойой любви, так и то, что благородное рвение к свободе зачастую бывает проникнуто духом узкой и враждебной свободе подозрительности. С другой стороны, забудется как то, что для сохранения свободы необходимо сильное правительство, что интересы обоих, по соображениям здравого смысла и просвещенного разума, неделимы ни при каких обстоятельствах, так и то, что опасное честолюбие чаще прячется за благовидной маской заботливости о правах народа, чем за суровой внешностью ревнителей твердого и действенного правительства. История учит, что такая заботливость ведет к деспотизму скорее, чем суровость сторонников могущественного правительства и что из всех мужей, которые когда-либо попирали свободы республик, большинство вступали на свой путь, льстиво преклоняясь перед народом: начинали — демагоги, а кончали — тираны.

Весь ход вышеизложенных наблюдений преследовал цель предостеречь вас, мои сограждане, против попыток (кто бы их ни предпринимал) повлиять на ваше решение в этом важнейшем для вашего благо-

денствия деле, подчинив вас соображениям, отличным от тех, что основываются единственно на свидетельствах истины. Несомненно не ускользнуло от вашего внимания и то, что общее направление этих наблюдений исходит из источника, отнюдь не враждебного конституции. Да, мои сограждане, признаюсь вам, что по внимательном размышлении, я пришел к выводу, что в ваших интересах принять эту конституцию. И я уверен, что выбор этот обеспечит вам наиболее безопасный путь к свободе, достоинству и счастью. Я делюсь с вами только теми опасениями, которые испытываю сам. Я не стану развлекать вас притворными рассуждениями, если сам я уже принял окончательное решение. Я искренне признаюсь перед вами в моих убеждениях, и я свободно раскрываю перед вами мысли, на которых они основаны. Сознание благородства намерений заставляет с презрением избегать двусмысленностей. Однако не стану я и множить свои заверения на этот счет. Побуждения, что движут мною, пусть останутся заключены в груди моей. А доводы мои открыты для всех и подсудны всем. Мне надлежит, по меньшей мере, представить их в духе, не позорящем дело истины.

Я предлагаю в цикле статей обсудить следующие важные вопросы: *содействие СОЮЗА, вашему политическому благоденствию; недостаточность существующей Конфедерации для сохранения СОЮЗА; необходимость в этих целях создания правительства, по крайней мере, столь же могущественного, как предполагаемое в Конституции; соответствие предложенной Конституции истинным принципам республиканского правления; аналогия между Конституцией СОЮЗА и конституцией вашего штата; и последнее, дополнительная защита республиканской формы*

*правления, свободы и имущества, которые обеспечит принятие новой Конституции.*

По ходу обсуждения, я буду стараться давать удовлетворительные ответы на все возникающие возражения, которые заслуживают вашего внимания.

Возможно, покажется излишним предлагать вам аргументы, доказывающие всю пользу СОЮЗА, — мысль, несомненно глубоко врезавшаяся в сердце народа каждом штате, и, как представляется, не снискавшая себе врагов. Но дело в том, что в частных кругах противников новой конституции уже можно услышать шепот о том, что тринадцать штатов — это обширность слишком великая для какой бы то ни было всеобщей системы и что необходимость заставит нас прибегнуть к формированию отдельных конфедераций, объединяющих различные части целого<sup>4</sup>. Вероятнее всего, эта доктрина будет распространяться и дальше, пока ее приверженцы не составят группы достаточно многочисленной, чтобы перейти к ее открытой пропаганде. Те, кто способен охватить общую картину кризиса, понимают со всей очевидностью, что единственная альтернатива принятию Конституции — это расчленение СОЮЗА. Поэтому следует начать с обсуждения преимуществ СОЮЗА, а также и неизбежных бедствий и возможных опасностей, ожидающих каждый штат в случае его распада. Это и составит предмет моей следующей статьи.

---

<sup>4</sup> Та же самая мысль, ведущая эти доводы к их логическим последствиям, появилась в ряде недавних публикаций, направленных против конституции.



№ 2: Джэй

ПО ПОВОДУ ВОЕННОЙ И  
ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОПАСНОСТИ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

*Октября 31 1787 г.*

Каждый раз, когда американцы размышляют о том, что они призваны решить вопрос, последствия которого несомненно окажутся среди более значимых из всего того, что когда-либо занимало их внимание, необходимость широкого и серьезного обсуждения становится очевидной.

Ни в чем нельзя быть так уверенным, как в обязательном существовании политической власти, то есть, правительства; столь же бесспорно и то, что, как бы и где бы оно ни было установлено, народ должен уступить ему часть своих естественных прав, чтобы наделить правительство полагающейся ему властью. Поэтому воистину заслуживает нашего внимания вопрос: что же окажется более благоприятным для народа Америки — стать в самом общем смысле одной нацией под одним федеральным правительством, либо разделиться на отдельные конфедерации, предоста-

вив главе каждой из них те же прерогативы власти, которые ныне предложено вручить общенациональному<sup>1</sup> правлению?

До недавнего времени считалось само собой разумеющимся и не вызывающим спора, что благоденствие народа Америки зависит от его прочного единства и что все пожелания, молитвы и усилия наших примернейших и мудрейших сограждан непременно служат этой цели. Теперь же на сцене появляются политические деятели, уверяющие в ошибочности этого мнения. Вместо того, чтобы возлагать надежды на обеспечение защиты и счастья на СОЮЗ, они предлагают штатам разделиться на отдельные конфедерации или суверенные государства. Доктрина эта, несмотря на всю ее крайнюю заурядность, имеет приверженцев, в том числе и среди тех, кто в свое время против нее восставал. Дело же не в тех доводах и побуждениях, которые привели этих джентльменов к перемене взглядов, а в том, что было бы в высшей степени неразумно широким кругам народа усвоить эти новые политические принципы, прежде не уяснив себе с уверенностью, на истине ли покоятся эти начала и соответствуют ли они здоровой политике.

Немало удовольствия доставляли мне всегда размышления о том, что независимая Америка — это не отделенные друг от друга отдаленные территории, а

---

<sup>1</sup> National. Во избежание путаницы, я перевожу это слово в большинстве случаев как «общенациональный». В понимании современников термин «нация» (nation) был свободен от расово-этнических наслоений, ставших характерными для него в XIX и XX веке, и по общему смыслу совпадал с понятием «государство», т. е. обозначал, главным образом, совокупность населения, проживающего на территории, ограниченной политической границей государства. *Пер.*

что, напротив, одна, плодородная, широко раскинувшаяся страна представляет собой удел наших западных сынов свободы. Провидение особо благословило страну эту разнообразными почвами и пастбищами, орошая их на радость и удобство жителям бесчисленными реками и ручьями. Прибрежные воды, открытые для навигации, тянутся ожерельем вдоль границ ее, как бы связывая ее воедино; во внутренних же пределах благороднейшие из рек земных пересекают ее на удобном расстоянии друг от друга и служат быстрыми путями сообщения для подачи дружеской помощи, взаимных перевозок и обмена товарами.

С не меньшим удовольствием я многократно отмечал, что Провидение соблаговолило отдать эту цельную страну в удел одному объединенному народу — народу, который ведет свою родословную от одних и тех же предков, говорит на одном и том же языке, исповедует одну и ту же религию, предан одним и тем же принципам правления, народу, который составляют люди, схожие по характеру и обычаям, люди, которые вместе сидели в совете, вместе брались за оружие и вместе воевали в долгой и кровопролитной войне, дабы с благородством установить всеобщую свободу и независимость.

Такая страна и такой народ как бы уготованы друг для друга, и кажется, что само Провидение устроило так, чтобы наследство сие — столь благодатное и приличествующее для сообщества братьев, объединенных теснейшими узами, — никогда не дробилось на ряд неуживчивых, ревнивых и чуждых друг другу суверенных государств.

До недавнего времени эти и схожие мысли господствовали среди нас назависимо от класса и звания. В самом общем смысле все мы без изъятия были еди-

ным народом; каждый гражданин, где бы он ни был, пользовался одними и теми же общенациональными правами, привилегиями и защитой. Единой нацией мы шли воевать и заключали мир; единой нацией мы побеждали своих врагов; единой нацией заключали союзы и договоры, входили в различные соглашения и подписывали конвенции с иностранными государствами.

Глубокое сознание ценности и благословенности объединения едва ли не сразу подвинуло людей учредить федеральное правительство, дабы сохранить и увековечить союзное начало. Это правительство было установлено едва ли не сразу после того, как возникла у нас политическая жизнь; да, они действительно учредили его в тот самый час, когда дома их были охвачены пламенем, когда многие сограждане истекали кровью, когда разрастающаяся вражда и опустошение не оставляли ни минуты на спокойное и зрелое исследование и размышления — то, что при всех обстоятельствах должно предшествовать формированию мудрого уравновешенного правительства свободных людей. Не станем же удивляться тому, что система правления, созданная в столь неблагоприятное время, при испытании оказалась весьма и весьма малодейственной, не соответствующей тем заданиям, которые были поставлены перед ней при основании.

Этот умный народ сумел отдать себе отчет в своих ошибках и глубоко о них пожалеть. Все же, сохраняя как свою преданность союзу, так и любовь к свободе, они принялись наблюдать за той опасностью, которая непосредственно нависла над СОЮЗОМ, а в обозримом будущем угрожала и свободе. Убедившись, что достаточная защита для того и для другого может быть обеспечена лишь общенациональным правитель-

ством, более мудро устроенным, они, как бы в один голос, созвали последний конвент в Филадельфии<sup>2</sup>, дабы обсудить этот важный вопрос.

Конвент, который взял на себя эту труднейшую задачу, был составлен из мужей, снискавших доверие в народе, мужей, многие из которых прославились патриотизмом, гражданской доблестью и мудростью именно в тот час, когда умы и сердца людей подвергались тяжелейшим испытаниям. Собравшись в пору мира и спокойствия, с разумом, не отягченным посторонними заботами, они провели долгие месяцы в трезвой, непрерываемой, ежедневной беседе; и наконец, без какого бы то ни было благоговения пред властью и без воздействия страстей, кроме как любви к стране своей, они представили народу свой план — плод совместного, во многом единодушного решения.

Бесспорно (это подтверждают факты), план этот есть лишь *рекомендация*, а не указ. Но не будем забывать, что рекомендован он не для *слепого* одобрения и не для *слепого* же хуления, а для спокойного и откровенного обсуждения, достойного величия и важности главного вопроса. Такому обсуждению и надлежало бы произойти. Но как уже говорилось, вряд ли можно трезво надеяться на то, что план удостоится такой чести. Судя по опыту, не следует возлагать на подобный исход большие надежды. Люди еще помнят, что хорошо обоснованные опасения по поводу нависшей опасности заставили народ Америки

---

<sup>2</sup> Федеральный конституционный конвент был созван и собрался в Филадельфии в мае 1787 г. Конституция была подписана 17 сентября 1787 г. и ратифицирована требующимся числом штатов (девять из тринадцати) 21 июня 1788 г. Она заменила собой действующую Конституцию США, т. н. Статьи Конфедерации (Articles of Confederation), которые были приняты в 1781 г. *Пер.*

созвать памятный Конгресс 1774 года. Этот съезд порекомендовал принять известные меры, что избиратели и сделали, а последующие события показали всю мудрость этой рекомендации. Правда, свежа еще память и о том, как мало потребовалось времени, чтобы пресса начала кишеть памфлетами и еженедельными листками, выступающими против рекомендаций Конгресса. Не только многие чиновные лица, руководимые своими частными интересами, но и другие люди — те, что либо не умели четко оценить разные возможности, либо шли на поводу у старых привязанностей, либо преследовали честолюбивые, сторонние общему благу цели — вели безустанную работу, пытаясь убедить людей отказаться от советов, предложенных тем патриотическим Конгрессом. Действительно, многие обманулись, либо были обмануты, но решительное большинство людей обладали достаточной рассудительностью и приняли разумное решение. Сколь же счастливы они теперь, когда вспоминают о своем тогдашнем поступке.

А рассуждали они так. В Конгресс вошли многие умудренные и опытные мужи. Прибыв из разных областей страны, они привезли с собой и обменялись друг с другом разнообразными полезными сведениями. По прошествии времени, которое они провели вместе, обсуждая и справляясь об истинных интересах страны, они должны были приобрести в этой области весьма подробные знания. Каждый из них в отдельности был заинтересован в свободе для всех и в общем благосостоянии. Поэтому, руководимые в одинаковой степени и личными предпочтениями, и сознанием своего долга, эти мужи в своих рекомендациях могли предложить к исполнению только то, что лишь в результате самого зрелого обсуж-

дения могло прослыть у них благоразумным и желательным.

Либо такие же, либо подобные рассуждения заставили людей искать поддержку в мнениях и непредвзятости Конгресса. В конце концов, рекомендации Конгресса были приняты, хотя иные пускались на всякие ухищрения и уловки, дабы убедить людей в противном. Но ведь, если народ в целом посчитал разумным довериться Конгрессу, чьи делегаты не могли похвастаться ни особым опытом, ни известностью, насколько более разумным было бы отнестись с уважением к мнению Конвента. Ибо все мы знаем, что некоторые наиболее замечательные делегаты Конгресса 1774 года, состарившиеся в политике и накопившие богатые в этом искусстве знания, делегаты, чей патриотизм и таланты прошли не мало испытаний, числятся в составе Конвента и предоставили в его распоряжение все свои знания и опыт.

Стоит заметить, что не только первый, но и каждый последующий Конгресс, вплоть до последнего Конвента, непременно придерживались одного с народом мнения о том, что благосостояние Америки покоится на СОЮЗЕ. Сохранить и увековечить его — вот великая цель, которую преследовали люди, решившись на созыв этого Конвента; такова же и главная цель плана, который предлагается принять по рекомендации Конвента. Итак, по какому же праву, да и из каких благих намерений исходят иные лица, которые пытаются именно сейчас умалить важность СОЮЗА? Действительно, какие соображения руководят теми, кто утверждает, что три или четыре конфедерации будут лучше одной? Я лично убежден, что народ в целом никогда не ошибался в этом вопросе и что его всеобщая и неизменная преданность

делу СОЮЗА основана на глубоких и веских доводах, которые я попытаюсь раскрыть и пояснить в последующих статьях. Те, кто выдвигает идею нескольких отдельных конфедераций как альтернативу разработанному Конвентом плану, должны ясно себе представлять, что отказ от конституции ставит само существование СОЮЗА под смертоносный удар. Если за ними пойдут, то в таком исходе не приходится сомневаться. Мое искреннее желание, чтобы каждый добрый гражданин отдал себе ясный отчет в том, что, если придет время распада СОЮЗА, у Америки будут все основания воскликнуть вслед за поэтом: «Прощай! Всему величью моему — прощай надолго!»



## № 6: Гамильтон

### ОБ ОПАСНОСТИ РАЗДОРОВ МЕЖДУ ШТАТАМИ

*Ноября 14 1787 г.*

В трех предыдущих статьях перечислялись опасности, которым в случае распада мы будем подвергаться со стороны иностранных держав независимо от того, прибегнут ли они к силе оружия либо к искусству дипломатии. Теперь же я перехожу к рассуждению об опасностях иного рода, быть может, еще более тревожных, вызванных разногласиями между штатами, внутренними раздорами и потрясениями. Нам уже приходилось их касаться, но они заслуживают особого и более подробного изучения.

Только человек, поглощенный утопическим философствованием, может серьезно сомневаться в том, что штаты при полной их самостоятельности (или те объединения, в которые они войдут как члены конфедераций) будут вступать в частые вооруженные конфликты друг с другом. Полагать, что отсутствие причин для таких конфликтов делает сами конфликты невероятными, значит забыть, что людям свойст-

венны честолюбие, мстительность и хищничество. Ожидать дальнейшего развития гармонии между несколькими независимыми, суверенными государствами, ничем не связанными между собой кроме общей границы, значит закрыть глаза на неизменный ход человеческой истории и противопоставить себя накопленному опыту веков.

Причин же для враждебности между государствами несть числа. Имеются среди них причины общего типа, которые практически постоянно воздействуют на коллективный организм общества. К таковым принадлежит властолюбие или страсть к первенству и господству, а также и их противоположности — ревность к власти либо жажда равенства и защищенности. Есть и иные, столь же действенные причины враждовать, хотя и оперируют они в своей особой ограниченной сфере. К ним можно отнести соперничество и конкуренцию в делах торговли между торговыми государствами. Есть и другие причины, столь же частые, как и два упомянутых выше ряда, но зиждятся они на личных страстях. Это — привязанности, враждебность, интересы, надежды и опасения влиятельных членов тех общин, к которым они принадлежат. Люди этого рода, будь они ставленниками короля либо любимцами народа, не раз злоупотребляли доверием и под предлогом радения за общественное благо, без всяких угрызений совести приносили спокойствие государства в жертву личным интересам и вожделениям.

Так знаменитый Перикл, принеся собственную волю в жертву затаенной обиде куртизанки<sup>1</sup>, не жалея

---

<sup>1</sup> Аспазия. См. у Плутарха, *Жизнь Перикла*.

ни крови, ни казны своих соотечественников, набросился на город Самнию, победил и разрушил его. Тот же Перикл — движимый лично неприязнью к мегарийцам (одному из греческих племен)<sup>2</sup>, либо желая уйти от угрожавшего ему наказания за соучастие в похищении изваянной Фидием статуи<sup>3</sup>, либо с целью предупредить и отвести от себя обвинения в попытке приобрести расположение народа на счет государственной казны<sup>4</sup>, либо по всем этим причинам, вместе взятым, — положил начало знаменитой и смертоносной войне. Известная в греческих анналах под именем *Пелопонесской* <sup>5</sup>, война эта после множества превратностей, перерывов, и приступов завершилась погибелью Афинского союза.

Так честолюбивый кардинал Уолсей<sup>6</sup>, который служил премьер-министром Генриху VIII<sup>7</sup>, возмечтал в угоду своему тщеславию о самой тиаре<sup>8</sup>. Питая надежду на успех в достижении столь славной награды, он обратился к посредничеству императора Карла V<sup>9</sup>. А дабы возбудить интерес и снискать благосклонность могущественного монарха, он подтолк-

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid. Ходили слухи, что Фидий при поспешничестве Перикла похитил часть принадлежавшего общественной казне золота для украшения статуи Минервы.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> 431-404 до н. э. *Пер.*

<sup>6</sup> Томас Уолсей (1475-1530), кардинал, советник английского короля Генриха VIII. *Пер.*

<sup>7</sup> Король Англии (1491-1547 гг.). *Пер.*

<sup>8</sup> Та, что венчает Папу римского.

<sup>9</sup> Карл V (1500-1588); император Священной римской империи (1519-1556); как король Испании — Карл I (1516-1566); расширил владения Испании в Европе и Америке; отрекся от престола. *Пер.*

нул Англию на войну с Францией, не справляясь с тем, что действие это противоречило самым очевидным политическим расчетам и, более того, могло подорвать безопасность и независимость как того королевства, где он был главным советчиком короля, так и всей Европы в целом. Ибо, если и был когда-либо король, способный осуществить идею всемирной монархии, то это и был Карл V, в чьих интригах кардиналу Уолсею была уготована роль слепого орудия и простофили.

Нетерпимость одной женщины<sup>10</sup>, раздражительность другой<sup>11</sup>, любовь третьей<sup>12</sup> к тайным интригам оказывали непомерное влияние на политику, содействовали брожению или поддержанию мира в значительной части Европы. Но обо всем этом уже так долго и много распространялись, что сведения эти общеизвестны.

Не стану понапрасну тратить время и перечислять без конца примеры того, как личные соображения и интересы давали толчок событиям большой государственной важности во внешней и внутренней политике. Те, кто лишь поверхностно знаком с источниками,

---

<sup>10</sup> Мадам де Мэнтенон. (Франсуаза д'Обинье, маркиза де Мэнтенон (1635-1719), воспитательница детей Людовика XIV, вступившая с ним в мorganатический брак (1684); влиянию ее религиозной нетерпимости приписывается решение короля в 1685 г. отменить Нантский эдикт (1598), что послужило сигналом к началу систематического преследования гугенотов. *Пер.*)

<sup>11</sup> Герцогиня Марльборо. (Сара Черчилль, герцогиня Марльборо (1660-1744), фаворитка и доверенная королевы Анны со вступления ее на престол в 1702 г. до того, как они рассорились в 1705 г. по поводу назначений в правительстве вигов. За интриги была удалена от двора в 1711 г. *Пер.*)

<sup>12</sup> Мадам де Помпадур.

откуда можно почерпнуть эти сведения, без труда вспомнит, о чем идет речь. Что же до людей, обладающих сносным знанием человеческой природы, то они и не нуждаются в авторитетах, чтобы составить собственное мнение о реальности и степени действительности этой силы. Но в целях иллюстрации общих принципов нам, быть может, приличествует сослаться на один недавний пример из нашей собственной политической жизни — бунт Шэйза<sup>13</sup>. Действительно, не отчайся Шэйз в возможности выплатить свои непомерные долги, то вряд ли и Массачусетс оказался бы ввергнутым в гражданскую междоусобицу.

Но несмотря на аналогичные почерпнутые из опыта свидетельства в пользу наших доводов, мы все еще сталкиваемся с провидцами и весьма расчетливыми людьми, которые в любой момент настаивают на пара-

---

<sup>13</sup> Даниэль Шэйз (1747-1825), участник Американской революции; воевал против армии Великобритании, произведен в капитаны; занимался фермерством на западе шт. Массачусетс и был одним из лидеров восстания мелких фермеров (т. н. Восстание Шэйза, 1786-1787), особенно пострадавших во время экономической депрессии, наступившей после войны за независимость. Обремененные неоплатными долгами, восставшие требовали от правительства штата выпуска бумажных ассигнаций, запрещения продажи ферм с молотка за просроченные долговые платежи и прекращения практики тюремного заключения за неуплату земельного налога штата. Особое недовольство среди фермеров вызывали торговые круги, всемогущие в сенате штата, и адвокаты, чьи непомерные расценки за услуги часто приводили клиентов к банкротству. Когда стало очевидным, что сенат не способен провести необходимые реформы, восставшие под предводительством в том числе и Шэйза силой оружия приостановили заседания местных судов по долговым делам. К 1787 г. восстание было постепенно подавлено войсками штата, а участники его амнистированы. Последним был амнистирован Шэйз в 1788 г. Восстание это сыграло немаловажную роль в ратификации Конституции штатом Массачусетс и, в конце концов, привело к тем реформам, отказ от которых в свое время и дал толчок к восстанию. *Лер.*

доксальной идее вечного мира между штатами в условиях их расчлененности и отчуждения друг от друга. Миролюбие (говорят они) — это гений<sup>14</sup> республик; коммерческий дух имеет тенденцию к смягчению нравов, тушит легко воспламеняемые склонности человеческой природы, от которых столь часто вспыхивали войны. Такие торговые республики, как наша, никогда не станут растрачивать себя на разрушительные распри друг с другом. В правлении своем они будут следовать взаимным интересам и культивировать дух взаимного дружелюбия и согласия.

Но разве не истинный это интерес всех наций — мы спросим у таких прожектеров от политики — культивировать сей миролюбивый и философский дух? А уж если в этом заключается их истинный интерес, то хотелось бы узнать, насколько они им руководствовались в своей политике? Разве происходит не наоборот, разве не видим мы, как повсюду мимолетные страсти, сиюминутные интересы обладают решительной, господствующей властью над человеческим поведением в отличие от более отдаленных соображений верности политическим принципам, пользы и справедливости? Разве воевать не вошло в привычку республик и разве привычка эта менее характерна для республик, чем для монархий? И разве не смертные люди стоят как во главе одной, так и другой? И разве ненависть, дурные склонности, соперничество,

---

<sup>14</sup> В лексиконе понятий эпохи просвещения, этот термин заимствован из классической, языческой культуры Рима, где он означал сверхъестественную персонификацию сути характера человека, коллектива, места, и т. п. по принципу, сходному с русским «домовым», «лешим» и «водяным» (гении дома, леса и водоема, соответственно). Именно в таком значении словом «гений» пользовался Пушкин (см. «Мой гений»). *Пер.*

желание приобрести что-либо несправедливым путем свойственны лишь королям и неизвестны при республиканском правлении? Разве народные ассамблеи не подвержены частым припадкам ярости, обиды, ревности, жадности и другим беспорядочным, неистовым пристрастиям? Разве мы плохо знаем, что в своих решениях они часто следуют авторитету нескольких облеченных доверием лиц и, конечно же, не могут не выражать, хотя бы отчасти, их страсти и взгляды? А торговля — разве она до сих пор достигла чего-либо, кроме перемены в определении целей войны? Разве любовь к наживе — это страсть менее властная и изворотливая, чем жажда власти и честолюбие? Разве меньше войн велось из торговых соображений с тех пор, как торговля стала преобладать как основа государственного строительства, чем в прежние времена, когда воевали из жажды господства и расширения владений? И разве распространение духа коммерции не послужило разжиганию аппетита как на то, так и на другое? Пусть сам опыт, сей наименее падкий на ошибки путеводитель по миру человеческих идей, даст нам ответы на эти вопросы.

Спарта, Афины, Рим и Карфаген — все это были республики; две из них, Афины и Карфаген, принадлежали к коммерческому типу. И все же вступали они в войны, как для самозащиты, так и для захвата, не реже соседних с ними монархий. Спарта же вообще мало чем отличалась от хорошо устроенного военного лагеря, а Рим никогда не мог насытиться кровопролитием и захватом.

Карфаген, будучи торговой республикой, был все же агрессором в той самой войне, которая положила предел его существованию. Ганнибал во всеоружии достиг сердца Италии, подошел к городским воротам

Рима лишь для того, чтобы дать возможность Сципиону, в его черед, разбить свою армию в пределах владений Карфагена и завоевать саму республику.

В более поздние времена Венеция не раз начинала агрессивные войны, пока Папа римский Юлий II не собрал воедино ту грозную лигу<sup>15</sup>, которая нанесла смертоносный удар по могуществу и гордыне этой заносчивой республики.

Провинции Голландии, пока долги и налоги окончательно их не ошеломили, принимали ведущее и весьма заметное участие в европейских войнах. Они яростно сражались с Англией за главенство на море и считались наиболее настойчивыми и непримиримыми противниками Людовика XIV.

В британской системе правления народное представительство составляет одну ветвь национальной законодательной власти. Многие века торговля составляла основное занятие этой страны. Несмотря на это, трудно будет сыскать такую державу, которая бы чаще вела войны; более того, многие войны, в которых этому королевству приходилось сражаться, начинались по инициативе народного представительства.

Народных, если можно так выразиться, войн было почти столько же, сколько и королевских. Как крики толпы, так и докучливость народных представителей в целом ряде случаев заставляли монарха либо ввергать страну в военные действия, либо продолжать войну вопреки монаршему мнению, а иногда и вопреки истинным интересам самого государства. Пример

---

<sup>15</sup> Камбрейская лига (1508-1510); помимо Папы римского, в нее входили Император Священной римской империи Максимилиан II, король Франции Людовик XII, король Арагоны Фердинанд V и ряд итальянских городов. *Пер.*



— это роль Англии в знаменитой распре между Австрией и Бурбонами, от которой так долго полыхала Европа. Антипатии, обыкновенно испытываемые англичанами к французам, уступали по силе своей, пожалуй, только алчности их возлюбленного лидера<sup>16</sup>, и не давали утихнуть войне даже тогда, когда она потеряла всякий здравый политический смысл, а долгое время — и вопреки желанию королевского двора.

Войны этих двух вышеуказанных государств определялись в большой степени коммерческими соображениями — как желанием превзойти, так и страхом перед возможностью быть превзойденными либо в особой отрасли коммерческих отношений, либо вообще в делах торговли и навигации, а иногда и из более сомнительного расчета — воспользоваться рынками другого государства без его на то согласия.

Предпоследняя война между Великобританией и Испанией началась из-за попыток английских торговцев вести нелегальную торговлю с испанской Америкой<sup>17</sup>. Эти несправедливые с их стороны поступки привели к весьма суровым действиям по отношению к британским подданным со стороны Испании. В свою очередь, Испания вышла за пределы разумных ответных мер и заслужила справедливые обвинения в жестокости и нечеловечности. Таким образом, меры, предпринятые Испанией, оказались не более правомерными, чем вызвавшие их акции английских купцов. Многие англичане были захвачены испанцами и

---

<sup>16</sup> Герцог Марльборо.

<sup>17</sup> Гамильтон имеет в виду побережье Южной Америки между Панамским перешейком и устьем р. Ориноко (т. н. Spanish Main). *Пер.*

отправлены в шахты Потози<sup>18</sup> на побережье Испанской Америки; как и полагается, когда людьми овладевает дух озлобления, невинные по прошествии времени были заключены с преступниками и подверглись огульным наказаниям. Жалобы торговцев раздули яростное пламя среди соотечественников, которое вскоре перекинулось на Палату представителей, а оттуда — в министерство. Были выданы грамоты репрессалий<sup>19</sup>, а затем последовала война, разрушившая все союзы, которые заключались на протяжении двадцати лет в оптимистической надежде воспользоваться их благотворнейшими плодами.

Принимая во внимание опыт других держав, чье положение более или менее походит на наше, имеем ли мы основание доверяться тем грезам, которые могут ввести нас в соблазн — предаться надежде на воцарение мира и сердечности между членами нынешней конфедерации после ее распада? Ужели не хватает нам заблуждений и сумасбродства тех праздных теорий, которые развлекали нас своими посулами уготованной для нас исключительности, неподложности человеческим несовершенствам, слабостям и порокам, какие свойственны всем обществам? Не пришло ли время пробудиться от этого обманчивого сна, сулящего золотой век, и усвоить себе в делах политической жизни следующий практический принцип: как мы, так и все жители шара земного весьма еще далеки от того счастливого государства, где

---

<sup>18</sup> Город в Боливии. *Пер.*

<sup>19</sup> Гамильтон имеет в виду королевские патенты, позволяющие подданным британской короны конфисковывать испанское имущество и брать в плен испанских подданных в порядке ответных мер. *Пер.*

совершенная мудрость сочетается с совершенной добродетелью.

А между тем, наше национальное достоинство и доверие переживают глубочайший спад; повсюду вызывает недовольство распущенность и развал правления; часть Северной Каролины охвачена восстанием; внушают тревогу беспорядки в Пеннсилвании; в Массачусетсе — волнения и бунты. О сколь красноречивы эти события!...

Человечество еще так далеко до соответствия принципам, которые выдвигаются теми, кто стремится усыпить наши опасения по поводу раздоров и вражды между штатами — неминуемых в случае распада Конфедерации, — что из наблюдений за ходом истории общества была извлечена следующая политическая аксиома: близость, близкое расположение делают соседней естественными врагами. Один проницательный автор писал об этом следующее: *«Соседствующие государства естественным образом являются в отношении друг друга врагами за исключением тех случаев, когда общая им слабость заставляет их объединиться в республику на основе конфедерации, а их конституция сглаживает различия, обычно возникающие при соседстве, и тем самым тушит потаенную зависть, которая приводит все государства к желанию возвеличить себя за счет своих соседей»*<sup>20</sup>. Слова эти указывают на корень ЗЛА, и в то же время предлагают способ ИСЦЕЛЕНИЯ.

---

<sup>20</sup> Габриель Бонэ де Мабли, *О принципах ведения переговоров*.

№ 9: Гамильтон

## СОЮЗ КАК ГАРАНТИЯ ОТ ПАРТИЙНЫХ РАСПРЕЙ И МЯТЕЖЕЙ

*Ноября 21 1787 г.*

Прочный Союз будет иметь наиважнейшее значение для воцарения мира и свободы в штатах, поскольку оградит их от внутренних расколов и мятежей. Невозможно не испытывать чувства ужаса и отвращения перед историей малых республик Греции и Италии: с каким увлечением предавались они непрерывному подстрекательству и с каким постоянством устраивали одну революцию за другой, заставляя общество метаться от крайности тирании к крайности анархии. Если и случалось им временами жить в мире, то покой этот лишь ненадолго оттенял яростные бури, непременно за ним следующие. Даже когда глазам нашим открываются периоды их счастливого благосостояния, к чувствам нашим примешивается сожаление, ибо мы понимаем, что благостные сцены, встающие перед мысленным взором, обречены скоро потонуть в бурных волнах мятежей и яростных партийных сварах. Если и пробьются сквозь мрак этот

мимолетные лучи славы, чтобы ослепить нас своим ярким, но преходящим, мгновенным светом, то лишь для того, чтобы призвать нас оплакать то, как пороки правления извращают путь и затуманивают блеск тех ярких одаренностей и возвышенных талантов, что справедливо составляют гордость земель, их взрастивших.

Для поборников деспотизма беспорядки, уродующие историю этих республик, служат основанием для доводов не только против республиканской формы правления, но и против самих принципов гражданской свободы. Они порицают все свободные формы правления как несовместимые с общественным порядком, и со злорадством говорят о друзьях и апологетах гражданской свободы. К счастью для человечества, замечательные общественные установления, опирающиеся на цветущую в веках свободу, в ряде славных примеров восторжествовали над этими мрачными софизмами. Америка, я верю, станет широким и прочным фундаментом и для иных зданий, не менее величественных, которые послужат столь же вечными памятниками ошибочности мнений этих софистов.

И все же нельзя отрицать и того, что набросанный ими портрет республиканского правления не так уж сильно расходится с оригиналом, с которого он списывался. Если бы оказалось невозможным практически построить образец более совершенной организации, то просвещенные друзья свободы должны были бы смириться и оставить дело установления такого рода правительства как не заслуживающее людских усилий. Однако политическая наука, как и другие науки, в последнее время во многом усовершенствовалась. Понятна стала действенность многих принципов, которые либо совсем не были известны древним,

либо мало были ими изучены. В их число входят: упорядоченное распределение власти между различными ведомствами; введение закономерных противовесов и взаимного ограничения властей<sup>1</sup>; учреждение судопроизводства, где судьи сохраняют свою должность лишь в меру «безупречного поведения»<sup>2</sup>; представительство народа в законодательной власти через выбранных ими депутатов. Это — либо совсем новые изобретения, либо древние принципы, но значительно усовершенствованные в новые времена. Они представляют собою могущественные средства защиты достоинств республиканского правления, а также служат устранению, частичному либо полному, его несовершенств. Позволю себе, однако, смелость, как бы это ни было внове, прибавить к сему списку принципов, способствующих улучшению гражданского правления при системе народовластия, еще один, поскольку он стал основанием нападков на новую конституцию. Я имею в виду РАСШИРЕНИЕ ОРБИТЫ, в границах которой этим системам суждено вращаться — либо в пределах одного государства, либо в пределах крупной конфедерации, объединяющей несколько малых государств. Последний

---

<sup>1</sup> Balances and checks, или как чаще принято говорить, checks and balances, — это один из основных, если не основной, принцип государственного строя США; в русскоязычной специальной литературе иногда переводится как «противовесы и сдерживания» властей. *Пер.*

<sup>2</sup> Judges holding their offices during good behavior. Если раскрыть эту традиционную формулу, судьи сохраняют свою должность до тех пор, пока они не стали злоупотреблять властью. Эта установка нашла свое отражение в Конституции США, которая гласит: «как судьи Верховного суда, так и судьи низших судов сохраняют свои должности до тех пор, пока их поведение является безупречным» (Статья I, раздел 1). *Пер.*

случай имеет непосредственное отношение к предмету наших размышлений. Полезно было бы сосредоточиться на рассмотрении этого принципа в применении к единому государству, но об этом речь пойдет в другом месте.

Как известно, выгода от конфедерации состоит в том, что она, сдерживая склонности к разладу, служит защитой общественного спокойствия государств и одновременно с этим повышает их боеспособность и безопасность перед лицом враждебных стран. К такой организации прибегали во многих странах в разные века, и она снискала себе одобрение наиболее известных политических мыслителей. Противники предложенного ПЛАНА с большим рвением ссылаются на Монтескье<sup>3</sup>, приводя на его слова о том, что для успеха республиканской системы правления необходима малая территория. К сожалению, им остались неизвестны мысли, которые великий мыслитель высказал в другом месте в своих работах; ускользнули от их внимания также и последствия принятия тех принципов, которые они с таким жаром исповедуют.

Когда Монтескье отдает предпочтение республикам малой величины, он руководствуется меркой, которую намного превосходит по размерам своим чуть ли ни каждый из наших штатов. Ни Виргиния, ни Массачусетс, ни Пеннсильвания, ни Нью-Йорк, ни Северная Каролина, ни Джорджия не поддаются

---

<sup>3</sup> Монтескье (1689-1755) — французский политический деятель, юрист, член Королевской Академии, последователь Джона Локка, более всего известный как политический мыслитель, философ права и публицист. Политическая философия и теория права Монтескье, наряду с наследием Локка и т. н. шотландских просветителей (Юм и др.), легли в основу конституционной теории и практики США. *Пер.*

ся сравнению с образцами, на основании которых Монтескье строил свои выводы и к которым он их прилагал. Следовательно, если мы примем эти его идеи за эталон истины, нам ничего не останется делать, как только выбирать между поисками спасения в объятиях монархии либо последовательным дроблением штатов на бесконечно мелкие, завистливые, бранчливые, мятежные республики — эти гнусные рассадники нескончаемой распри, вызывающие повсеместно лишь жалость и презренье. Некоторые авторы из противников конституции отдают себе, как кажется, отчет в этой дилемме и с достаточной смелостью намекают на желательность дальнейшего расчленения штатов. Эта безрассудная политика, эта отчаянная уловка, ведущая к многократному росту чиновных должностей, может, очевидно, удовлетворить запросам людей, не располагающих достаточными способностями, чтобы иметь влияние за пределами узкого круга личных интриг; но такая политика ни в коей мере не может послужить ни величию, ни счастью народа Америки.

Отложив рассмотрение самого принципа, как уже говорилось, на другой случай, нам следует, однако, уяснить, что в том смысле, какой вкладывал в свои слова настоятельно цитируемый по этому поводу автор, принцип уменьшения **ВЕЛИЧИНЫ** касается лишь более крупных **ЧЛЕНОВ** союза и нисколько не затрагивает их объединения под эгидой правления одной конфедерации. В этом-то и состоит центральный вопрос, рассмотрением которого мы сейчас и заняты.

Монтескье настолько далек от того, чтобы противиться общему Союзу Государств, что он особо говорит о **КОНФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ** как о средстве распространения сферы народовластия, спо-



собной примирить в себе преимущества монархической и республиканской форм правления.

«Весьма вероятно, — замечает он — что человечеству пришлось бы вечно пребывать под правительством, состоящим из ОДНОГО ЛИЦА, если б оно не ухитрилось создать тип конституции, в которой сочетаются внутривполитические преимущества республики с внешнеполитической силой монархического правления. Я имею в виду КОНФЕДЕРАТИВНУЮ РЕСПУБЛИКУ».

«Эта форма правления есть условное соглашение, по которому несколько малых *государств* соглашаются быть членами более крупного *государства*, которое они и намереваются сформировать. Последнее же есть некий набор обществ, образующих новое общество, способное расти путем расширения ассоциации до тех пор, пока она не достигнет степени силы, достаточной для того, чтобы обеспечить безопасность всего объединенного политического организма».

«Республика такого типа, способная устоять перед внешней силой, может существовать, избегая внутреннего разложения. Форма этого общества устраняет всякого рода затруднения».

«Коль скоро один из членов пожелает узурпировать верховную власть, то ему не придется надеяться, что он будет пользоваться одинаковым авторитетом и поддержкой у всех государств, входящих в конфедерацию. Расширение его влияния в одном из них вызовет тревогу в других. Коль скоро удастся ему поработить одну часть конфедерации, остальные останутся свободными и, если пожелают, сумеют противопоставить ему силу, не зависимую от той, которую он узурпировал, и одержать над ним победу до того, как он войдет в полное владение захваченным».

«Коль скоро вспыхнет восстание в одном из государств конфедерации, у остальных будет возможность его подавить. Если в одной части заведутся злоупотребления, они будут исправлены теми, кто остался незапятнан. Государство может подвергнуться как бы разрушению в одном отношении, но не в другом; конфедерация может быть распущена, а члены ее сохраняют свой суверенитет».

«Поскольку правительство включает в себя малые республики, оно будет заинтересовано во внутреннем мире в каждой из них; что же касается ее внешнеполитического положения, то конфедерация, представляя собой ассоциацию ряда государств, обладает всеми преимуществами крупной монархии»<sup>4</sup>.

Я посчитал необходимым привести эти высказывания в относительно полной форме, поскольку они содержат яркие формулировки основных доводов в пользу Союза, а также и потому, что они решительно устраняют ложные впечатления, созданные намеренно вводящим в заблуждение цитированием других частей работ Монтескье. Более того, высказывания эти глубоко связаны с основным заданием настоящей статьи — показать способность Союза сдерживать внутренние разлады и мятежи.

Иные усматривают различие, скорее внешнее, чем существенное, между терминами *конфедерация* и *консолидация* штатов. Отличительной чертой первой считается то, что ее власть распространяется лишь на штаты-участники, выступающие в роли коллективных лиц, но не на отдельные лица, населяющие штаты. Таким образом, утверждается, что общенациональный совет не должен вмешиваться ни в какие

---

<sup>4</sup> *О духе законов*, т. I, кн. IX, гл. I.

дела, связанные с внутренним правлением. Также настаивают на том, что все члены конфедерации (и в этом находят ее уникальность) должны быть представлены точно одинаковым количеством голосов. Положения эти, по существу, произвольны; ни принципы, ни прецеденты за ними не стоят. Действительно, получилось так, что, в основном, правительства такого рода действовали в соответствии с этими формами, но это не означает, что эти формы составляют сущность конфедерации. Множество имевших место исключений доказывает (насколько примеры могут быть доказательны), что в этой области не существует абсолютных правил. По ходу настоящего исследования будет продемонстрировано, что поскольку выдвинутый выше принцип брал верх, постольку он служил причиной непрекращающихся беспорядков и бессильного правительства.

Под определением *конфедеративная республика* подразумевается попросту «набор обществ» или ассоциация двух или более государств, действующая как единое государство. Что же касается полномочий федеральной власти, изменения ее форм и целей — все это решается по свободному выбору. До тех пор, пока в такой республике не отменена раздельная организация правления для каждой из входящих в нее частей; до тех пор, пока она не прекратила отвечать местным интересам в строгом соответствии с конституцией; тогда, даже в том случае, если она будет в абсолютном подчинении общей власти Союза, такая республика будет оставаться, как в теории, так и на практике, ассоциацией государств, т. е., конфедерацией. Предлагаемая конституция, столь далекая от того, чтобы поддерживать отмену самостоятельной власти штатов, предоставляет им роль составных час-

тей общенационального суверенитета, предусматривает их непосредственное представительство в Сенате и оставляет за ними исключительное право на определенную и весьма важную часть суверенной власти. Это толкование полностью соответствует тому, что понимается под федеральным правительством при разумном толковании слов, образующих этот термин.

В Ликийской конфедерации<sup>5</sup>, которая состояла из двадцати трех ГОРОДОВ, или республик, самые крупные члены имели *три* голоса в СОВЕТЕ ОБЩИН, средние — *два*, малые — *один*. СОВЕТ ОБЩИН обладал прерогативой назначать судей и членов магистрата во все ГОРОДА. Это, несомненно, было наиболее явным вмешательством в их внутреннюю администрацию, ибо из всех местных прерогатив право самим назначать своих чиновников охраняется наиболее ревностно. И все же, Монтескье, говоря об этой ассоциации, заявил: «Я бы затруднился найти более совершенный образец конфедеративной республики, чем Ликийский союз». Таким образом, мы убедились, что то различие между *конфедерацией* и *консолидацией*, на котором так настаивают иные, не имеет отношения к рассуждениям просвещенного знатока гражданского права. Различие это, как мы вынуждены заключить, представляет собой не что иное, как тонкое усовершенствование ложной теории.

---

<sup>5</sup> Ликия, местность на юго-западе Малой Азии. Ликийцы в Троянскую войну сражались против ахейцев на стороне Трои и упоминаются в «Илиаде». В древнем мире ликийцы были известны благодаря своей исключительной способности заключать союзы и вступать в конфедерации, что они ухитрялись делать даже будучи колонией Персии. Гамильтон имеет в виду Ликийскую конфедерацию, установленную не позже 200 г. до н. э. Наделенная федеральным Советом и Ассамблеей, Ликийская конфедерация просуществовала как суверенное государство не более двух веков. *Пер.*

## № 10: Мэдисон

### О ТОМ ЖЕ ПРЕДМЕТЕ (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

*Ноября 22 1787 г.*

Среди многих преимуществ, которые сулит нам прочно построенный Союз, ни одно не заслуживает такого внимательного поощрения, как способность Союза тушить и ограничивать яростные раздоры между враждующими группировками и партиями<sup>1</sup>. Друг народовластия испытывает особую тревогу за республиканскую систему правления, когда он отмечает особую склонность ее к сему опасному пороку. Поэтому он не преминет отдать должное любому пла-

---

<sup>1</sup> Мэдисон употребляет здесь слово «faction» (от латинского *factio*, [коллективное] действие, не путать с «фракцией», т. е., отколовшейся от партии группой), которому в русском языке практически нет эквивалентов. Самый близкий синоним — это «party» (партия, т. е., политическая группировка под какой бы то ни было эгидой), но с определенным оттенком. «Party» происходит от старо-французского *partir* — разделять на части; под влиянием политической жизни, такое родственное ему слово, как «partial» (частичный) получило дополнительное значение — пристрастный, руководимый либо собственным, либо групповым, партийным интересом. В свою очередь, «faction» означает активную политическую группировку, в определенных обстоятельствах,

ну, который, не посягая на дорогие ему принципы, обещает найти лекарство, исцеляющее от этого порока. Действительно, непредсказуемость, несправедливость и хаос, царящий в высших советах — это те смертельные болезни, которые повсюду губили народовластие, и на них продолжают ссылаться часто и со значительным успехом враги свободы, когда нуждаются в наиболее правдоподобных для своих положений примерах. Конечно, нельзя не восхищаться теми ценными усовершенствованиями, которые американские конституции прибавили к древним и новейшим образцам народовластия; но было бы предвзятостью утверждать, что они оправдали собственные надежды на устранение опасности с этой стороны. Наши наиболее рассудительные и благочестивые граждане — будь то поборники общей и личной веры, общей и личной свободы — повсюду жалуются, что наше правительство неустойчиво, общественное благо приносится в жертву раздорам между противоборствующими партиями, и что важные решения часто принимаются не по правилам справедливости, не с учетом прав малых партий, но по принципу превосходства силы у заинтересованного в определенном исходе, подавляющего большинства. Как бы ни хотелось нам, чтобы эти сетования оказались неосновательными, известные

---

более или менее безответственную, сварливую, нетерпимую и падкую на насилие. Т. е., если следовать мысли Мэдисона и политической истории, «faction» — это эмбрион партии, в лучшем случае партия — подросток. Важно, что чуть ниже Мэдисон пользуется словом «партия» в значении «faction.» Цивилизовать такие группировки, по существу своему не вредные, сделать из них партии в современном, положительном смысле слова — заветная цель Мэдисона, осуществление которой он возлагает на Союз. Поэтому в своем переводе «faction» я избегаю презрительного русского слова «клика», предпочитая ему нейтральные — «группировку» или «партию»; а в передаче оттенка — полагаюсь на контекст. *Пер.*

факты свидетельствуют об обратном и не позволят нам отрицать, что жалобы, хотя бы отчасти, оправданы. Если мы беспристрастно окинем взглядом современное положение, мы несомненно установим, что некоторые недостатки, с которыми нам приходится мириться, отнюдь не вызваны действиями наших правительств; но также очевидно и то, что не так уж и просто оградить их от ответственности за многие из наших горчайших бед; особенно это относится к практически повсеместному, растущему недоверию к политике и к тревоге за судьбу личных прав, которые дают о себе знать во всех концах нашего континента. Все это, главным образом, если не исключительно, — последствия неустойчивости и несправедливости, та мутная накипь, которой дух партийной склоки покрыл наши правительственные институты.

Под партией или группировкой<sup>2</sup> я разумею группу граждан, независимо от того, составляют они большинство или меньшинство, которые объединились и движимы либо общим побуждением страсти, либо интересом, который ущемляет права других граждан или постоянные и совокупные интересы всей общины.

Есть два способа оградить себя от ухищрений политических группировок: либо устранить причины их появления, либо поставить их действия под контроль.

Причины можно устранить опять же двумя способами: первый — это погубить свободу, без которой такие группировки не могут существовать; второй — наделить каждого одними и теми же мнениями, страстями и интересами, определяющими политическую жизнь.

---

<sup>2</sup> Faction. *Пер.*

Что касается первого способа исцеления, то здесь само лекарство вреднее самой болезни. Свобода для партий — все равно, что воздух для огня; без этого элемента они погаснут. Но было бы столь же глупо разрушить свободу, необходимую в политической жизни, только потому, что она питает партийную вражду, как и уничтожить воздух, необходимый для жизни животных, только потому, что он создает условия для разрушительной силы огня.

Было бы так же непрактично прибегать ко второму способу, как и неразумно уповать на первый. До тех пор, пока человеческому разуму будет свойственно ошибаться, и до тех пор, пока человек будет им свободно пользоваться, разница во взглядах неизбежна. До тех пор пока не будет нарушена связь между разумом человека и его тщеславием, взгляды его и страсти будут оказывать друг на друга взаимное влияние, причем взгляды будут становиться чем-то таким, от чего страсти будут неотторжимы. Столь же непреодолимо препятствует общности интересов различие в способностях людей, в результате которого возникло право на собственность. Первая функция правительства — обеспечить защиту этим способностям. Из этой защиты разнообразных и неравных способностей к приобретению имущества непосредственно проистекает владение разнообразными видами имущества, владение, различное по степени и размерам; причем, различия эти влияют на мышление и взгляды соответственных владельцев, что, в свою очередь, ведет к разделению общества по линии различных интересов и партий.

Таким образом, в естество человека закладываются невидимые причины—побуждения к участию в политической борьбе; мы видим, как они повсюду



приходят в действие в соответствии с различными обстоятельствами в данном гражданском обществе. Для того, чтобы разделить человечество на партии, достаточно было бы одного того рвення, которое люди вкладывают в свои мнения по поводу религии, правления и других вопросов, независимо от того, касается это практической стороны или составляет лишь домыслы. То же можно сказать и о преданности различным лидерам, честолюбиво соперничающим за первенство и власть, или другим людям, чья жизнь имеет значение в делах человеческих страстей. Все это исконно содействовало разделению человечества на группировки, воспламеняло в людях взаимную вражду и склоняло их куда более ко взаимной вредности и угнетению, чем к совместному действию на общее благо. Настолько сильна в людях эта склонность ко взаимной вражде, что даже при отсутствии какой бы то ни было существенной причины было достаточно самого обыденного и мелкого разногласия либо ничего не значащего различия между людьми, чтобы возбудить в них недружелюбие и толкнуть на жесточайшие распри. Все же наиболее распространенный и неизменный источник формирования группировок — это неравенство в распределении имущества. Те, кто обладает имуществом, и те, кто нет, всегда объединялись вокруг разных интересов. Кредиторы и должники следуют аналогичному делению. Земельные интересы, промышленные интересы, торговые, финансовые интересы и т. п. интересы вырастают из нужд современного общества и делят его на различные классы, которыми движут различные чувства и взгляды. Урегулирование всех этих различных сталкивающихся друг с другом интересов составляет основную задачу современного законодательства и

подразумевает включение духа групповой, партийной политической борьбы в необходимую и повседневную деятельность правительства.

Ни одному человеку не позволено выступать в роли своего собственного судьи, ибо его интересы непременно сделают его суждения пристрастными и, что весьма вероятно, развратят его честность. Сходные, если не более веские, соображения подтверждают, что не пристало группам людей одновременно выступать в роли и судьи, и ответчика. Но не есть ли многие наиважнейшие законодательные акты не что иное, как вынесение судебных решений, затрагивающих, правда, не личные права одного человека, а права множества людей? А что представляют собой разные классы законодателей, как не защитников, поборников дела, по поводу которого они и призваны выносить решение? Разве не так в случае предлагаемого закона о личной задолженности? Кредиторы здесь образуют одну партию, должники — другую. Справедливость требует уравновесить их интересы. Однако партии играют — вынуждены играть — роль своего собственного судьи; и та партия, за которой стоит большинство, наверняка одержит победу. Стоит ли нам (и в какой степени) поощрять наших промышленников и принимать законы о повышении пошлины на ввоз промышленных товаров? Промышленные классы и классы землевладельцев по-разному рассуждают в этом вопросе, и весьма сомнительно, что в мнениях своих они будут руководствоваться общественным благом. Законодательство по обложению налогами различных форм имущества требует наиболее скрупулезной беспристрастности; однако вряд ли найдется область законодательства, где имелось бы больше возможностей и соблазна для господствующей

партии втоптать в грязь принципы справедливости. Каждый шиллинг, которым они облагают меньшинство — это шиллинг, который они оставляют в своем собственном кармане<sup>3</sup>.

И напрасно утверждают, что просвещенные государственные мужи сумеют упорядочить эти противоборствующие интересы, подчинив их общественному благу. Просвещенные государственные мужи не всегда будут стоять у кормила власти. Более того, умение приспособить противоположные интересы к служению общему благу во многих случаях должно будет зависеть от способности дальновидно мыслить, а дальновидность редко берет верх над непосредственной выгодой, которой одна сторона может добиваться несмотря на ущемление интересов другой либо в ущерб всеобщему благу.

Все это вынуждает нас признать невозможность устранить *причины* партийной борьбы и искать защиты от этого бедствия только посредством контроля над *следствием*, т. е. самими действиями политических группировок.

Если такая политическая группировка составляет меньшинство, защиту обеспечивает республиканский принцип, позволяющий большинству одержать верх над опасными взглядами посредством обыкновенного голосования. Меньшинство может затормозить действия правительственных органов, может привести общество к потрясениям, но ему не удастся ни осу-

---

<sup>3</sup> Мэдисон иронично играет на популярной поговорке, приписываемой его старшему современнику, мудрецу, ученому и политику Бенджамину Франклину, известному также своей крайней бережливостью: «грош сбереженный — это грош заработанный» (a penny saved is a penny earned). *Пер.*

ществить, ни утаить свои неистовые намерения под прикрытием принципов, провозглашенных конституцией. Но когда такая группировка составляет большинство, политические формы народовластия позволяют ей принести в жертву руководящей ею страсти или интереса как всеобщее благо, так и права других граждан. Таким образом, великая цель, которую преследуют наши рассуждения, — это защитить общественное благо и личные права от опасности, которой им угрожают политические группировки, и вместе с тем сохранить как дух, так и форму народного правления. Позволю себе добавить, что мы говорим о великой задаче, без разрешения которой вряд ли удастся спасти народовластие от позора, веками сопровождавшего его, снискать ему уважение в мире и возлагать надежду на то, что человечество воспримет оно.

Как же нам достичь этой цели? Очевидно, одним из двух способов. Либо мы должны предотвратить одновременное появление одной и той же страсти, одного и того же интереса у большинства; либо, регулируя численность и территорию, мы должны лишить это большинство, связанное единой страстью или интересом, возможности объединиться для осуществления его целей, ущемляющих интересы других. Нам хорошо известно, что если допустить совпадение порыва к действию с возможностью действовать, никакие призывы, ни религиозные, ни этические, не смогут обеспечить достаточного контроля над действиями большинства. Сходное можно наблюдать и в случае с отдельной личностью, и призывы эти теряют свою действенность пропорционально увеличению числа людей, входящих в группировку, т. е., пропорционально тому, насколько растет необходимость в их действенности.

Исходя из такого взгляда на наш предмет, можно заключить, что чистая, или прямая, демократия — т. е., в моем понимании, общество, состоящее из небольшого числа лиц, которые собираются и правят лично и непосредственно — не может быть защищено от порока партийности. Вряд ли найдется случай, когда страсть или интерес не передадутся достаточно быстро, чтобы найти себе поборников в подавляющем большинстве; сообщительность и общичество — свойства самой этой системы правления; и нет в этих обстоятельствах механизма, который бы ограничивал склонность жертвовать партией меньшинства либо интересами чересчур настойчивой личности. Вот почему такого рода демократии всегда являли пример необузданности и распри, были несовместимы с обеспечением личной безопасности и права собственности, и существовали, в общем, недолго, причем, сколь недолговечна была их жизнь, столь насильственна была и их гибель. Политики-теоретики, которые взяли под защиту эту форму правления, ошибочно полагают, что, ограничив человечество рамками полного равенства в политических правах, они тем самым достигнут полного равенства в имуществе, взглядах и страстях.

Республика, под коей я понимаю систему правления, основанную на представительстве, имеет более завидное будущее и прочит возможность исцеления, о котором мы так печемся. Рассмотрим же те пункты, по которым она отличается от прямой демократии, и мы уясним себе как сущность ее целительных свойств, так и ту действенность, которую она получает благодаря системе Союза.

Наибольшие различия между демократией и республикой заключаются в следующем: во-первых, в

республиках небольшое число граждан выбирается всеми гражданами в представительное правительство; во-вторых, республика, в отличие от прямой демократии, способна включить в себя большее число людей и распространиться на большей территории.

Первое, с одной стороны, служит облагораживанию общественных взглядов, ибо они передаются и преобразуются выбранной группой граждан, чей ум способен лучше определить истинные интересы страны и чей патриотизм, а также любовь к справедливости не дадут пожертвовать общественным благом в пользу минутных партийных соображений. При такой организации может статься, что голос общества в передаче представителей народа будет более соответствовать общественному благу, чем в тех случаях, когда он исходит непосредственно от членов общества, собравшихся в этих целях. С другой стороны, может произойти и наоборот. Люди сварливого темперамента, идущие на поводу у местных предрассудков или затаившие злые намерения, могут с помощью интриг, подкупа или как-то иначе получить голоса, потом предать интересы народа. Таким образом, встает вопрос: какой величины, или типа, должна быть республика, чтобы наиболее благоприятствовать выбору праведных блюстителей общественного блага. Два ряда доводов не дают усомниться, что задача эта по плечу только крупным республикам, покрывающим обширную территорию.

Первым делом следует заметить, что какой бы малой по величине ни была республика, количество избранных представителей должно быть достаточно велико, дабы не допустить тайных соглашений между небольшим числом представителей, и как бы велика она ни была, число представителей должно быть огра-

ничено, дабы не допустить стихийной путаницы, свойственной огромной толпе. А поскольку в обоих случаях число представителей не в точности пропорционально числу представляемых, будучи пропорционально большим в малых республиках и пропорционально меньшим в больших, и поскольку удельный вес достойных людей среди населения повсюду одинаковый, то крупные республики предоставляют больший выбор и тем самым большую вероятность, что выбор будет сделан правильный.

Далее, поскольку каждый представитель будет избран большим числом избирателей в более крупной республике, недостойным кандидатам будет куда труднее воспользоваться своими негодными методами, которые так часто решают исход выборов в их пользу. А при том, что голосование будет более свободным, увеличится и вероятность, что выбор большинства остановится на личностях с наиболее привлекательными достоинствами, обладающих наиболее полноценным и твердым характером.

Следует признаться, однако, что в этом, как и во всяком другом деле, существует как бы средняя черта, отклоняясь от которой в любую сторону, мы начинаем сталкиваться с трудностями. Если слишком расширить избирательный округ, то представителю будет практически невозможно ознакомиться со всеми местными условиями и более мелкими интересами; если же слишком сократить размер округа, представитель может стать заложником местных обстоятельств и интересов и будет не в состоянии понимать и содействовать достижению больших общенациональных целей. Федеральная конституция, в этом отношении, представляет собой счастливое сочетание: крупные, затрагивающие всех интересы

отданы в ведение общенационального законодательства, а местные и частные — в ведение законодательных органов штатов.

Республика отличается от прямой демократии еще и способностью своей системы охватить несравненно большую территорию и большее количество населения. Именно это обстоятельство позволяет, главным образом, намного меньше опасаться последствий партийной розни при республиканском правлении, чем при прямой демократии. Чем малочисленнее общество, тем меньше различных партий и интересов, его определяющих, а чем меньше партий и интересов, тем чаще большинство будет состоять из членов одной партии; а чем меньше число людей, составляющих большинство, чем уже их круг, тем легче им объединиться в целях угнетения меньшинства. Но стоит лишь расширить сферу политической жизни, и сразу появляется большое разнообразие партий и интересов; менее вероятно, что у большинства в этих обстоятельствах будет общий повод к ущемлению прав меньшинства; а если и был бы такой повод, тем, кто желал бы им воспользоваться, будет гораздо труднее реально оценить свою силу и действовать сообща. Помимо других препятствий, следует выделить еще одно: там, где есть сознание неправых и бесчестных намерений, возможность сообщничества часто ограничивается недоверием, причем последнее растет пропорционально числу необходимых для дела сообщников.

Отсюда следует заключить, что то же самое преимущество, позволяющее республике (в отличие от прямой демократии) держать под контролем вражду политических группировок, выражено сильнее в более обширных республиках, по сравнению с малыми.



Это же преимущество будет и у Союза, и оно будет выражено сильнее, чем у штатов, его составляющих. В чем же заключается сущность этого преимущества: в том ли, что вместо прямой демократии мы имеем представителей, чьи просвещенные убеждения и благочестивые взгляды дают им превосходство над местными предрассудками и уловками, к коим люди прибегают для осуществления несправедливых целей? Не станем отрицать высокую вероятность того, что представители Союза будут обладать этими необходимыми качествами. Но, быть может, сущность преимущества состоит в большем разнообразии партий — обстоятельство, при котором становится менее вероятно, что одна партия сумеет значительно превзойти по численности все другие и осуществить диктат? Действительно, разнообразие политических группировок, входящих в Союз, в равной мере содействует сохранению гражданского спокойствия в его пределах. И последнее: быть может, преимущество состоит в большом числе препятствий, мешающих сообщничеству и осуществлению тайных желаний несправедливого и пристрастного большинства? И в этом отношении обширность Союза предоставляет нам наиболее ощутимое преимущество.

Влияние пристрастного лидера способно вызвать гражданский пожар в одном из штатов, но другие штаты останутся нетронутыми. Религиозная секта может переродиться в политическую партию в одной части Конфедерации, но разнообразие религиозных сект, разбросанных по всей стране, служит залогом тому, что общенациональное правительство не будет этим задето. Призывы к выпуску ассигнаций, аннулированию долгов, к равному разделу имущества и ко всяким другим несправедливым и вредным начинаниям

могут охватить один штат; но мало вероятно, что они сумеют охватить Союз, так же, как распространение их в пределах ограниченной местности более вероятно, чем в пределах всего штата.

Таким образом, мы убедились, что правильная организация Союза по республиканскому образцу и есть лекарство, излечивающее болезни, свойственные республиканской системе правления. И как мы наслаждаемся и гордимся своей приверженностью республиканским принципам, так мы должны заботиться о сохранении духа и укреплении принципов федерализма.

## № 14: Мэдисон

### ОТВЕТ НА ВОЗРАЖЕНИЕ ПО ПОВОДУ ЧРЕЗМЕРНОЙ ОБШИРНОСТИ ТЕРРИТОРИИ

*Ноября 13 1787 г.*

Мы показали, что Союз — это наш оплот против иноземной опасности, учредитель мира в нашей собственной среде, охранитель нашей торговли и других общих интересов, единственная альтернатива военным учреждениям, подорвавшим свободы в Старом Свете, и действенное лекарство против болезни партийной розни, которая в прошлом принесла гибель народоправию в других странах, а в последнее время начала выказывать тревожные симптомы и у нас. Все, что нам предстоит сделать в этой части нашего исследования — это рассмотреть возражения, которые могут возникнуть в связи с великой обширностью общей территории, которую должен будет охватить Союз. Предмет этот заслуживает внимания еще и потому, что, как мы наблюдаем, противники новой Конституции без колебаний прибегают к распространенному предрассудку относительно сферы практи-

ческой действительности республиканской администрации и выдвигают на его основе надуманные возражения, призванные заменить им доводы по существу, которых они, как ни бьются, так и не могут найти.

В предыдущих статьях мы разобрали подробно и показали всю ошибочность идеи, согласно которой следует ограничить республиканское правительство узкой территорией. Здесь я хочу лишь отметить, что возникновение и распространенность этого мнения вытекают, главным образом, из непонимания, в чем заключается различие между республикой и прямой демократией, а это привело к тому, что принципы прямой демократии стали применяться к республиканской системе. О том, в чем состоит их истинное различие, мы уже раньше говорили. Дело в том, что в демократии люди собираются и осуществляют правление лично и непосредственно; при республиканской системе они собираются и осуществляют свою политическую волю через своих представителей и уполномоченных. Поэтому демократия должна быть географически ограничена, охватывать малую территорию. А республика может распространяться в обширных пределах.

Доля вины за эту ошибку ложится также и на теории некоторых знаменитых авторов, чьи работы сыграли значительную роль в формировании принципов современного политического сознания. Будучи подданными либо абсолютных, либо ограниченных монархий, они стремились либо преувеличить преимущества, либо сгладить недостатки этих форм правления, сопоставляя их с пороками и недостатками республик, приводя при этом примеры из истории неустойчивых демократий древней Греции и современной Италии. При такой путанице в терминах

ничего не стоило приписать республике черты, свойственные только демократии, — например, наблюдение, что демократическая форма правления может быть установлена лишь среди небольшого народа, занимающего незначительную по размерам территорию.

Ложность такого утверждения могла легко ускользнуть от внимания, поскольку народовластие в древнем мире в большинстве случаев принимало форму демократии; даже в современной Европе, которой мы обязаны самим принципом представительства, тщетно искать основанную на представительстве систему правления, которая бы вместе с тем соответствовала полному народовластию. Действительно, Европе принадлежит заслуга в открытии мощной движущей силы в политике, силы, благодаря которой воля громадного политического организма может быть сначала сосредоточена, а потом приведена в действие и направлена на любое дело, которого требуют нужды общественного благосостояния. То, что принцип этот лег в основу политической организации обширных республик, целиком основывающихся на представительстве, составляет приоритет и заслугу Америки. Стоит только пожалеть о том, как некоторые из ее граждан желают отказать ей в еще большей заслуге — возможности продемонстрировать миру всю действенность этого принципа, утвердив во всей полноте обсуждаемую ныне конституционную систему широкого охвата.

Если естественным пределом для демократии служит то расстояние от центральной точки, при котором наиболее отдаленный от центра гражданин будет, хоть и с трудом, но способен являться на народное собрание так часто, как того требуют общественные обязанности, то количество людей, населяющих

территорию в этом радиусе, не должно превышать числа лиц, способных принять участие в исполнении этих обязанностей. Другое дело республика. Ее естественный предел — это то расстояние от центра, при котором представители народа могут, хоть и с трудом, посещать ассамблеи так часто, как того требуют нужды общественной администрации. Можно ли утверждать, что границы Соединенных Штатов превышают это расстояние? Мы не услышим этого от тех, кто вспомнит, что атлантическое побережье представляет собой самую протяженную границу Союза, что в течение тринадцати лет представители штатов почти непрерывно заседали и что представители из наиболее отдаленных штатов пропускали заседания не чаще их коллег из штатов, соседствующих с Конгрессом<sup>1</sup>.

Дабы составить себе более точную оценку этого интересного предмета, обратимся к вопросу о фактических размерах Союза. Границы в том виде, в каком они определены мирным договором<sup>2</sup>, на востоке тя-

---

<sup>1</sup> Континентальный Конгресс был созван впервые в Филадельфии в 1774 г. и состоял из представителей американских колоний, которые первоначально собрались для того, чтобы лишь опротестовать так называемые «невыносимые законы», незадолго до этого принятые в метрополии. Второй Континентальный Конгресс собрался в Филадельфии же в 1775 г. сразу после военной экспедиции королевских войск, которая закончилась сражениями с повстанцами в Массачусеттсе вблизи городов Лексингтона и Конкорда. Далеко не все делегаты желали отделения от Англии, но постепенно сепаратизм взял верх, и в 1776 г. Конгресс проголосовал за Декларацию независимости. Конгресс продолжал заседать в течение и после окончания войны за независимость вплоть до 1789 г. *Пер.*

<sup>2</sup> Имеется в виду т. н. Парижский договор, подписанный 3 сентября 1783 г., в соответствии с которым Великобритания формально признавала независимость Соединенных Штатов Америки. *Пер.*

нутя по побережью Атлантического океана, на юге — вдоль тридцать первой параллели, на западе — вдоль Миссисипи, а на севере — вдоль неровной линии, местами проходящей выше сорок пятой параллели, местами сорок второй. Южный берег озера Эри лежит на юг от этой границы. Расстояние между тридцать первой и сорок пятой параллелью составляет 973 мили<sup>3</sup>, между тридцать первой и сорок второй — 764,5, т. е. в среднем — 868.75 мили. Среднее расстояние между атлантическим побережьем и Миссисипи не должно превышать 750 миль. Если сравнить эту площадь с площадью ряда европейских стран, то станет очевидным, что обширные пределы нашей территории совместимы с нашей государственной системой. И в самом деле, наша территория не намного больше Германии с ее рейхстагом, где постоянно заседают представители всей империи; не многим она больше и Польши (до ее последнего раздела), где основная власть принадлежала общенациональному Сейму. Оставляя в стороне Францию и Испанию, обратимся к Великобритании. Хотя она и уступает Союзу по величине, представители северных областей острова отдалены от национального парламента не меньше, чем будет удален от политического центра представитель нового американского Союза.

Теперь я позволю себе поделиться несколькими наблюдениями, которые представят наш предмет в еще более положительном свете.

Во-первых, следует помнить, что не вся исполнительная и законодательная власть перейдет в руки центрального правительства. Его юрисдикция четко

---

<sup>3</sup> Одна миля равна 1609 метрам. *Пер.*

ограничена перечисленными в Конституции полномочиями, которые, затрагивая интересы всех штатов, входящих в республику, не могут быть осуществлены усилиями каждого из них в отдельности. Нижестоящие правительства обладают полномочиями позаботиться обо всех других делах, т. е. таких, которые каждый штат может устроить самостоятельно. Конституция предусматривает сохранить за этими правительствами полагающуюся им власть и сферу деятельности. Если бы план конституционного договора предусматривал возможность роспуска правительственных органов некоторых штатов по предварительному соглашению, то у противников Союза могли бы быть основания для возражений. Но нетрудно было бы показать, что даже если и предположить отмену правительственных органов некоторых штатов, то центральное правительство будет вынуждено, исходя из принципов самосохранения, восстановить их в надлежащей им юрисдикции.

Во-вторых, следует иметь в виду, что непосредственная цель федеральной Конституции — обеспечить союзное объединение тринадцати первоначальных штатов, что, очевидно, вполне достижимо, и сделать этот союз открытым для новых штатов, которые могут возникнуть внутри уже существующих либо по соседству с ними, что также не менее реально. Какие потребуется создать условия для обустройства углов и наделов нашей земли, что лежат на северо-западной границе, — это следует решить людям, умудренным опытом будущих открытий новых территорий и посему более нашего подготовленным решить такую задачу.

В-третьих, заметим, что новая система значительно улучшит сообщение на всей протяженности Союза.



Дороги повсюду станут короче<sup>4</sup> и будут лучше содержаться; увеличится число и удобство постоянных дворов для путешественников; внутренняя навигация по восточному побережью страны нашей будет полностью, или почти полностью, единой и открытой на всем протяжении тринадцати штатов. Облегчится сообщение как между западными и атлантическими областями, так и внутри них, благодаря тем многочисленным каналам, которыми щедрость природы испещрила нашу землю и которые человеческое искусство без особых усилий сумеет соединить и усовершенствовать, придав им законченную форму.

Четвертое, еще более серьезное соображение заключается в том, что почти каждый штат с одной или другой стороны пролегает вдоль границы, и потому, в целях безопасности, будет готов пожертвовать малым ради обеспечения общей обороны. Так, те штаты, которые расположены на наибольшем расстоянии от внутреннего центра Союза и, в результате, менее других способны пользоваться его общедоступными выгодами, в то же время находятся в непосредственном соседстве с иностранными державами и посему, в определенных случаях, будут нуждаться более других в его общей силе и ресурсах. Таким штатам, как Джорджия, а также западным, северо-восточным штатам будет трудно посылать своих представителей в центральное правительство; но куда труднее будет им бороться в одиночку против вторжения вражеской державы или из собственных ресурсов покрывать расходы по оборонным мерам, к которым вынуждает

---

<sup>4</sup> Т. е., упорядоченность федерального законодательства делает ненужными обходные пути, ранее проложенные ввиду разнообразия правил и законов Штатов. *Пер.*

близость непрестанной опасности с континента. Если в одном отношении выгода им от участия в Союзе будет меньшей по сравнению с некоторыми близлежащими штатами, то в другом отношении пользы от Союза им будет больше; таким образом, будет соблюдено приличествующее Союзу равновесие.

Дорогие сограждане, я предоставляю сии соображения на ваше рассмотрение в полной уверенности, что благоразумие, которое обычно присуще вашим решениям, позволит вам оценить их по достоинству и по существу. И я нисколько не сомневаюсь, что вы никогда не позволите надуманным трудностям — какими бы страшными они ни казались и как бы ни принято было считать за истину ту ошибку, на которой они основаны — увести вас на ту мрачную, полную опасности политическую сцену, куда влекут вас защитники расчленения Союза. Да не внемлите вы тому фальшивому голосу, что твердит, будто люди Америки, несмотря на всю их связанность нежнейшими узами, не могут более жить вместе как члены единой семьи, не могут более быть согражданами одного обширного, процветающего, заслуживающего почет и уважение государства. Да не внемлите вы тому голосу, который нагло говорит вам, будто предлагаемая вам форма правления — это политическое новшество, будто она не встречается в теориях даже самых диких политических прожектеров, что составители ее пытаются опрометчиво достичь заведомо невозможного. Нет, сограждане, закройте уши свои, дабы не слышать эти негодные речи. Не дайте яду их проникнуть в сердца ваши. Родственная кровь, что течет в жилах граждан Америки, кровь породнившихся, пролитая в борьбе за защиту священных прав, освящает их Союз и вызывает трепет при мысли, что

они могут стать чужими друг другу, начнут соперничать друг с другом, станут друг другу врагами. А уж коли отворачиваться нам от новшеств, то верьте мне, что опаснейшее из всех новшеств, дичайшее из всех начинаний, самый безрассудный из всех опытов — это обещание сохранить свободы наши и содействовать благоденствию нашему посредством расчленения Союза. Да и почему должны мы отказываться от попытки установить обширную республику только потому, что идея эта являет в себе нечто новое? Разве не во славу людям Америки то, что, уважая опыт веков и народов, они не позволили слепому поклонению древностям, обычаям, именам заставить их отказаться от заключений собственного здравомыслия, от самостоятельного понимания своего положения, от уроков собственного опыта? Этот мужественный дух послужит еще миру образцом, а потомство будет нам благодарно — за многие новшества, которые премного содействуют защите личных прав и общественного благополучия и которые впервые явились миру на политической сцене Америки. Не будь вождями революции предприняты определенные шаги, которым не было очевидного прецедента, не установи они правительство, которому не было точного очевидного образца, то народ Соединенных Штатов был бы сегодня в ряду самых жалких жертв вредоносных советов и, в лучшем случае, влачил бы свое существование под гнетом тех форм правления, которые погубили свободы остального человечества. К счастью для Америки и к счастью, как мы верим, для всего рода человеческого, они избрали новый и более благородный путь. В истории человеческих общин не было ничего подобного революции, которую они успешно совершили. Они взлелеяли формы правления, которым

в мире нет образца. Они сформировали великую Конфедерацию и обязали пришедших им на смену ее усовершенствовать и увековечить<sup>5</sup>. Если и были в их работе недостатки, то мы можем лишь дивиться, сколь редки они. Не мудрено, что ими были допущены погрешности в устройстве механизма Союза, ибо выполнение этой задачи было сопряжено с величайшими трудностями. Выработать новый образец этой системы было задачей созданной вами Конституционной конвенции. Задача эта выполнена. За вами теперь решение претворить ее в жизнь.

---

<sup>5</sup> Задача усовершенствовать и увековечить союз штатов была утверждена первоначальной американской конституцией, т. е. Статьями Конфедерации (см. Статьи IV и XIII). *Пер.*

## № 15: Гамильтон

### ПО ПОВОДУ НЕДОСТАТКОВ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ КОНФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРИНЦИПА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ ШТАТОВ КАК КОЛЛЕКТИВНЫХ ЛИЦ

*Декабря 1 1787 г.*

По ходу предыдущих статей я попытался, дорогие сограждане, показать вам как можно более ясно и убедительно важность Союза для вашей политической безопасности и счастья. Я развернул перед вами картину всей сложной взаимосвязи опасностей, которым вы будете подвергнуты, если позволите честолюбию, алчности, зависти и искаженным фактам разорвать священные узы Союза, объединяющие американский народ. В последующих рассуждениях, которые я предполагаю вам представить, те истины, что я старался вам внушить, получат дополнительное обоснование при помощи фактов и доводов, прежде обойденных вниманием. Если путь по которому вам еще предстоит пройти, покажется вам докучным и раздражающим, то вспомните, что вы участвуете в

поисках решения, важнее которого нет для свободного народа, что путь ваш пролегает по просторной дороге и что трудности пути были понапрасну преумножены теми лабиринтами, коими софистика пыталась вас отвлечь от вашей цели. Задача моя — как можно быстрее убрать преграды, стоящие на вашем пути, не жертвуя, однако, смыслом ради лаконизма.

Следуя предложенному плану нашей беседы, мы переходим теперь к рассмотрению «недостаточности существующей Конфедерации для сохранения Союза». Но, быть может, нет надобности вдаваться в рассуждения и доказательства в защиту того положения, которое ни оспаривается, ни вызывает сомнения, которое удостоивается понимания и сочувствия со стороны всех людей, к какому бы классу они ни принадлежали, и которое принимается одинаково и противниками, и друзьями новой Конституции. Действительно, стоит признать, что как бы все эти люди ни отличались друг от друга в остальном, они достигают полного согласия, по крайней мере, в том, что в нашей системе общенационального правления много недостатков и нужно нам что-то предпринять во избежание надвигающейся анархии. Никто уже не оспаривает факты, лежащие в основе этого утверждения. Они глубоко проникли в сознание общества, и долго уже заставляют тех, чья ошибочная политика большей частью повинна в постигшем нас бедствии, нехотя признавать недостатки, на которые неоднократно с сожалением указывали проницательные друзья Союза.

Справедливо утверждение, что как государство мы дошли до крайней степени унижения. Вряд ли осталось что-нибудь из того, что способно ранить и оскорблять достоинство независимого народа, что не

выпало еще на нашу долю. Разве нет у нас обязательств, к исполнению которых нас призывают все узы, почитаемые среди людей? А они постоянно и бесстыдно нарушаются. Разве нет у нас долговых обязательств перед иностранцами и собственными гражданами, которые мы подписали в час, когда над нашим политическим существованием нависла смертельная угроза? Долги эти так и остаются неоплаченными, и мы до сих пор не сумели установить процедуру для их погашения. Разве нет у нас оккупированных иностранными державами ценных территорий и фортов, которые, по существующим договоренностям, должны были быть возвращены нам? Да, все это так, и нашим интересам, не говоря уже о правах, продолжает наноситься урон. Разве способны мы отразить агрессора? У нас нет ни войск, ни казны, ни правительства<sup>1</sup>. На худой конец, разве можем мы заявить протест с достоинством? Но прежде нам надо будет снять справедливые сомнения в нашей собственной способности уважать условия договора, с нами заключенного. Разве нет у нас как естественного, так и обусловленного договором права свободной навигации по Миссисипи? Но Испания не дает нам им пользоваться. Разве не является общественный кредит<sup>2</sup> необходимым источником для казны в час нависшей над страной опасности? Мы, как кажется, совершенно перестали заботиться об этом деле как о заведомо безнадежном. А коммерция? Разве она не имеет значения для национального благосостояния? Но у нас она находится в крайнем упадке. Разве уважение, которое питают к стране иностранные государства, не

---

<sup>1</sup> Я имею в виду Союз.

<sup>2</sup> Банковский кредит. *Пер.*

составляет препятствия к агрессии извне? Но бессилие нашего правительства не позволяет им даже вступать с нами в соглашения. Наши послы в иностранных государствах служат лишь для видимости чисто внешней суверенности. Разве не является резкое и противоестественное падение цен на землю симптомом бедственного положения страны? Цены на культивируемую землю в большей части страны нашей гораздо ниже того уровня, который оправдан количеством пущенных в продажу пустынных земель. Объяснить это можно лишь общественным и частным недоверием, опасным образом охватившим все слои, что обыкновенно резко сбивает цены на любые формы имущества. Разве банковский кредит не есть друг и покровитель промышленности? Наиболее полезная его форма — а именно ссуды и займы — сокращена до предела, и происходит это не из-за отсутствия денег, а по причине неуверенности в надежности залогов. Чтобы не вдаваться в дальнейшие подробности, перечисление которых не может ни доставить удовольствия, ни прибавить полезных знаний, следует задать вопрос: существует ли такой симптом общественного бедствия, обнищания и ничтожности из всех, которые только могут постигнуть общину людей, столь благославленную природными богатствами, как наша, — существует ли такой симптом, который не входил бы в мрачный список наших общих несчастий?

Таково печальное положение, к которому привели нас все те красивые формулировки и советы, которые теперь препятствуют принятию Конституции и которые, как бы не довольствуясь тем, что подвели нас к краю бездны, пытаются, как кажется, ввергнуть нас в зияющую под нами пропасть. Дорогие соотечествен-



ники, вы, руководствуясь доводами, достойными разума просвещенного народа, давайте же твердо встанем здесь на защиту нашей безопасности, общественного спокойствия, достоинства и репутации. Давайте же, наконец, освободим себя от этих чар, которые столь долго сводили нас с пути, ведущего к благосостоянию и процветанию.

Как было справедливо замечено выше, факты, которые упрямо не поддаются опровержению, вызвали у нас некое всеобщее отвлеченное согласие, заключающееся в том, что наша общенациональная система действительно страдает от недостатков. Однако польза от этой уступки со стороны старых противников федерального устройства сводится на нет их усердной борьбой против целительных мер, основанных на принципах, единственно способных дать возможность этим мерам увенчаться успехом. Хотя они и признают, что правительство Соединенных Штатов страдает от недостатка энергии, они выступают против того, чтобы предоставить ему полномочия, которые требуются, чтобы придать ему недостающую энергию. Они все еще задаются целью совместить несовместимое: усилить федеральную власть без ослабления власти штатов, добиться суверенитета Союза и полной независимости штатов. В конце концов, они все еще продолжают лелеять со слепой преданностью идею *impregium in impregio*<sup>3</sup>. Все это делает необходимым дать полный обзор основным недостаткам Конфедерации, ибо нет другого способа показать, что беды наши имеют своим источником не малые и частные недостатки, а фундаментальные недочеты в построении здания, недочеты, которые не

---

<sup>3</sup> Государство в государстве (лат.). *Пер.*

могут быть устранены без изменения основных принципов и опорных колонн, на которых покоится вся постройка.

Самое большое и коренное зло в построении существующей конфедерации состоит в принципе ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ Союза, распространяющейся на ШТАТЫ ИЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВА, выступающие в роли КОРПОРАТИВНЫХ или КОЛЛЕКТИВНЫХ ЛИЦ, в отличие от ОТДЕЛЬНЫХ ЛИЦ, которые их составляют. Хотя этот принцип не охватывает всю переданную Союзу власть, дух его проникает в сущность тех самых полномочий, от которых зависит действенность всех остальных. За исключением власти по распределению налогового бремени, Соединенные Штаты имеют право по своему ничем не ограниченному усмотрению затребовать людей и средства, но у них нет полномочий в этих целях обложить прямым налогом самих американских граждан<sup>4</sup>. В результате, хотя теоретически решения Соединенных Штатов являются законом, обязательным для всех участников Союза по Конституции, на самом деле они представляют собой не более как рекомендации, которые каждый штат имеет возможность либо исполнять, либо игнорировать.

---

<sup>4</sup> В соответствии со Ст. VIII Конституции 1781 г., Конгресс, или буквально, «Съезд собравшихся вместе Соединенных Штатов», имел полномочия определить необходимую союзной казне сумму и распределить налоговое бремя среди штатов в зависимости от стоимости недвижимого имущества в каждом из них. Но как этот налог будет распределяться подушно и собираться непосредственно с самих граждан — это уже составляло прерогативу самого штата. Таким образом, отдельный гражданин не был прямым объектом власти Конфедерации, т. е. был гражданином своего штата по преимуществу, ибо платил налоги штату, а не федеральному правительству. *Пер.*

Вот пример капризности человеческого рассудка. После всего того, чему научил нас прискорбный опыт, нам все еще приходится иметь дело с людьми, которые продолжают противиться новой Конституции из-за того, что она поступается тем принципом, который оказался губительным для старой<sup>5</sup> и, очевидно, несовместим с идеей ПРАВЛЕНИЯ вообще, ибо принцип этот может быть действенным (если и возможно такое) лишь при условии, если на смену мягкому давлению гражданской власти придет насильственная и кровавая власть меча.

Нет ничего бессмысленного или неосуществимого в идее лиги или союза между независимыми нациями в определенных, ограниченных целях, с точностью сформулированных в договоре, включая все подробности в отношении времени, места, обстоятельств и числа, союза, в рамках которого ничего не оставлено ни на усмотрение, ни на случай и выполнение которого зависит полностью от добросовестности сторон. Конечно, соглашения такого рода существуют повсюду среди цивилизованных наций, но они подвержены обычным превратностям мира и войны, выполнения и нарушения в зависимости от интересов вступивших в соглашение сторон. В начале нашего столетия в Европе была суцая эпидемия таких союзов, от коих тогдашние политики доверчиво ожидали выгод, так и не последовавших. Желая установить равновесие политических сил и мир в той части света, государства потратили на это дело все свои дипломатические ресурсы, заключая трехсторонние и четырехсторонние союзы. Но едва их успевали подписать, как они тотчас же нарушались. Так человечество получило

---

<sup>5</sup> Т. е. Статьи Конфедерации (Конституция 1781 г.). *Пер.*

полезный, хоть и болезненный, урок, который учит нас не полагаться на договоры, если они ничем, кроме добросовестности, не закреплены и к тому же заставляют идеалы мира и справедливости вступать в соперничество с побуждениями, продиктованными непосредственной выгодой или страстью.

Если некоторые штаты в нашей стране захотят занять по отношению друг к другу сходную позицию и отказаться от плана общей ВЕРХОВНОЙ ВЛАСТИ ПО УСМОТРЕНИЮ<sup>6</sup>, то это будет пагубным шагом, который приведет нас ко всем перечисленным выше бедам; но он, по крайней мере, будет обладать достоинствами логической последовательности и осуществимости. Отказ от всех попыток создать конфедерационное правительство сведет все к элементарным наступательным и оборонительным союзам и сделает нас попеременно то друзьями, то врагами по отношению друг к другу, как и будет нам полагаться по взаимной зависти и соперничеству, питаемому интригами иностранных государств.

Но если мы не желаем оказаться в этой опасной ситуации, если мы все еще придерживаемся идеи общенационального правительства, или (что одно и то же) верховной власти, направляемой общим советом, мы должны решиться включить в наш план

---

<sup>6</sup> Discretionary superintendence. Имеется в виду разработанная новой Конституцией идея центральной власти. В основе ее те полномочия, которые штаты делегируют, т. е. передают, центральному правительству. Создав таким образом определенный круг полномочий центральной власти, штаты обязуются ей повиноваться — опять же в меру переданных центру полномочий. В результате, при новой Конституции в отличие от Статей Конфедерации, гражданин США становится объектом власти как штата, в сфере его полномочий, так и федерального правительства, в определенной ему сфере. *Пер.*

элементы, составляющие, как можно считать, принципиальное различие между лигой и правительством. Мы должны расширить полномочия Союза вплоть до вручения ему власти над отдельным гражданином — единственно уместным объектом правительственной власти.

Термин правительство подразумевает законодательную власть. Идея закона немыслима без сопровождающей его санкции, иными словами, взыскания или наказания за неповиновение. Если же неповиновение не влечет за собой взыскания, то решения и приказы, претендующие на звание закона, окажутся не более, чем советом или рекомендацией. Наказание, каким бы оно ни было, может быть наложено только двумя способами: либо через суд и представителей юридической власти, либо военной силой; т. е. либо через ПРИНУЖДЕНИЕ, осуществляемое гражданской властью, либо через ПРИНУЖДЕНИЕ силою оружия. Первая категория, как очевидно, применима только к отдельным лицам; вторая, по сущности своей, должна применяться против целых политических объединений или общин, или штатов. Очевидно, что нет такого судебного предписания, которое могло бы в конечном итоге обязать штаты<sup>7</sup> повиноваться законам. Можно выносить этим штатам приговоры за нарушение ими обязательств, но привести эти приговоры в исполнение можно только мечом. В том союзе, где верховная власть принадлежит коллективным органам общин, в нее входящих, всякое нарушение союзного закона должно приводить к состоянию войны, а военная карательная акция будет единственным способом обеспечить граждан-

---

<sup>7</sup> Т. е. при полном сохранении за ними суверенитета. *Пер.*

ское повиновение. При этих обстоятельствах такая организация власти вряд ли заслуживает названия правительства, да и едва ли найдется человек, готовый доверить ей свою судьбу.

Было время, когда говорилось, что не следует ожидать от штатов нарушения приказов, исходящих от федеральной власти, что сознание общности интересов будет руководить членами Конфедерации, которые вследствие этого будут неукоснительно следовать всем конституционным требованиям Союза. Сегодня эти речи звучат дико. Подобно этому большая часть речей, что доносятся до нас из тех же источников, будет дико звучать после того, как мы получим новые уроки от этого наимудрейшего оракула — опыта. Те, кому принадлежат эти речи, всегда выказывали свое непонимание истинных пружин, движущих людьми, и искажали первоначальные побуждения, приведшие к установлению гражданской власти. Зачем вообще было учреждать власть? Потому что без принуждения страсти людские не подчиняются разуму и справедливости. Разве доказано, что коллективы действуют с большей праведностью и с большей самоотверженностью, чем отдельные личности? Все тщательные наблюдатели человеческого поведения пришли к диаметрально противоположным выводам, и выводы эти основаны на ясных рассуждениях. Соображения репутации играют меньшую роль, когда дурная слава падает не на одного человека, а делится между многими. Групповая вражда, чей яд примешивается к рассуждениям во всех сообществах людей, часто толкает их участников на непристойные и несдержанные поступки, от которых, действуя они в одиночку, они бы густо покраснели.

Помимо этого, суверенная власть не терпит обуздания, и это склоняет людей, ею располагающих, относиться враждебно ко всем исходящим извне попыткам направить или ограничить эту власть. В результате получается так, что в любой политической ассоциации, объединяющей на основе общего интереса несколько небольших суверенных государств, меньшие или подчиненные планеты обязательно развивают центробежную силу, действие которой постоянно угрожает каждой из них срывом с орбиты и уходом от общего центра. Этой тенденции не трудно найти объяснение. Любовь к власти — вот пружина ее. Власть, ограниченная или контролируемая, всегда враждебна власти, ее контролирующей или ограничивающей. Это простое положение должно помочь нам уяснить себе, как мало оснований ожидать, что человек, которому будет вверена власть над тем или иным членом конфедерации, всегда будет готов со всей доброжелательностью и с беспристрастной заботой об общем благе выполнять приказы и декреты верховной власти. А человек устроен так, что получится наоборот.

Поэтому, если приказы Конфедерации не могут быть исполнены без вмешательства того или иного правительства<sup>8</sup>, то не следует и ждать, что они вообще будут выполняться. Независимо от того, имеют они на это конституционное право или нет, правители тех или иных членов Конфедерации возьмут на самих себя решение выполнять или не выполнять тот или иной приказ Союза. Они будут рассматривать предложенные меры в зависимости от своих собст-

---

<sup>8</sup> Т. е. без вмешательства со стороны администрации штата.  
*Пер.*

венных непосредственных интересов или целей, сиюминутных затруднений или выгод, которые эти меры им сулят. Все это будет делаться именно так, и решения будут приниматься в атмосфере пристрастной и подозрительной, без понимания общенациональных обстоятельств, соображений государственной необходимости, обязательных в политической оценке, и с сильной предвзятостью по отношению к местным интересам, которые не могут не противоречить здравому решению. Тот же самый процесс неминуемо повторится в органах власти каждого участника конфедерации, и решения, принятые в общенациональных органах, всегда будут исполняться по усмотрению невежественных, пристрастных умов во всех концах страны. Те, кто знаком с действиями народных собраний, кто знает, с каким трудом удастся привести их к согласию по важным вопросам без давления внешних обстоятельств, тот легко поймет, насколько невозможно будет склонить несколько таких собраний к длительной совместной работе в рамках общих взглядов и целей при том, что обсуждать свои дела они будут вдали друг от друга, в различное время и под впечатлением различных событий и обстоятельств.

В нашем случае для того, чтобы обеспечить полное выполнение самых важных решений Союза, конституция Конфедерации обязывает к полному согласию тринадцать отличных друг от друга суверенных воль. Произошло то, что и следовало предвидеть. Меры, принятые Союзом, не были выполнены, и нарушения обязательств со стороны штатов шаг за шагом привели нас к той опасной крайности, при которой все механизмы общегосударственной машины остановились. В настоящее время у Конгресса едва достанет



средств на поддержание одной лишь видимости правления на тот период, пока штаты не найдут времени, чтобы достигнуть согласия относительно формы нового, более существенного правительства на смену нынешней тени федерального правления. Конечно, кризис этот назрел не сразу. Причины, о которых я говорил выше, поначалу сказывались лишь в неравномерном и непропорциональном выполнении требований Союза. Нарушения со стороны одних штатов создали пример, который послужил поводом и соблазном для тех, кто либо большей частью, либо полностью подчинился требованиям Союза. Почему мы должны нести бремя непропорционально более тяжелое, чем то, что выпало на долю штатов, с которыми мы пустились вместе в это политическое путешествие? Почему должны мы соглашаться наложить на себя бремя тяжелее того, что полагается нам по справедливости? Были и предложения, которые не могли не соблазнить человеческое тщеславие, и даже рассудительным, дальновидным людям, способным оценить лежащие за горизонтом последствия, трудно было перед ними устоять. Так каждый штат, прислушиваясь к убедительному голосу собственных непосредственных интересов или выгод, постепенно сокращал свою долю поддержки органов власти Союза до тех пор, пока, наконец, хрупкое пошатывающееся здание не стало грозить повалиться нам на головы и раздавить нас под своими обломками.

## № 16: Гамильтон

### ПО ПОВОДУ ТОГО ЖЕ ПРЕДМЕТА В ОТНОШЕНИИ ТЕХ ЖЕ ПРИНЦИПОВ

*Декабря 4 1787 г.*

То, к чему приводит решение следовать принципу законодательства для штатов, или иных общин, выступающих в качестве коллективных политических лиц, показывают опыты, произведенные в этой области нашей Конфедерацией. О том же свидетельствуют бедствия, постигшие все известные нам правительства конфедеративного типа, причем размеры бедствий оказывались прямо пропорциональны роли, которую играл в их системе сей принцип. Подтверждению этого факта следовало бы посвятить отдельное исследование. Я же удовлетворюсь здесь скромным наблюдением, заключающимся в том, что из всех конфедераций древнего мира, запечатленных для нас историей, Ликийская и Ахейская<sup>1</sup> лиги (насколько

---

<sup>1</sup> Относительно Ликийской конфедерации см. Статью 9-ю. Первая известная Ахейская конфедерация была образована в глубокой древности (т. е., до похода ее на Троию) и в таком виде просуществовала до четвертого века до н. э. Гамильтон же очевид-

можно судить по тому, что о них известно), были менее других скованы этим принципом и поэтому заслуженно снискали себе самые громкие рукоплескания среди политических мыслителей.

Этот из ряда вон выходящий принцип<sup>2</sup> можно справедливо и точно назвать родителем анархии: мы показали, что случаи неповиновения Союзу со стороны штатов — это его естественное и обязательное порождение и что там, где оно имеет место, единственное средство против него — это применение силы, а непосредственный результат применения силы — гражданская война.

Остается выяснить, насколько негодный в применении к нам механизм правления способен вообще действовать как механизм правления. Если у общенационального правительства не будет в распоряжении большой постоянной армии, то правительство либо вообще будет неспособным применить силу, либо, если оно и обретет такую способность, то применение силы, вызванное нарушением союзных обязательств, непременно приведет к гражданской войне между разными частями конфедерации; причем наиболее вероятным победителем будет сильнейшая группа штатов, независимо от того, выступит она на стороне верховной власти или против нее. Вряд ли случится так,

но имеет в виду Ахейскую конфедерацию, основанную в 280 г. до н. э. союзом четырех свободных городов. Эта конфедерация была замечательна тем, что она допускала равноправное участие неахейских племен (дорийцев, аркадцев и т. д.), выходцы из которых прославились потом как именно ахейские политические деятели. Конфедерация распалась после того, как Ахея перешла к Риму в 198 г. до н. э. *Пер.*

<sup>2</sup> Т. е. принцип федерального законодательства для штатов как коллективных лиц, в чем состоит сущность старой Конституции 1781 г., и который федералисты хотели бы заменить федеральным законодательством, непосредственно действующим на отдельных гражданах.

что неповиновение будет уделом одного единственного штата; а коль скоро найдется еще один или несколько штатов, нарушивших свои обязательства, то сходство их положения подтолкнет их к объединению в целях общей обороны. Сходство положений обладает притягательной силой в формировании такого рода объединений, но можно также представить себе, как некий крупный и сильный штат станет вести себя агрессивно и, благодаря своему влиянию в соседствующих с ним штатах, сумеет для осуществления своих планов привлечь некоторые из них на свою сторону. Легко будет выдумать благовидные доводы об опасности, угрожающей всеобщей свободе; нетрудно будет найти и такое оправдание неповиновению штата, которое может вызвать тревожные опасения, разжечь страсти и снискать добрую волю даже у тех участников конфедерации, которые не нарушали никаких обязательств по отношению к Союзу. Такой исход представляется весьма вероятным еще и потому, что нарушения союзных обязательств со стороны крупных штатов будут иногда, как следует предполагать, следствием честолюбивых намерений некоторых руководителей штатов. Они будут мечтать освободиться от внешних ограничений своим действиям, которые могли бы помешать их планам личного возвеличивания. Последнее заставляет предположить, что в целях осуществления своих планов руководители эти войдут в тайные соглашения с ведущими политическими деятелями в соседних штатах. Если же не окажется союзников внутри страны, то всегда можно будет обратиться за услугами к иностранной державе, которая едва ли будет противиться росту разлада в той самой Конфедерации, чье усиление не может не вызывать у

нее самые основательные опасения. А когда обнажается меч, то страсти человеческие не следуют никаким ограничениям, которые диктует нам умеренность. Тогда советчиком становится задетое достоинство, а подстрекателем — затаенная обида, и их вполне хватает на то, чтобы заставить штаты, против которых выступил Союз, решиться на любые крайние меры — только бы отомстить за оскорбление, только бы избежать унижения, обязательного при вынужденном повиновении. Вероятно, что первая война такого рода увенчается распадом Союза.

Так может произойти насильственная смерть Конфедерации. Другую, ее более естественную смерть нам, как кажется, предстоит испытать в ближайшем будущем, если федеральная система не подвергнется в скором времени более крутому обновлению. Принимая во внимание дух страны нашей, представляется невероятным, что подчиняющиеся штаты будут склонны часто вступать в военные конфликты с неподчиняющимися штатами в целях поддержания власти Союза. Куда вероятнее, что они всегда будут предпочитать более мягкий образ действий, т. е. ставить себя на одну ногу с неподчиняющимися штатами, подражая их примеру нарушения союзных обязательств. Таким образом, общим залогом станет общая провинность. В том, как действует этот дух, мы не раз убеждались на собственном опыте. Воистину непреодолимые трудности будет представлять задача определить, в каких случаях правомерно будет применить силу. В делах по налоговым недоимкам<sup>3</sup>, которые составят наиболее распространенную форму наруше-

---

<sup>3</sup> Т. е. по выплатам штатами налоговых сумм, востребованных союзным правительством. *Пер.*

ния союзных обязательств, часто будет трудно установить, является ли неповиновение намеренным либо оно вызвано действительной невозможностью выполнить обязательство. Создать видимость последнего — не хитрое дело. Чтобы повлечь за собой жестокую меру принуждения, нарушение должно быть настолько вопиющим, что доказательство его преступности не должно вызывать никаких сомнений. Нетрудно убедиться, что, даже взятая в отдельности, одна эта проблема (а возникать она будет сплошь и рядом) позволит тому большинству, которое в данном случае одержало победу в общенациональном совете, дать разгул своим партийным мнениям, пристрастиям и давлению.

Казалось бы, нетрудно показать, что штаты не должны отдавать предпочтение такой общенациональной Конституции, которая будет дееспособной только благодаря крупной армии, постоянно находящейся на марше с целью приводить в исполнение очередные требования или законодательные акты. И все же, к такой именно альтернативе обязывают нас те, кто желает отказать правительству в праве распространять свою власть на отдельных лиц. Такого рода план, если он вообще осуществим, мгновенно выродится в военную диктатуру; скорее, правда, станет очевидным, что осуществить его ни в целом, ни частично невозможно. Ресурсов, которыми будет располагать Союз, не хватит на то, чтобы содержать армию настолько сильную, что она сумеет заставить наиболее крупные из штатов не преступать своих обязательств; даже на то, чтобы просто сформировать такую армию, средств не хватит. Стоит только взглянуть на населенность и силу каждого из этих штатов в отдельности и представить себе, каким он станет лет

через пятьдесят, чтобы отбросить как праздный и фантастический любой план, полагающий управлять их жизнью с помощью таких законов, которые штаты должны будут исполнять в качестве коллективных лиц и к исполнению которых они будут принуждаться силовыми средствами, направленными на них в качестве опять-таки коллективных лиц. Проект такого рода лишь на толику менее фантастичен, чем приписываемое легендарным героям и полубогам древности умение укрощать чудовищ.

Даже в тех конфедерациях, которые составлялись из участников, величиною меньше многих из наших графств<sup>4</sup>, принцип законодательства для суверенных государств, законодательства, которое бы обеспечивалось военным принуждением, так никогда и не получил признания как действенный. Попытки воспользоваться им предпринимались редко, если только не против малых государств; и в большинстве случаев такие попытки принудить к повиновению требованиям конфедерации уклоняющихся и непослушных служили толчком к кровавым войнам, в которых одна половина участников шла под флагом конфедерации против другой.

Пытливый ум сделает на основании этих наблюдений такой вывод: если возможно устроить федеральное правительство, способное регулировать общие нужды и обеспечивать общее спокойствие, оно должно быть основано на принципах, противоположных

---

<sup>4</sup> County. Самая большая единица административного деления внутри штата в США (в шт. Луизиана ей соответствует parish, т. е. «приход»). Восходит к британскому эквиваленту — территориальное подразделение со своим центром административной, судебной и политической власти, которая в давние времена были единой, сосредоточенной в руках графа или герцога. Пер.

тем, которые выставляются противниками предлагаемой Конституции. Его действия должны распространяться непосредственно на отдельных граждан. Оно не должно нуждаться в промежуточном законодательстве; оно само должно обладать властью, позволяющей ему следить за исполнением своих решений через обыкновенную магистратуру<sup>5</sup>. Мощь общенациональной власти должна проявлять себя через посредство системы судов. Правительство Союза, равно как и правительство каждого штата, должно иметь возможность отвечать непосредственно на запросы и опасения отдельных граждан и привлекать на свою сторону те страсти, которые более других владеют человеческим сердцем. Короче говоря, для того, чтобы осуществить вверенную ему власть, оно должно иметь в своем распоряжении все те политические средства, а также и то право прибегать ко всевозможным политическим приемам, которыми располагают правительства отдельных штатов.

Быть может, эти рассуждения вызовут возражения такого рода: если какой-либо штат перестанет признавать власть Союза, то у него будет возможность в любой момент помешать исполнению союзных законов, что приведет к тому же насилью, неизбежность которого при альтернативном плане мы поставили последнему в укор.

Возражение это потеряет силу, как только мы укажем на существенное различие между просто НЕПОВИНОВЕНИЕМ, с одной стороны, и НЕПОСРЕДСТВЕННЫМ и АКТИВНЫМ СОПРОТИВЛЕНИЕМ, с другой. Если посредничество законодатель-

---

<sup>5</sup> Magistracy. Т. е. гражданская власть, включая судебную и службы порядка. *Пер.*



ной власти штата необходимо для того, чтобы принятая Союзом мера вошла в силу, то штату достаточно лишь НЕ ДЕЙСТВОВАТЬ либо ДЕЙСТВОВАТЬ УКЛОНЧИВО, чтобы меру эту подавить. Такое забвение долга может быть хорошо замаскировано, являясь в виде серьезных, но на самом деле несущественных предосторожностей, цель которых — скрыть действительные намерения и, естественно, не возбудить в народе тревоги за сохранность Конституции. Руководители штатов могут даже поставить себе в заслугу свое околичное нарушение Конституции, ссылаясь на некую временную выгоду, преимущества или чрезвычайные обстоятельства.

Но если исполнение законов общенационального правительства не будет нуждаться в посредничестве законодательных органов штатов, если они будут входить в действие, затрагивая непосредственно самих граждан, правительство штата не сумеет помешать их исполнению, не прибегая к открытым и насильственным действиям, направленным против Конституции. Никакое бездействие, никакое уклонение здесь не поможет. Ему придется действовать и действовать таким образом, что никаких сомнений не останется в том, что оно посягает на права всей нации. Попытки такого рода всегда будут рискованными при наличии конституции, способной в какой-то степени себя защитить, и при наличии народа, достаточно просвещенного, чтобы отличить законные действия от незаконной узурпации власти. Для того, чтобы добиться успеха в своем деле, такому правительству штата будет необходимо не только партийное большинство в законодательном органе, но также согласие судов и народа в целом. Если только судьи не вступили в заговор с законодательным органом,

они должны будут объявить решение такого большинства нарушающим высший закон страны, неконституционным и не имеющим силы. Если народ не будет развращен духом своих представителей в правительстве штата, то он, как естественный защитник Конституции, выступит в поддержку общенациональных интересов, что решительно перевесит чашу весов в таком соперничестве. Если они только не вызваны тиранией федеральной власти, попытки такого рода редко будут предприниматься с легкостью и опрометчивостью, поскольку содержат в себе значительную опасность для их инициаторов.

Что касается оппозиции общенациональному правительству, вызванной непристойным поведением непокорных или мятежных личностей, то с ней можно бороться при помощи тех же средств, к которым правительства штатов ежедневно прибегают в тех же самых целях. Магистратура<sup>6</sup>, ответственная за соблюдение существующего закона, из какого бы источника он ни исходил, будет несомненно готова охранять как общенациональные, так и местные узаконения от посягательств частной распушенности. Что же касается тех ограниченных волнений и мятежей, которые время от времени нарушают общественный покой благодаря интригам безответственной политической группы либо из-за дурных веяний, которым совокупный организм общества остается неподверженным, то верховное правительство будет обладать более обширными средствами для подавления такого рода беспорядков, чем каждый штат в отдельности. Там же, где дело доходит до смертоносных раздоров, которые при определенных обстоятельствах приводят

---

<sup>6</sup> Т. е. гражданская власть.

к распространению пожара по всей стране либо по большей ее части, — раздоров, вызванных либо достаточно вескими для народного недовольства причинами, в коих виновато правительство, либо заразительным припадком народного возмущения, то явления такого порядка не входят в обыкновенные расчеты. Обычно их присутствие равнозначно революции и расчленению государства. Нет такой формы правления, которая всегда могла бы их избежать либо ввести их в ограниченное русло. Не стоит понапрасну надеяться оградить себя от событий, чересчур могущественных, чтобы человек мог их предвидеть либо уберечь себя от них; да и праздными будут выдвинутые против правительства возражения, основанные только на том, что оно не способно совершить невозможное.

№ 23: Гамильтон

**О НЕОБХОДИМОСТИ ИМЕТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВО,  
НЕ МЕНЬШЕЕ ПО СИЛЕ СВОЕЙ, ЧЕМ  
ПРЕДУСМОТРЕННОЕ ПРЕДЛАГАЕМОЙ  
КОНСТИТУЦИЕЙ**

*Декабря 18 1787 г.*

Мы подошли теперь к рассмотрению доводов в пользу необходимости — в целях сохранения Союза — такой Конституции, которая по силе своей была бы, по крайней мере, равна предложенной нам теперь.

Доводы эти естественным образом группируются вокруг трех предметов: цели, стоящие перед федеральным правительством; объем власти, необходимый для достижения этих целей; личности, на которых эта власть должна распространяться. Вопросы распределения и организации власти заслуживают отдельного рассмотрения, и мы уделим им внимание в особой статье.

Основное назначение Союза можно определить следующим образом: совместная оборона участников Союза; сохранение гражданского покоя, который мо-

жет быть нарушен как внутренними мятежами, так и нападениями извне; регулирование коммерческих отношений с другими странами и между штатами; ведение нашими политическими и коммерческими сношениями с другими странами.

Следующие полномочия необходимы для осуществления совместной обороны: формирование армии; строительство и оснащение флота; установление правил для армии и флота; руководство их действиями; обеспечение их средствами. Эти полномочия не должны иметь никаких ограничений, *ибо невозможно ни предвидеть, ни определить степень и разнообразие требований государственной безопасности и соответствующую им степень и разнообразие необходимых ответных мер.* Имеется бесконечное число обстоятельств, подвергающих опасности существование наций, а поэтому неразумно было бы налагать какие бы то ни было конституционные ограничения на ту власть, которая призвана об этой опасности заботиться. Власть эта должна быть готова к самым неожиданным стечениям обстоятельств и должна находиться в ведении тех же правительственных органов, которые были назначены для управления делами союзной обороны.

Это — одна из тех истин, которую справедливый и свободный от предрассудков ум воспринимает как самоочевидную; ее можно сделать менее ясной, но ее нельзя упростить ни рассуждениями, ни доводами. Она покоится на аксиомах, столь же простых, сколь и универсальных; *средства* должны быть соразмерны *целям*; люди, от чьих усилий ожидается достижение какой бы то ни было *цели*, должны располагать *средствами*, с помощью которых эта цель может быть достигнута.

Должно ли вверять федеральному правительству ответственность за общую оборону — это вопрос, о котором первоначально можно спорить; но коль скоро на него получен положительный ответ<sup>1</sup>, федеральному правительству следует предоставить все полномочия, необходимые для выполнения вверенной ему задачи. И если не удастся показать, что обстоятельства, способные угрожать общественному спокойствию, могут быть сведены к некоторой определенной сфере, если с помощью разумных доводов нельзя будет доказать обратное, то в таком случае должно будет прийти к обязательному заключению, что та власть, которая обязывается обеспечить оборону и защиту общественного спокойствия страны, ни в коей мере не должна ограничиваться в существенной для ее успеха области — т. е. в делах *формирования, руководства и обеспечения средствами НАЦИОНАЛЬНЫХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ*.

Какими бы недостатками ни страдала нынешняя явно несовершенная Конфедерация, этот принцип ее создатели понимали со всей ясностью, хотя они и не обеспечили его полагающимися и достаточными условиями для успешной деятельности. Поскольку Конгресс располагает неограниченным правом запросить людей и средства, то, очевидно, предполагалось, что Соединенные Штаты должны иметь в своем распоряжении все ресурсы, которые по их разумению требуются для «общей обороны и всеобщего благо-

---

<sup>1</sup> В соответствии со Статьей VIII Конституции 1781 г. центральная власть Конфедерации брала на себя функцию по обеспечению обороны. *Пер.*

состояния»<sup>2</sup>. Считалось само собой разумеющимся, что понимание своих собственных интересов и соображения добросовестности окажутся верным залогом пунктуального выполнения обязательств штатов по отношению к федеральному правительству.

Опыт показал, однако, что надежды эти были необоснованными и ложными. А наблюдений, сделанных мною в предыдущей статье<sup>3</sup>, должно хватить, как я себе представляю, на то, чтобы убедить беспристрастных и проницательных людей в абсолютной необходимости изменить основные принципы системы действующей Конституции, убедить их в том, что если мы искренне желаем сделать Союз сильным и долговечным, мы должны отказаться от бессмысленного плана законодательства для штатов как

---

<sup>2</sup> Статья VIII Конституции 1781 г. между прочим гласит: «Все затраты на войну и все остальные расходы, которые предназначены для обеспечения общей обороны либо всеобщего благосостояния и которые санкционируют собравшиеся на Конгрессе Соединенные Штаты, будут покрыты из общей казны; а общая казна будет пополняться каждым отдельным штатом пропорционально стоимости всей земли в нем, полученной либо значащейся за каждым отдельным лицом, причем, земля эта со всеми строениями и улучшениями, на ней произведенными, должна быть оценена по правилам, которые собравшиеся на Конгрессе Соединенные Штаты время от времени будут устанавливать». *Пер.*

<sup>3</sup> В Статьях 21-й и 22-й Гамильтон возвращается к рассмотрению недостатков Конституции 1781 г. в намерении доказать невозможность ее реформирования и необходимость полного отказа от нее в пользу новой. По мнению Гамильтона, у старой Конституции нет достаточных полномочий для исполнения своих обязанностей в таких важных областях, как надзор за исполнением законов и судопроизводство, торговля, рекрутский набор, поддержание демократии и т. п. Статьи Конфедерации, говорит он в заключение, представляют собой «систему, настолько в своей основе порочную и неправильную, что поправить ее невозможно». *Пер.*

коллективных лиц, что мы должны отказаться от порочных принципов квот и запросов средств у правительств штатов<sup>4</sup> как одинаково неосуществимых и несправедливых. Из этого следует, что Союз должен иметь полное право набирать армию, строить и оснащать флот и непосредственно осуществлять сборы средств, требующихся для обеспечения армии и флота на том уровне, который по обычаю принят во всех других государствах.

Коль скоро обстоятельства в нашей стране требуют правления составного, а не простого, конфедеративного, а не единого, то главное, что нам нужно будет сделать — это как можно более четко разделить ЗАДАЧИ, которые будут стоять перед различными сферами и подразделениями власти, следя за тем, чтобы каждое из них имело как можно более полные полномочия для выполнения вверенных им задач. Разве Союзу не предписана роль защитника всеобщей безопасности? Разве армия, флот, государственные доходы не являются необходимыми для выполнения этой задачи? Правительство Союза должно иметь право издавать всевозможные законы и устанавливать связанные с ними всевозможные правила. То же самое следует сделать по отношению к коммерции, как и во всех других областях, на которые будет позволено распространиться его юрисдикции. Разве не следует дать власть местному правительству осуществлять правовой надзор в отношении граждан

---

<sup>4</sup> Гамильтон имеет в виду Статью VIII Конституции 1781 г., в соответствии с которой правительства штатов берут на себя обязательство обеспечить часть запрошенных Конгрессом средств, в той пропорции (отсюда «квота»), которую совокупность недвижимого имущества граждан штата составляет в общей стоимости недвижимого имущества всех штатов. *Пер.*



своего штата? Местные правительства должны иметь все полномочия, необходимые для выполнения этой задачи, как и по отношению ко всем другим задачам, переданным в его ведение и под его руководство. Не дать каждому из этих подразделений власть, соразмерную поставленной ему задаче, нарушит самые очевидные правила благоразумия и целесообразности, непредусмотрительно вверяя защиту интересов нации именно тем, кого заблаговременно лишили способности своевременно выполнить эту задачу.

Разве не тот орган, которому доверена охрана общественного спокойствия, будет более всех способен сделать необходимые приготовления для обеспечения общественной обороны? Разве не ему, этому средоточию сведений, дано лучше других понять и степень, и срочность угрожающей опасности? Как представитель ВСЕГО ЦЕЛОГО, разве не он глубже других заинтересован в сохранности каждой части? Разве, благодаря ответственности, заложенной в каждой предписанной ему обязанности, не ему дано наиболее разумно осознавать необходимость уместных действий? А поскольку власть его распространяется по всем штатам, не он ли является единственным органом, способным упорядочить и установить согласие в планах и мерах по обеспечению всеобщей безопасности? Не заложена ли очевидная непоследовательность в передаче федеральному правительству полномочий по всеобщей обороне при том, что у штатов остается *действительная* власть над теми средствами, которые должны ее обеспечить? Отсутствие сотрудничества — вот обязательное следствие такого устройства. И не будут ли ему неизбежно сопутствовать слабосилие, беспорядок, несправедливое

распределение бремени и бедствий войны, ненужное и невыносимое повышение расходов? Разве не испытали мы на себе их действие в ходе революции, которую мы недавно завершили?

С какой стороны в поисках истины мы бы ни стали рассматривать наш предмет, мы каждый раз убеждаемся в неразумности и опасности отказывать федеральному правительству в неограниченных полномочиях в отношении всех тех задач, которые возложены на него. Действительно, от народа потребуются наиболее бдительное и скрупулезное внимание, дабы удостовериться в том, что правительство это будет устроено так, чтобы можно было без опасений доверить ему необходимые полномочия. Если после беспристрастного изучения окажется, что план, который либо был, либо будет нам предложен на рассмотрение, не соответствует этому требованию, то он должен быть отвергнут. Правительство, устроенное так, что ему нельзя доверить все те полномочия, которые свободный народ *должен передать любому правительству*, будет ненадежным и недостойным хранителем ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ. А если правительство таково, что ему уместно вверить ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ, то нечего опасаться и передачи ему соответствующих полномочий. Таков неизбежный результат всех верных рассуждений по этому вопросу. Что же касается противников плана, выдвинутого Конвентом, то они бы заставили нас меньше сомневаться в их искренности, если бы ограничились показом порочности внутреннего устройства предлагаемого правительства, порочности, делающей его недостойным доверия народа. Не следовало бы им пускаться в разжигающие страсти речи и бессмысленные придирки касательно

объема полномочий федерального правительства. ПОЛНОМОЧИЯ эти не являются излишними для ЗАДАЧ федерального правления или, иными словами, для управления нашими ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ; да и невозможно представить удовлетворительные доводы для доказательства обратного. Если действительно, как на то намекают некоторые авторы из противоположного лагеря, если действительно возражения в этой области проистекают как бы из природы вещей, т. е. обширность страны делает невозможным формирование правительства, которому без опасения можно было бы вверить столь широкие полномочия, то это означало бы лишь то, что нам следует сузить наш размах и примириться с целесообразностью нескольких конфедераций, более осуществимых по объему. Ибо нет ничего нелепее, чем предложение доверить правительству руководство наиболее существенными общенациональными интересами, одновременно с этим не решаясь доверить ему полномочий, необходимых для выполнения возложенных на него задач. Давайте не будем искать примирения этих противоречий, а твердо встанем на позиции разумной альтернативы.

Я уверен, однако, в неперемнной осуществимости единой всеобщей системы и в обреченности попыток доказать противное. Если только я глубоко не заблуждаюсь, до сих пор никаких веских доводов в пользу такого доказательства представлено не было. И я с удовольствием для себя отмечаю, что наблюдения, которые я сделал по ходу этих статей послужили доказательству обратного с ясностью, какая только мыслима в рассуждениях о событиях, еще пребывающих в утробе времени. Как бы то ни было,

одно должно быть бесспорно: возражение, основанное на доводах об обширности страны, является убедительнейшим доводом в пользу сильного правительства, ибо никакое другое правительство не сумеет сохранить Союз, охватывающий столь обширную территорию. Если мы примем доводы противников предлагаемой Конституции и откажемся от этого символа нашей политической веры, то мы тем самым непременно подтвердим мрачные теории мыслителей, которые пророчат неосуществимость общенациональной системы, распространяющейся по всей территории нашей нынешней Конфедерации.

## № 37: Мэдисон

### О ТРУДНОСТЯХ, С КОТОРЫМИ ДОЛЖЕН БЫЛ СТОЛКНУТЬСЯ КОНВЕНТ ПРИ СОСТАВЛЕНИИ ПОДОБАЮЩЕГО СТРАНЕ ПЛАНА

*Января 11 1787 г.*

По ходу нашего обзора недостатков существующей Конфедерации, по мере того, как мы старались показать, что недостатки эти не могут быть устранены правительством, наделенным меньшим объемом полномочий, чем правительство ныне предлагаемое, мы попутно успели рассмотреть целый ряд наиболее важных принципов. Но поскольку задача настоящих статей состоит в том, чтобы со всею ясностью и полнотой определить достоинства новой Конституции и все сулимые ею преимущества, мы должны признать, что задача наша останется невыполненной, если мы не рассмотрим более тщательно и подробно работу самого Конституционного Конвента, причем, рассмотрим ее во всей ее многогранности, соразмерим все ее элементы и постараемся рассчитать ее возможные последствия. Выполнением этой стоящей передо мною задачи, мне бы хотелось содействовать созданию ат-

мосферы, способствующей справедливому и беспристрастному решению вопроса принимать или не принимать Конституцию. Вот почему, руководствуясь соображениями беспристрастности, я позволю себе поделиться с вами некоторыми моими размышлениями на этот счет.

К несчастью (в общественной жизни неизбежному), редко бывает так, что политические меры рассматриваются в духе умеренности, необходимом для правильной оценки положительных либо вредных последствий этих мер для блага общества. К тому же, именно те положения, которые более всего нуждаются в этом духе умеренности, не столько ему содействуют, сколько его ослабляют. Тот, кто познал это правило на опыте, не станет удивляться тому, что заключительный акт Конвента, который содержит рекомендации в отношении столь значительного числа важных изменений и новшеств, который можно рассматривать со столь многих сторон и в столь многих отношениях и который прикасаются к пружинам столь многих страстей и интересов, — был встречен либо неприязненно, либо возбудил недружелюбную атмосферу, мало содействующую беспристрастным рассуждениям и тщательным оценкам достоинств этого документа как защитниками, так и противниками его. Некоторые, как это показывают их опубликованные высказывания, просмотели предложенную Конституцию, руководясь не просто заведомым предрасположением к отказу от нее, но заранее принятым решением вынести ей обвинительный приговор. Речи иных в той же мере выдают их противоположное предрасположение и пристрастия. В обоих случаях, высказанные таким образом суждения по главному вопросу большой ценностью не обладают. Однако,

мне не хотелось бы создавать обманчивое впечатление, что, если я уравниваю обе стороны в отношении ценности их высказываний, это означает, что я не вижу существенного различия в чистоте их намерений. В отношении последнего замечания справедливо было бы иметь в виду, что поскольку мы, как это все понимают, находимся в крайне критическом положении, требующем неотлагательных спасительных действий, человек, безоговорочно преданный предлагаемой Конституции, мог руководствоваться в своем пристрастии как соображениями неотложности необходимых действий, так и соображениями более низкого порядка. Напротив, заведомый противник мог и не руководиться никакими безобидными соображениями. Намерения первого могут быть честными так же, как могут они быть и предосудительными. Взгляды второго не могут быть честными, более того, они должны быть предосудительными. Но дело в том, что эти статьи не адресованы личностям, относящимся к той или иной категории. Цель их — снискать внимание только тех людей, которые желают наделить свое искреннее попечение о счастье страны духом, благоприятствующим справедливой оценке средств к достижению оною.

Люди эти приступят к рассмотрению предложенного Конвентом плана не только без заведомой склонности обнаружить и по возможности раздуть недостатки, но, наоборот, они будут отдавать себе ясный отчет, что не следовало и ожидать плана, свободного от ошибок. Такие люди не только посмотрят со снисхождением на недостатки, которые можно объяснить несовершенством Конвента, непременно в любом собрании людей, но и не станут забывать, что сами они лишь человеки и что не пристало никому припи-

сывать себе непогрешимость при оценке погрешных взглядов других.

С той же готовностью эти люди должны будут понять, что, помимо соображений беспристрастности, следует также отнестись со снисхождением к тем трудностям, которые естественно возникают при решении задач, поставленных перед Конвентом.

Размышляя о Конвенте, нельзя не подивиться на всю новизну сего предприятия. По ходу статей, мы показали, что существующая Конфедерация основана на ошибочных принципах, что, следовательно, мы должны заменить это основание, а вместе с ним и то здание, которое на нем покоится. Мы показали, что все другие конфедерации, которые только можно было рассмотреть в качестве предшественников и примеров, теряли свою силу постольку, поскольку были основаны на тех же ошибочных принципах, и поэтому мы не можем ими воспользоваться для освещения нашего собственного пути, разве что приняв их за маяки, которые предостерегают от опасного курса, но не подсказывают должного направления. В таких обстоятельствах самое большое, на что способны были делегаты Конвента, это — указать на ошибки, проявившиеся в опыте других стран, равно и нашей, и помимо того создать удобную систему для исправления своих собственных ошибок по мере того, как будущее будет делать их явными.

В числе трудностей, с которыми делегатам Конвента пришлось столкнуться, одна из наиболее важных заключалась в стремлении сочетать необходимую устойчивость и силу правительства с непреложным вниманием к сохранению свободы и республиканской формы правления. Не удайся им в общих чертах эта часть предпринятого ими дела, задача, перед ними



поставленная, оказалась бы по сути нерешенной, а ожидания народа неоправданными. Но всякий должен будет признать, что сделать это было не просто; не согласятся с этим только те, кто не боится выставить свое невежество напоказ. Сила правительству необходима для обеспечения обороны против внешней и внутренней опасности, а также и своевременного и благополучного исполнения законов, что и входит в определение исправной системы правления. Устойчивость правительству необходима для стойкости всей нации со всеми происходящими из этого состояния выгодами, а также и для того умственного покоя и чувства уверенности среди людей, что составляет первейшее благословение гражданского общества. Непредсказуемая и легко меняющая свои взгляды законодательная власть столь же вредна сама по себе, сколь она является отвратительной в глазах народа. Можно с уверенностью заявить, что народ нашей страны — как народ просвещенный относительно сущности правления и, в большинстве своем, заинтересованный в результатах исправного правления — не успокоится до тех пор, пока не найдется способ исцелить правительства штатов от свойственных им переменчивости и неопределенности. Однако, сопоставляя эти ценные преимущества сильного правительства с жизненно необходимым принципом свободы, мы сразу уясняем себе, насколько трудно было соединить их в правильной пропорции. Дух республиканской свободы требует, как представляется, не только, чтобы вся власть исходила от народа, но чтобы и те, кому она вверена, сохраняли свою зависимость от народа благодаря ограниченному, короткому сроку их назначения и чтобы на протяжении этого срока власть была бы вверена не нескольким, а доста-

точно большому числу лиц. Напротив, соображения устойчивости обязывают к тому, чтобы властью обладало небольшое число лиц и чтобы они могли удержать ее в своих руках в течение длительного времени. Если будут часто проводиться выборы, то часто будут меняться и люди, представляющие власть; сила же правительства зависит не только от достаточной протяженности во времени, но и от того, чтобы правительственная власть была сосредоточена в одних руках.

Насколько эта часть удалась Конвенту, станет ясно при более подробном рассмотрении. Но и нашего беглого взгляда, как здесь, должно быть достаточно, чтобы убедиться, насколько трудна была эта работа.

Не легче было решить задачу по проведению необходимой четкой линии, отделяющей полномочия федерального правительства от полномочий правительств штатов. Всякий сумеет представить себе эти трудности в прямом отношении к степени своего опыта в делах, требующих воображать и делать различия между предметами, по своей сущности неизмеримо крупными и сложными. Заметим также, что, несмотря на усилия самых проницательных метафизиков, никто не сумел еще ни провести достаточно четкие различия между свойствами самого ума, ни определить эти свойства удовлетворительно. Чувство, восприятие, суждение, влечение, воля, память, воображение<sup>1</sup> отделены друг от друга такими тонкими

---

<sup>1</sup> Sense, perception, judgment, desire, volition, memory, imagination. Мэдисон приводит характерный для эпохи просвещения список «свойств ума» (the faculties of mind); судя по произвольности порядка (первым обычно шло «восприятие») и неполноте списка (отсутствует reflection, т. е., «размышление», «мышление»), он не имеет в виду какой-либо определенный авторитет. И все же, то,

оттенками и малыми градациями, что определение границ между ними ускользает от самых тщательных исследователей и остается бездонным источником изобретательных теорий и споров. Граница между основными царствами природы и, далее, между различными частями ее, равно как и между входящими в них малыми подклассами, служит нам убедительным примером того, как трудно было участникам Конвента решать этот вопрос. Даже наиболее умудренным и трудолюбивым натуралистам не удалось еще с уверенностью провести линию, отделяющую область растительной жизни от соседствующей с ней области неорганической материи, или показать, где кончается первая и начинается царство животных. И куда таинственной система различий, в соответствии с которой распределяются отдельные особи внутри каждого из великих царств природы.

Когда мы переходим от природы, где все разделения проведены с абсолютной точностью и только нашему несовершенному глазу представляется иначе, когда мы переходим от природы к человеческим уставам и учреждениям, где неясность обусловлена как свойством самого предмета, так и несовершенством органа, о нем размышляющего, то мы должны полностью уяснить себе необходимость еще более умерить наши ожидания и надежды, которые мы

---

что он приводит этот список по соседству с рассмотрением принципа *разделения властей*, наводит на мысль о Локке, которому (вместе с Монтескье) принадлежит приоритет этой идеи в политической философии и который, собственно, и вывел ее из своей философии сознания (см. его «Опыт о человеческом разуме»). Следует заметить, что английское слово *faculty*, в данном контексте «свойство», может означать «способность» и, что особенно существенно в данном случае, — власть. Таким образом замыкается аналогия между образом человека и общества (ср. общественный организм, органы власти и т. п.). *Пер.*

возлагаем на человеческую прозорливость. Опыт научил нас тому, что никакие навыки в науке управления обществом еще не позволили с достаточной уверенностью ни установить различия между тремя основными элементами правительственной власти — законодательной, исполнительной и судебной — ни дать им определения (то же можно сказать и о привилегиях и полномочиях различных законодательных подразделений). Ежедневно по ходу дела возникают вопросы, которые служат очередным доказательством путаницы, царящей в этой области и заставляющей ломать над нею головы наиболее умудренных в политической науке мыслителей.

Опыт веков, как и продолжающийся по сей день совокупный опыт наиболее просвещенных законодателей и юристов, оказался равно недостаточным для того, чтобы ясно очертить многообразие целей и пределы действенности различных кодексов законов и различных органов судопроизводства. В Великобритании до сих пор еще точно не разграничены общее право<sup>2</sup> и законодательство<sup>3</sup>, мореходное законодательство, церковное законодательство, закон о корпорациях, а также и всевозможные местные законы и обычаи, несмотря на то, что именно в этой стране, как ни в какой другой, принято тщательно добиваться точности в правовых вопросах. Юрисдик-

---

<sup>2</sup> Т. н. common law представляет собой систему права (впервые разработанную в Англии), основанную на судебных решениях (т. н. прецеденты), на доктринах, подразумеваемых в этих решениях, а также на основании обычаев и традиционной практики, в отличие от «писанных» законов, принимаемых законодательной властью. *Пер.*

<sup>3</sup> Statutory law, т. е. собственно закон, принятый и вступивший в силу в результате акта законодательной власти парламентского типа, а также и система такого законодательства. *Пер.*

ция некоторых из ее судов, общих и местных, просто судов<sup>4</sup>, судов совести<sup>5</sup>, Адмиралтейства, и т. п., представляет собой источник не менее частых и тонких рассуждений, которые только подчеркивают неопределенность границ, охватывающих их юрисдикцию. Все новые законы, как бы тонко в техническом отношении они ни составлялись, как бы полно и серьезно они ни обсуждались, считаются более или менее темными и двусмысленными до тех пор, пока их значение не будет истолковано и определено рядом особых прений и судебных решений. Помимо неясности, обусловленной сложностью предмета и несовершенством человеческого мышления, то средство выражения, через которое мысли людей передаются от человека к человеку, создает новые осложнения. Назначение слов состоит в том, чтобы выражать идеи. Соображения ясности поэтому требуют не только, чтобы идеи были четко построены, но также и то, чтобы они были переданы словами, наиболее четко и исключительно для того подобранными. Но нет столь обильного языка, который бы предоставил в наше распоряжение слова и фразы для каждой сложной идеи, как нет и языка, столь точного, чтобы не включать в себя множество различных понятий двусмысленного значения. Таким образом получается, что как бы точно ни различались предметы сами по себе и как бы точно ни мыслились их различия, определения их могут оказаться неточными из-за неточности формулировок, посредством которых они выражаются. Причем эта неизбежная неточность возрастает или умень-

---

<sup>4</sup> Courts of law. *Пер.*

<sup>5</sup> Суд, дополняющий систему «неписаных законов» (Common Law), который принимает судебные решения, выходящие за рамки юрисдикции последнего. *Пер.*

шается в прямом отношении к степени сложности и новизны предмета, подлежащего определению. Когда сам Всевышний снисходит, чтобы обратиться к людям на их собственном языке, смысл Его слов, каким бы светом он ни светился, все же тускнеет, становясь сомнительным из-за туманности языка, посредством которого этот смысл выражается.

Таким образом, следует указать на три источника туманности и неправильности определений: неясность самого предмета, несовершенство органа, порождающего мысли, и недостаточность средства выражения понятий. Каждый из них неизбежно ведет к затемнению понятия. И со всеми из них в полной мере пришлось столкнуться Конвенту в его попытках провести четкую линию между юрисдикцией федерального правительства и правительств штатов.

К перечисленным выше трудностям можно добавить создающие помехи претензии как крупных, так и малых штатов. Невозможно себе представить, чтобы первые не выставляли требования для участия своего в правительстве на условиях, прямо соответствующих их превосходству в богатстве и влиянии, равно как и то, чтобы вторые с такой же настойчивостью не старались сохранить то равенство представительства, которое обеспечивает им существующая Конституция<sup>6</sup>. Можно себе представить с достаточным основанием, что стороны эти не желали уступить друг другу, вследствие чего соглашение могло быть

---

<sup>6</sup> В соответствии со Статьей V Конституции 1781 г., каждый из собравшихся на Конгрессе Соединенных Штатов, независимо от размера и численности населения, имел один голос; причем, каждый штат обязывался посылать на Конгресс не меньше двух и не больше семи делегатов (выбираемых на трехлетний срок без права служить более двух сроков). *Пер.*

достигнуто лишь в порядке компромисса<sup>7</sup>. Столь же вероятно и то, что компромисс между равным и пропорциональным представительством, как только он был достигнут, послужил основой для новой борьбы между теми же сторонами. В результате, опять делались попытки изменить структуру правительства и поновому распределить полномочия, чтобы придать больше власти тем правительственным органам, где представительство той или другой стороны имело больше влияния<sup>8</sup>. Догадки наши оправдываются некоторыми элементами Конституции, которые несут на себе явные следы этой борьбы<sup>9</sup>. Насколько можно

---

<sup>7</sup> Компромисс был найден в системе двухпалатного представительства (см. Статьи I-III Конституции): верхняя палата или сенат, где каждый штат представлен двумя делегатами (сенаторы), избираемыми на шестилетний срок, и палата представителей, куда каждый штат посылает число делегатов, соответствующее его населенности, причем каждый делегат (конгрессмен) в палату представителей избирается на двухлетний срок. Как сенатор, так и конгрессмен имеют право одного голоса. *Пер.*

<sup>8</sup> Естественно, что в Сенате, т. е. в верхней палате, малые штаты имеют влияние, далеко превышающее их относительную населенность (как огромный шт. Нью-Йорк, так и сравнительно миниатюрный шт. Род-Айленд посылает в сенат по два делегата). Противовесом этому преимуществу малых штатов в Сенате служит преимущество крупных штатов в Палате представителей. Число конгрессменов пропорционально числу граждан, что естественно дает перевес в Палате представителей густонаселенным штатам. В систему противовесов также входит и различие в сроках представительства, и распределение полномочий между палатами Конгресса, а также и ряд других привилегий и прерогатив. *Пер.*

<sup>9</sup> Следует напомнить, что Мэдисон, будущий Президент США, был одним из наиболее активных и ведущих участников Конституционного конвента в Филадельфии, но, вероятно, исходя как из соображений конфиденциальности, в которой поклялись участники Конвента, так и из соображений беспристрастности, о которых говорится в начале статьи, он намеренно не опирается в своих рассуждениях на свой личный опыт. *Пер.*

с уверенностью что бы то ни было утверждать на основании этих показаний, нам представляется, что соображения внешнего порядка заставили Конвент поступиться верностью теоретическим принципам.

Не кончилось дело и борьбой между крупными и малыми штатами за формулировку тех или иных пунктов Конституции. Несомненно, что дополнительные трудности должны были возникнуть на основании различий, обусловленных местными соображениями и политикой. Поскольку каждый штат делится на различные области и его граждане на различные классы, что порождает противоречивые интересы и местную зависть, постольку и различные области Соединенных Штатов отличаются друг от друга множеством обстоятельств, что приводит к сходным, но куда более серьезным последствиям. И хотя по ряду соображений (достаточно подробно рассмотренных в предыдущей статье<sup>10</sup>), многообразии интересов весьма благотворно влияет на работу правительства после его создания, не стоит терять из виду трудности, этим многообразием вызванные, с которыми пришлось столкнуться в процессе создания этой правительственной системы.

Удивительно не то, что под напором всех этих трудностей Конвент был вынужден отступить от надуманных, стройных и симметричных систем, которые могли рисоваться отвлеченному взгляду изобретательного теоретика и которыми он готов одарить Конституцию, составленную в наглухо за-

---

<sup>10</sup> Мэдисон имеет в виду Статью № 36, которой заключается цикл статей Гамильтона, посвященных рассмотрению проблем налогообложения с точки зрения динамики интересов различных правительственных органов, общественных групп и отдельных лиц. (№№ 30-36). *Пер.*



пертом кабинете его собственного ума. Удивительно то, что удалось преодолеть так много трудностей, причем преодолеть их при почти полном согласии, равно неслыханном и неожиданном. Ни один беспристрастный человек не способен думать об этом без изумления, а благочестивый человек не может не усмотреть здесь действие десницы Всемогущего, которая столь часто и внушительно была распротерта над нами для смягчения нашей участи в самые грозные часы революции.

В предыдущей статье мы отмечали повторные попытки, безуспешно предпринимавшиеся Объединенными Нидерландами в целях устранить общеизвестные губительные пороки их политического устройства. История всех высоких советов, которые люди созывали с целью согласовать противоположные взгляды, ослабить чувство зависти, и упорядочить противоречивые интересы, — это история партийной пристрастности, споров и разочарований. Ее можно ставить в один ряд с наиболее мрачными и унижительными картинами, выставляющими на всеобщее обозрение все слабости и пороки, на какие только способен человек. А если в отдельные мгновения и прорывается луч света, то дается это нам в виде исключения, дабы подтвердить правило и еще больше оттенить яркостью света мрак, его окружающий. Стараясь очертить причины, которые сделали возможными эти исключения, и прилагая их к нашим особым обстоятельствам, мы пришли к двум существенным выводам. Во-первых, Конвенту удалось в значительной степени избежать чумы партийной склоки — болезни, которой особо подвержены совещательные органы и которая чаще всего отравляет их прения. Во-вторых, все делегаты, входившие в Конвент, были

либо удовлетворены окончательным текстом Конституции либо решили поддержать его, исходя из глубокого убеждения в необходимости поступиться личными взглядами и партийными интересами в пользу всеобщего блага, а также из-за беспокойства, с каким они должны были смотреть на постепенное ослабление сознания необходимости замены старой системы всевозможными отсрочками и требованиями новых опытов.

№ 39: Мэдисон

**СООТВЕТСТВИЕ НОВОГО  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПЛАНА  
РЕСПУБЛИКАНСКИМ ПРИНЦИПАМ:  
РАССМОТРЕНИЕ ВОЗРАЖЕНИЯ,  
ВЫДВИНУТОГО ПО ПОВОДУ  
ПОЛНОМОЧИЙ КОНВЕНТА**

*Января 16 1788 г.*

В предыдущей статье<sup>1</sup> я подвел итоги наблюдениям, чье назначение было послужить введением к беспристрастному обзору плана нового правительства, предложенного Конституционным конвентом; теперь я перехожу к самому обзору.

Первым встает вопрос о том, должна ли новая система правления быть строго республиканской как по общей своей форме, так и в частности. Очевидно, что никакая иная форма не будет совместима ни с духом американского народа, ни с коренными прин-

---

<sup>1</sup> В Статье 38-й Мэдисон продолжает тему 37-й статьи, посвященной трудностям, которые участники Конституционного конвента должны были преодолеть при составлении новой Конституции. *Пер.*

циями Революции, ни с тем достойным уважением упорством, которое дает силы каждому поборнику свободы уповать во всех наших политических опытах на способность человечества к самоуправлению. Поэтому, если окажется, что план, предложенный Конвентом, отступает от республиканских принципов, то защитникам плана придется от него отказаться.

В чем же состоят те элементы, которые придают своеобразность республиканской форме правления? Если мы станем искать ответа на вопрос не в самих принципах этой политической системы, а в том, как политические мыслители прилагали эти принципы к описанию конституций, т. е. систем правления, различных государств, то мы так и останемся ни с чем. Так Голландия, страна, в которой воля народа не определяет ни один элемент верховной власти, снискала себе чуть ли не во всем мире название республики. То же самое произошло с Венецией — государством, где небольшая группа потомственных аристократов владеет абсолютной властью над большей частью народа. Честь называться республикой была оказана и Польше, где система правления представляла собою наихудшее сочетание дворянской и монархической систем правления. Столь же несправедливо в списке республик зачисляется правительство Англии, где одно республиканское ведомство власти<sup>2</sup> сочетается с наследственной властью аристократии<sup>3</sup> и монархией. Эти примеры республик, которые почти так же не походят друг на друга, как и

---

<sup>2</sup> Имеется в виду Палата общин Парламента Великобритании. *Пер.*

<sup>3</sup> Т. е. Палата лордов. *Пер.*

каждая из них не походит на настоящую республику, показывают, как вольно и неточно люди пользуются этим термином в своих политических рассуждениях.

Если в наших рассуждениях мы примем за отправную точку те разнообразные принципы, что легли в основу различных форм правления, мы можем получить следующее определение республики: республикой называется или, по крайней мере, может называться то правительство, чья власть — либо непосредственно, либо через представителей — исходит от народа в целом; причем власть эта осуществляется лицами, которые занимают республиканские посты, которые они получили по воле народа на ограниченный срок либо на неограниченный, но при условии «безупречного поведения»<sup>4</sup>. Для такой формы правления *необходимо*, чтобы власть имела своим источником не малую часть принадлежащего этому обществу и пользующегося особыми преимуществами класса, а значительную часть всего общества в целом. В противном случае кучка тиранических аристократов, осуществляющих свой гнет через своих представителей, тоже может притязать на почетное звание республиканской формы правления. *Достаточное* условие республиканского правления состоит в том, чтобы люди, осуществляющие его власть, назначались самим народом либо непосредственно, либо через его представителей и чтобы они служили в должности, на которую они были назначены народом, не более обозначенного срока и без злоупотреблений власти. В противном случае любое правительство в Соеди-

---

<sup>4</sup> During good behavior. Т. е. до тех пор, пока должностные лица не стали злоупотреблять властью. Мэдисон имеет в виду Статью I, раздел 1 Конституции США. См. также прим. пер. в статье 9-й. *Пер.*

ненных Штатах, равно как и любое другое хорошо организованное и хорошо работающее народное правительство, начнет терять свою республиканскую сущность. В соответствии с конституцией каждого входящего в Союз штата, те или иные должностные правительственные лица назначаются народом только через представителей. Такой процедуре следуют в большинстве штатов при назначении на должность главы магистратуры<sup>5</sup>. По конституции одного из штатов таким же образом назначаются и на должности в одной из двух палат законодательной власти. В равной мере все конституции предусматривают ограниченные сроки службы для лиц, занимающих самые высокие посты; в большинстве случаев как в законодательных, так и исполнительных органах, сроки эти исчисляются несколькими годами. И опять же, как это предусматривают все конституции и в соответствии с наиболее почтенными и традиционными взглядами на сей предмет, бессрочная служба членов судебной власти на время их «безупречного поведения».

Сравнивая Конституцию, предложенную Конвентом, с тем мерилom, которое мы установили выше, мы должны заключить, что она жестко соответствует своему образцу. Палата представителей, как и одна из палат почти во всех законодательных органах штатов, избирается непосредственно народом в целом. Члены Сената, как и представители в действующем Конгрессе и Сенате штата Мэрилэнд, получают свою власть от народа, но не прямо, а через предста-

---

<sup>5</sup> Chief Magistrate. Т. е. главное лицо, облеченное правительственной властью, наиболее близко соответствующее современному термину «губернатор штата». *Пер.*

вителей<sup>6</sup>. Источником власти Президента является народ, действующий через своих представителей, в соответствии с образцами, принятыми в большинстве штатов<sup>7</sup>. Даже судьи, как и все другие лица, занимающие союзные посты, будут, как это и делается в ряде штатов, занимать свои должности по выбору, пусть и весьма непрямому, но выбору самого народа. Сроки службы в той же мере соответсвуют республиканским нормам и следуют образцам конституций штатов. Палата представителей избирается периодически, как это и принято во всех штатах, на двухлетний срок подобно тому, как это делается в штате Южная Каролина. Члены Сената избираются на шестилетний срок, что лишь на год превышает срок, установленный для членов Сената в штате Мэрилэнд, и на два — в штатах Нью-Йорк и Виргиния. Четырехлетний срок службы лица, выбранного на пост Президента соответствует сроку службы главы магистратуры в Нью-Йорке и Делавэре и двухгодичному сроку в Южной Каролине. В других штатах выборы проводятся ежегодно. Во многих штатах, однако, не имеется никаких правил для импичмента, т. е. порицания<sup>8</sup>, главы магистратуры. В Делавэре и Виргинии, глава магистратуры штата не может подвергаться импичменту до конца срока должности. Президент Соеди-

---

<sup>6</sup> До принятия XVII поправки к Конституции в 1913 г. сенаторы выбирались не прямо избирателями, а законодательными органами штатов. См. статью 62. См. также Конституцию США (Статья I, раздел 3). *Пер.*

<sup>7</sup> Имеется в виду т. н. Коллегия выборщиков. См. Конституцию США, Статью II, абзац 1 и Статью XII Поправок и Дополнений к Конституции. *Пер.*

<sup>8</sup> *Impeachment* (от латинского *impedicare* — помешать двигаться, сковать ноги) т. е., обвинение в должностном преступлении лица в период срока службы перед соответствующим, специальным органом. См. Конституцию США, Статью I, разделы 6 и 7. *Пер.*

ненных Штатов может быть подвергнут импичменту в любой момент в течение срока его пребывания в должности. Несомненно, что должности судей должны быть ограничены только требованием безупречного поведения. Сроки для министерских должностей будут, в общем, определяться законодательством согласно тем или иным соображениям и в соответствии с образцами конституций штатов.

Если нужны дальнейшие доказательства республиканской сущности предлагаемой Конституции, то наиболее решительные из них можно будет найти в полном запрете на дворянские титулы для должностных лиц на федеральном уровне и уровне штатов, а также в определенно выраженной преданности республиканским принципам на обоих этих уровнях<sup>9</sup>.

«Но этого недостаточно, — заявляют противники предложенной Конституции, — ибо участники Конвента следовали лишь республиканскому образцу. А должны они были в неменьшей степени позаботиться и о сохранении *федерального* принципа, который определяет Союз как *Конфедерацию* суверенных государств. Вместо этого они составили общенациональное правительство, для которого Союз означает *консолидацию* штатов». Кто же, спрашивается, дал им власть предпринимать такое смелое и радикальное новшество? Так как возражение это стало достаточно действенным предлогом для сомнений по поводу Конституции, оно заслуживает тщательного рассмотрения.

Не ставя под вопрос точность различия между федеральным и конфедеративным принципами, на

---

<sup>9</sup> См. Статью I, раздел 8 и Статью IV, раздел 4 Конституции США. *Пер.*



котором основано это возражение, я предлагаю для определения степени правомочности самого возражения сосредоточиться на рассмотрении сущности предлагаемой системы правления; во-вторых, как следует выяснить соответствие полномочий Конвента выработанному им плану; и в-третьих, ответить на вопрос, насколько сознание долга перед страной, которым руководствовались участники Конвента, дало право Конвенту в некоторых случаях восполнить условную недостаточность предоставленных ему полномочий.

Первое. Для того, чтобы определить действительную сущность системы правления, ее можно рассмотреть в свете следующих категорий: принципы, действующие при учреждении правительства; источники обыкновенной<sup>10</sup> власти правительства; деятельность различных ведомств правительственной власти; объем и сферы применения этой власти; и, наконец, та система полномочий, посредством которой могут вводиться изменения в саму Конституцию, на которой основана данная система правления.

По рассмотрении первой из этих категорий, можно заключить, с одной стороны, что Конституция должна быть основана на согласии и ратификации ее народом Америки через представителей, специально для этой цели избранных. С другой стороны, согласие и ратификация должны осуществляться народом, но не тем народом, который понимается как совокупность отдельных лиц, собственно и составляющих цельное государство, а тем, который входит в отдельные и независимые штаты, т. е. государства, и который их и составляет. Таким образом, штаты должны будут дать

---

<sup>10</sup> В отличие от чрезвычайных правительственных мер. *Пер.*

согласие на Конституцию и ратифицировать ее, опираясь на высшую власть в каждом из них, а именно на народ каждого штата. Поэтому акт учреждения Конституции будет не *общенациональным*, а *федеральным*.

Итак, принятие предлагаемой Конституции будет делом людей, составляющих народ каждого отдельного независимого штата, а не народ всей страны. Одного довода будет достаточно, чтобы убедиться в том, что акт этот в том смысле, как его понимают противники плана, есть федеральный, а не общенациональный акт. Довод же состоит в том, что акт принятия Конституции не является ни результатом решения *большинства* народа Союза, ни результатом решения *большинства* штатов. Он должен основываться на *единогласном* выборе определенного числа штатов<sup>11</sup>, принявших участие в составлении Конституции; причем выбор этот отличается от обычной процедуры лишь тем, что он осуществляется непосредственно гражданами штатов, а не через органы законодательной власти<sup>12</sup>. Если представить себе, что участвующие в этом акте люди образуют собою народ одной страны, то в таком случае воля большинства будет обязательной для меньшинства в равной степени, как и воля большинства граждан одного штата является обязательной для меньшинства. Таким образом, волю большинства можно опре-

---

<sup>11</sup> Конституция входила в силу при принятии ее девятью из тринадцати первоначальных штатов. *Пер.*

<sup>12</sup> Мэдисон имеет в виду отступление от процедуры федеральных решений в соответствии с действующими тогда Статьями Конфедерации, при которых федеральное правительство, с одной стороны, и граждане отдельных штатов, с другой, могли взаимодействовать только через посредничество законодательных ведомств штатов. *Пер.*

делить либо подсчитав голоса отдельных граждан, либо соотнесясь с решением большинства штатов, приняв его за отражение воли большинства граждан Соединенных Штатов. Ни одно из этих правил принято не было. В акте ратификации Конституции каждый штат считается суверенным государством, независимым от других государств и подчиняющимся только своей собственной воле. Таким образом, рассматривая новую Конституцию с точки зрения основополагающих принципов, становится очевидным, что в случае ее ратификации она будет именно *федеральной*, а не *общенациональной*.

Перейдем теперь к рассмотрению Конституции в свете того, как она определяет источники обыкновенной исполнительной власти. Палата представителей получает свою власть от народа Америки; причем народ будет представлен в этой палате на основании тех же принципов, что действуют на сходном уровне в представительствах штатов, и пропорционально этому представительству<sup>13</sup>. В этом отношении правительство является *общенациональным*, а не *федеральным*. В свою очередь, источником полномочий сената будут штаты, выступающие как равноправные политические объединения; представительство последних в сенате будет осуществляться по принципу равенства, как это и делается в настоящем Конгрессе Конфедерации. В этом отношении правительство *федеральное*, а не *общенациональное*. Исполнительная власть будет проистекать из составного источника. Президент выбирается непосредственно штатами, как коллективными политическими орга-

---

<sup>13</sup> Статья I Конституции США. *Пер.*

низмами<sup>14</sup>. Голоса, которыми они обладают, рассчитываются по сложной формуле, учитывающей, что, с одной стороны, штаты являются равноправными политическими организмами, а с другой — не равнозначны<sup>15</sup>. В особо оговоренных исключительных случаях выбор Президента, опять же, осуществляется той частью законодательной власти, которая состоит из общенациональных представителей, но на этот раз они разделяются по делегациям штатов, образуя равноправные группы<sup>16</sup>. Таким образом, рассмотренная в этом свете, новая Конституция содержит в себе элементы как *федеральной*, так и *общенациональной* системы.

С точки зрения противников предложенного Конвентом плана различие между федеральной и общенациональной системой правления в сфере *правительственной деятельности* состоит якобы в том, что в федеральной системе объектом центральной власти являются участники конфедерации, каждый из которых выступает в роли коллективного политического лица. При общенациональной системе, объектом центральной власти являются отдельные граждане, составляющие народ в качестве индивидуальных политических лиц. Если руководствоваться этим критерием, то Конституция представляет собой *общенациональную*, а не *федеральную* систему, хотя и не вполне в том

---

<sup>14</sup> Т. е. Коллегией президентских выборщиков (Статья II, абзац 2, Конституции США). *Пер.*

<sup>15</sup> Количество выборщиков от штата пропорционально сумме сенаторов и представителей от данного штата в Конгрессе США. *Пер.*

<sup>16</sup> Если члены Коллегии выборщиков не проголосовали большинством голосов за одно лицо, выборы производятся Палатой представителей, причем делегация каждого штата обладает в этом случае только одним голосом. *Пер.*

смысле, как это понимают. В ряде случаев, особенно, когда речь идет о судебных решениях по спорным делам, в которых штаты могут выступать в роли либо истцов, либо ответчиков, — в таких случаях штаты должны выступать только в роли коллективных политических лиц. Что же касается обыкновенной и наиболее существенной деятельности правительства по отношению к народу как совокупности отдельных личностей, то в этом смысле, как то и утверждают противники Конституции, деятельность эта по существу делает такое правительство *общенациональным*.

Но если правительство, по характеру своей деятельности являющееся общенациональным, будет рассматриваться с точки зрения объема и сфер власти, которой оно располагает, то изменится и представление о сущности этого правительства. Идея общенационального правительства включает в себя не только власть над отдельными гражданами, но и неограниченную верховную власть надо всеми людьми и вещами в той мере, в какой они представляют собой объекты законного правления. В среде народа, собранного в одно общенациональное государство, эту верховную власть в полной мере облечены законодательные органы. В тех общинах, которые объединились в определенных целях, такую власть облечены отчасти законодательные органы всей общины, а отчасти муниципальные законодательные органы<sup>17</sup>. В первом случае, все местные власти подчиняются

---

<sup>17</sup> Мэдисон, очевидно, имеет в виду такие подразделения, как графства, т. е. территориально-административные единицы штатов, включающие в себя отдельные города. Часть законодательной власти принадлежит представительным органам на уровне графства, часть — муниципальным советам. *Пер.*

вышестоящему законодательному органу, который может по своему усмотрению их ограничивать, руководить ими и даже их отменять. Во втором, местные либо муниципальные власти образуют собой отдельную и независимую часть верховной власти, которая так же свободно распоряжается в своей сфере, как и вышестоящая власть — в своей. Таким образом, считать предлагаемое правительство в этом отношении *общенациональным* нельзя, ибо его власть состоит только из определенных перечисленных полномочий в то время, как за штатами сохраняется остающийся и неприкосновенный суверенитет в отношении всех остальных полномочий. Действительно, судебный орган, который нам еще предстоит учредить и который будет служить решающей инстанцией в случае спорных вопросов относительно границы юрисдикции центральной власти и власти штатов, будет частью федерального правительства<sup>18</sup>. Но принципиально это дела не меняет. Решение будет приниматься беспристрастно, как того требуют правила Конституции, при составлении которых были предприняты все обыкновенные наиболее действенные меры предосторожности для обеспечения беспристрастности. Несомненно необходимость учреждения такого судебного органа, чтобы предотвратить призыв к мечу и расторжение союзного договора; причем орган этот должен быть учрежден скорее как часть федерального, а не местного правления; или, вернее говоря, благополучно учредить его можно будет только при центральном правительстве, и с этим положением мало кто будет спорить.

---

<sup>18</sup> Имеется в виду федеральная судебная система. См. Статью III, раздел 2 Конституции США. *Пер.*

Если мы перейдем к рассмотрению Конституции в свете последней категории, т. е. процедуры введения поправок<sup>19</sup>, мы убедимся, что ее нельзя отождествить ни с *общенациональной*, ни с *федеральной* системой. Если бы она полностью соответствовала общенациональной системе, то верховная и окончательная власть принадлежала бы простому *большинству* народа Союза, и такая власть в любое время обладала бы такими же полномочиями, какими обладает большинство в любом общенациональном государстве, имея право изменять либо отменять существующее правительство. С другой стороны, будь Конституция по существу только федеральной, для того, чтобы внести любую обязательную для всех поправку, потребовалось бы согласие всех членов Союза. Тот способ, который содержится в предложенном Конвентом плане, не основывается ни на том, ни на другом принципе. В той мере, в какой порядок внесения поправок требует более чем простого большинства голосов, причем основанного не на числе проголосовавших *граждан*, а на числе проголосовавших *штатов*, Конституция отступает от общенационального принципа и приближается к *федеральному*, но поскольку она не требует единогласия штатов, а только большинства их, постольку она отходит от *федерального* принципа и приближается к *общенациональному*.

Следовательно, предлагаемая Конституция оказывается ни общенациональной, ни федеральной в точном смысле слова даже и с точки зрения критериев, из которых исходят ее противники. Она содержит в себе элементы обоих принципов. Учреждается она в результате федерального, а не *обще-*

---

<sup>19</sup> Статья V Конституции США. *Пер.*

*национального* акта; с точки зрения источников обыкновенных полномочий правительства, она отчасти следует федеральным, отчасти — общенациональным принципам; с точки зрения этих полномочий, но уже приведенных в действие, она совпадает с общенациональной системой; с точки зрения объема полномочий и сферы их применения, она опять же скорее приближается к федеральному, а не общенациональному принципу; и, последнее, в построении механизма введения поправок, ее нельзя полностью отнести ни к федеральной, ни к общенациональной системе.



№ 47: Мэдисон

**В ЧЕМ СОСТОИТ СМЫСЛ И ЦЕННОСТЬ  
ПРАВИЛА, ТРЕБУЮЩЕГО  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЕДОМСТВ ВЛАСТИ**

*Января 30 1788 г.*

Теперь, после того, как мы рассмотрели общую форму предлагаемого правительства, а также вопрос о предназначенной ему в целом власти, мы переходим к рассмотрению особенностей его построения и к вопросу о распределении всей его власти в целом между частями, его составляющими.

Одно из основных возражений, выдвинутое наиболее уважаемыми из противников Конституции, обвиняет этот документ в том, что он якобы нарушает основное политическое правило, утверждающее необходимость различать три вида власти — законодательную, исполнительную и судебную — и соблюдать их разделение в системе правления. Как утверждают эти критики, строение федерального правительства никак не принимает во внимание этого политического предостережения, столь необходимого для соблюдения

свободы. Эти три рода власти, продолжают они, распределены и смешаны так, что в результате нарушается симметрия и красота политического строения, и некоторым необходимым его элементам угрожает опасность рухнуть под неуравновешенным давлением других частей.

Нет такого политического правила, которое обладало бы более существенной ценностью или удостоилось одобрения большего числа просвещенных покровителей свободы, чем то, на котором основывается указанное выше возражение. Скопление всех родов власти, как то законодательной, исполнительной и судебной, в одних руках либо у немногих лиц, либо в руках большинства может со справедливостью считаться самой сущностью тирании. Поэтому, если бы федеральная Конституция действительно была повинна в таком сосредоточении власти в целом либо в слиянии двух видов власти, либо в склонении к такому сосредоточению, то этого одного было бы достаточно, чтобы заслужить всеобщее порицание. Однако я убежден в бесосновательности такого обвинения, убежден, что бесосновательность эта станет очевидной для всех и что те, кто выставляют его, сами виновны в полном непонимании и неумении надлежащим образом применять это политическое правило. Чтобы избежать ошибочного представления об этом важном предмете, нам следует разобраться в вопросе, почему сохранение свободы требует, чтобы мы различали три основных рода власти и следили бы за их разделенностью в системе правления.

Оракул, с которым обыкновенно справляются, когда речь заходит об этом предмете — это, конечно, знаменитый Монтескье. Если он и не имеет приоритета в авторстве этой ценнейшей политической концеп-

ции, ему, по крайней мере, принадлежит заслуга в том, что он наиболее действенно ознакомил с нею человечество. Давайте же постараемся уяснить себе, что он на самом деле имел в виду.

Монтескье относился к конституции<sup>1</sup> Великобритании примерно так же, как нравоучительные авторы эпических поэм относились к Гомеру. Подобно тому, как для последних труды великого барда служили совершенным образцом, на основании которого следовало вывести правила и законы эпической поэзии и оценивать другие произведения этого жанра, так и для великого политического мыслителя английская конституция служила основной мерой или, если воспользоваться его собственными словами, зеркалом политической свободы, и он, повидимому, сумел передать в форме элементарных истин ряд основных принципов ее особого устройства. Чтобы не ошибиться в том, какой смысл вкладывал в это Монтескье, давайте обратимся к тому самому источнику, из которого он это правило и почерпнул.

Даже поверхностный взгляд на политическое устройство Великобритании позволяет убедиться, что в нем не всегда проводится четкое различие между законодательной, исполнительной и судебной властью и что не всегда эти власти полностью разделяются. Глава исполнительной власти<sup>2</sup> является составной частью власти законодательной. Он один

---

<sup>1</sup> British Constitution. Как известно, в Великобритании нет писанной конституции как таковой, и система правления страны покоится на живой традиции и прецедентах. Мэдисон пользуется здесь словом «конституция» в неспециальном значении, а именно: «устройство предмета, состоящего из некоторого числа частей» (напр., устройство организма, структура здания и т. п.). *Пер.*

<sup>2</sup> Т. е. король. *Пер.*

обладает прерогативами для заключения договоров с иностранными монархами; причем подписанные договоры, правда с некоторыми ограничениями, имеют силу законодательных актов. Он назначает всех членов судебной власти, которых он же, по представлению обеих палат, может лишить должности; для нужд короля, когда ему заблагорассудится получить их мнение, представители этой власти образуют из своей среды один из королевских конституционных советов<sup>3</sup>. Одна палата законодательной власти<sup>4</sup> также образует собой важный конституционный совет<sup>5</sup> при главе исполнительной власти и одновременно с этим служит единственным судебным органом импичмента, а также располагает исключительной верховной юрисдикцией по судебно-апелляционным делам. Опять же, и судьбы настолько связаны с органами законодательной власти, что часто присутствуют на их прениях и принимают в них участие, хотя и без права голоса<sup>6</sup>.

Судя по этим фактам, которыми и руководился Монтескье, можно с уверенностью заключить, что

---

<sup>3</sup> Constitutional councils. Один из таких «конституционных советов» — это и есть то, что обыкновенно называется правительством Великобритании, т. е. премьер-министр и его кабинет. Поскольку король представляет собой верховную власть, как судебную, так исполнительную, так и законодательную, то не только специально организуемые правительственные комиссии, но и сами ведомства этой власти, как, например, парламент, могут справедливо называться «конституционными советами» короля. *Пер.*

<sup>4</sup> Мэдисон имеет в виду Палату лордов Парламента Великобритании. *Пер.*

<sup>5</sup> A great constitutional council.

<sup>6</sup> Имеются в виду т. н. lords of appeal, пэры, ведающие судебной властью и имеющие право заседать в Палате лордов, хотя практически это право и не осуществляющие. *Пер.*

когда он писал: «не может быть свободы, если законодательная и исполнительная власти сосредоточены в одних руках либо в коллективном органе правления», или «если судебная власть не отделена от исполнительной и законодательной», то он не имел в виду, что эти ведомства власти не должны иметь *частичного влияния* друг на друга или *контроля* над деятельностью друг друга. Как и следует из его собственных слов и как еще яснее показывают примеры, которые были у него перед глазами, он утверждал, что там, где *все* полномочия одного ведомства власти осуществляются тем же органом, который располагает *всеми* полномочиями другого ведомства власти, там подрываются основные принципы свободного политического устройства. И не более того. Такой приговор ему пришлось бы произнести над политическим устройством Великобритании в том случае, если бы король, который обладает всей полнотой исполнительной власти, обладал бы также и полнотой законодательной или судебной власти, либо в том случае, если бы законодательный орган целиком обладал полнотой судебной или исполнительной власти. Не в этом, однако, состоят пороки государственного устройства Великобритании. Тот, кто обладает всей полнотой исполнительной власти, не может сам по себе издать закон, хотя он и имеет право на любой закон наложить вето; он не может лично вершить суд, хотя он и назначает тех, кто ведает судопроизводством. Судьи не могут взять на себя полномочия исполнительной власти, хотя они и представляют собой отростки древа исполнительной власти; также не могут они осуществлять и полномочия законодательной власти, хотя их рекомендации могут приниматься во внимание советами последней. Взятая в целом, законодательная

власть<sup>7</sup> не вправе вынести ни одного судебного решения; однако по совместному акту двух ее органов судьи могут быть отстранены от своих должностей, а одна из палат<sup>8</sup> располагает и судебными полномочиями последней инстанции. Далее, законодательная власть в целом не может брать на себя прерогативы исполнительной власти; однако один из ее органов и есть верховная исполнительная власть<sup>9</sup>, а другой<sup>10</sup> в том случае, если третий<sup>11</sup> выдвинет обвинение в должностном преступлении против представителя исполнительной власти, имеет право судить и выносить приговор всем нижестоящим должностным лицам в органах исполнительной власти.

Доводы, на которых Монтескье основывает свое правило, позволяют еще лучше понять, что он имел в виду. «Там, где законодательная и судебная власти объединены в одном лице или органе, — пишет он, — там свобода невозможна, ибо у людей могут возникнуть опасения, что *тот же самый* монарх либо сенат издадут тиранические законы и приведут их в исполнение тираническим путем». О том же: «Если власть вершить суд объединяется с законодательной властью, то жизнь и свобода подданного может подвергаться произволу, ибо *судья* будет действовать и в качестве *законодателя*. А если суд присоединится к исполнительной власти, то *судья* получит возможность действовать со всем неистовством *угнетателя*». В других местах можно найти дополнительные до-

---

<sup>7</sup> Законодательная власть в Великобритании состоит из трех органов: монарх, Палата лордов и Палата общин. *Пер.*

<sup>8</sup> Палата лордов Парламента. *Пер.*

<sup>9</sup> Монарх. *Пер.*

<sup>10</sup> Палата лордов. *Пер.*

<sup>11</sup> Палата общин. *Пер.*

воды, но даже и те короткие выдержки, которые мы здесь приводим, доказывают достаточно твердо правильность того, как мы толкуем знаменитое правило знаменитого мыслителя.

Если мы обратимся к Конституциям нескольких штатов, мы убедимся, что несмотря на настойчивость, а в некоторых случаях и бескомпромиссность, с которой это правило ими подтверждается, нет ни одного случая, чтобы точно соблюдалось различие между тремя основными родами власти и чтобы разделение властей было полным. Нью-Гемпшир, последний из штатов, составивших свою Конституцию, отдавал себе полный отчет в невозможности и нежелательности избегать любого смешивания этих родов власти и поэтому ограничил это правило, заявив, что «законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть настолько разделены и независимы друг от друга, *насколько это позволяет сущность свободной системы правления или насколько это соответствует цепи взаимосвязи, сплетающей воедино всю ткань основного закона, превращая его в один неразрывный союз единства и дружелюбия*». Конституция этого штата, соответственно, смешивает эти власти в нескольких отношениях. Сенат, являющийся ответвлением законодательной власти, служит также и судебным органом для импичмента. Президент, т. е. глава исполнительной власти, является также председательствующим членом Сената; причем он не только имеет право голоса во всех законодательных вопросах, но и обладает решающим голосом при равном счете голосов за и против. Глава исполнительной власти, он каждый год избирается законодательной властью, и его кабинет подбирается из членов того же органа власти. Ряд должностных лиц штата также

назначается законодательной властью. Члены же судебных органов власти получают свои назначения от исполнительной власти.

Конституция Массачусетса тоже проявила достаточную, хотя и не так остро выраженную, умеренность в применении этого основополагающего правила свободного политического устройства. Она гласит, что «законодательная власть никогда не должна осуществлять полномочия ни исполнительной, ни судебной власти, ни вместе, ни отдельно; исполнительная власть не должна осуществлять полномочия ни законодательной, ни судебной, ни вместе, ни отдельно; судебная власть не должна осуществлять полномочия ни законодательной, ни исполнительной власти, ни вместе, ни отдельно». Эта декларация точно совпадает с доктриной Монтескье, как мы ее истолковали, и ни в коей мере не нарушается предложенным Конвентом планом. Конституция Массачусетса не идет дальше того, чтобы запретить одному ведомству власти, взятому в своем целом, осуществлять полномочия другого ведомства власти, взятого в своем целом. В той же самой конституции, содержащей эту декларацию, допускается частичное смешение властей. Глава исполнительной власти обладает ограниченным правом вето по отношению к законодательной власти; а Сенат, являясь ответвлением законодательной власти, имеет право импичмента должностных лиц, принадлежащих судебной и исполнительной власти. И опять же члены судебной власти назначаются исполнительными органами и могут быть отставлены от должности по заявлению обеих палат законодательной власти. И последнее, органы законодательной власти ежегодно назначают ряд правительственных должностных лиц. А поскольку



назначения на должности, особенно в органы исполнительной власти — это естественная прерогатива самой исполнительной власти, то очевидно, что составители Конституции штата, по крайней мере в этом случае, отступили от ими же установленного правила.

Я не стану останавливаться на конституциях Род-Айленда и Коннектикута, ибо они были составлены до Революции и даже до того, как те принципы, о которых здесь говорится, стали привлекать к себе внимание в политической жизни.

В конституции Нью-Йорка не содержится по этому поводу открытой декларации, но очевидно, что она составлялась с полным сознанием опасности, заключающейся в неподобающем смешивании различных родов власти. И все же она предоставляет исполнительной власти частичный контроль над законодательными органами; более того, судебной власти предоставляются сходные полномочия, причем исполнительная и судебная власти образуют для осуществления этого контроля совместный орган. В совете по назначениям на должности в органы исполнительной и судебной власти представители законодательной власти, которые в нем заседают, исполняют задачи, свойственные собственно исполнительной власти. А что касается особого судебного органа для импичмента и поправок, то он состоит из членов одной законодательной палаты и главных представителей судебной власти.

В конституции штата Нью-Джерси различные виды политической власти перемешаны в большей степени, чем в выше перечисленных случаях. Губернатор, который представляет исполнительную власть, назначается на свою должность органами законодательной власти. Помимо этого, он является председа-

телем суда совести<sup>12</sup> и главным судьей по делам завещаний<sup>13</sup>, членом Верховного апелляционного суда и президентом одной из законодательных палат с правом решающего голоса при равном счете голосов за и против. Та же самая законодательная палата действует, опять же, как исполнительный совет при губернаторе и вкуче с ним образует Апелляционный суд. Представители судебной власти назначаются представителями законодательных органов; причем одна из палат может их отставить от должности после того, как они подверглись импичменту в другой палате.

В соответствии с конституцией Пенсильвании, президент штата, являясь главой исполнительной власти, избирается ежегодно выборщиками, большая часть которых входит в законодательные органы. Совместно с исполнительным советом, президент назначает представителей судебной власти и образует судебный орган импичмента, которому подсудны все должностные лица судебных и исполнительных органов. Судьи Верховного суда равно, как и мировые судьи, могут быть отставлены от должности законодательными органами; причем в некоторых случаях последним, как кажется, принадлежит право помилования. Члены исполнительного совета при президенте автоматически становятся мировыми судьями с юрисдикцией, распространяющейся на весь штат.

Глава исполнительной власти в Делавэре ежегодно

---

<sup>12</sup> Chancellor. Т. е. главное лицо штатного суда, который решает спорные гражданские дела, не покрытые ни существующими законами, ни общим правом (напр. выяснение подлинности купчей и т. п.). *Пер.*

<sup>13</sup> Ordinary or surrogate of State. Т. е. судья, решающий вопросы по официальному утверждению завещаний. *Пер.*

выбирается законодательными органами. Спикеры<sup>14</sup> обеих палат являются вице-президентами исполнительной власти. Глава исполнительной власти вкупе с шестью представителями, назначаемыми по три каждой законодательной палатой, образует Верховный апелляционный суд штата. Вместе с законодательными органами он обладает полномочиями для назначения судей. Представители законодательной власти, как это, кажется, принято во всех штатах, могут совмещать эту должность с должностью мирового судьи. Однако в Делавэре представители одной палаты равно, как и члены исполнительного совета, по должности становятся и мировыми судьями. Назначения на ключевые посты в органы исполнительной власти осуществляется законодательной властью; причем одна из палат служит судебным органом импичмента. По заявлению законодательных органов любое должностное лицо может быть отстранено от власти.

В наиболее полном виде правило Монтескье было принято штатом Мэриленд, чья конституция гласит, что законодательная, исполнительная и судебная власти должны навеки оставаться разделенными и отличными друг от друга. Несмотря на это заявление, по конституции глава административной власти штата назначается законодательными органами, а представители судебной — органами исполнительной власти.

Виргиния делает подобное же заявление с еще большей декларативностью. Ее конституция гласит, что «законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть разделены и отличны друг от

---

<sup>14</sup> Speaker, т. е. один из представителей в парламентской палате, избранный ею в председатели. *Пер.*

друга, дабы ни одна из этих властей не осуществляла полномочий, свойственных другой власти, и дабы ни одно лицо не осуществляло одновременно полномочий двух родов власти, за исключением судей на уровне графств, которые имеют право быть представителями в любой из палат Собрания штата». Но помимо этого точно выраженного исключения по отношению к судьям нижнего уровня, оказывается, что глава исполнительной власти и члены его исполнительного совета назначаются законодательным органом и что два члена исполнительного совета каждые три года сменяются по усмотрению законодательной власти, которая также ведает назначениями на ключевые посты в исполнительных и судебных органах.

В Северной Каролине конституция, которая гласит, что «законодательная, исполнительная и верховная судебная власти правительства должны навеки оставаться разделенными и отличными друг от друга», вместе с тем поручает законодательным органам дело назначения не только на пост главы исполнительной власти, но и на все ключевые посты в исполнительных и судебных органах. Прерогатива исполнительной власти выносить помилование также в одном случае вверена законодательной власти.

В Южной Каролине, глава исполнительной власти может, в соответствии с конституцией, избираться органами законодательной власти. Последние также ведают назначениями в органы судебной власти, включая мировых судей и шерифов, а также и назначением в исполнительные органы, вплоть до капитанов армии и флота штата.

В конституции Джорджии, где заявляется, что «законодательная, исполнительная и судебная власти

должны быть разделены и отличны друг от друга, дабы ни одна из них не осуществляла полномочий, свойственных другой», мы находим, что должности в исполнительных органах распределяются законодательной властью и что такая прерогатива исполнительной власти, как помилование, также осуществляется законодательными органами. Даже мировые судьи и те назначаются законодательной властью.

То, что я привожу примеры того, как законодательное, исполнительное и судебное ведомства не содержатся в полном разделении и отличии друг от друга, не следует толковать как защиту определенных форм устройства правления в некоторых штатах. Я хорошо сознаю, что наряду с некоторыми похвальнейшими принципами, которые легли в их основу, документы эти несут следы поспешности и отсутствия опыта у их составителей. В некоторых случаях, как это совершенно очевидно, излишнее смешение и даже консолидация властей исказили основополагающий принцип; причем ни разу не было принято действительных мер для того, чтобы на практике следовать декларированному на бумаге принципу разделения властей. Во всем этом я руководствовался желанием показать, что обвинение в нарушении святого принципа свободного правления, выдвинутое против предлагаемой Конституции, не имеет основания ни в том действительном смысле, который вкладывал в это правило его автор, ни в том смысле, в каком оно до сих пор понималось в Америке. Мы предполагаем вернуться к сему значительному предмету в следующей статье.

№ 48: Мэдисон

**ПО ПОВОДУ ТОГО ЖЕ ПРЕДМЕТА  
С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СРЕДСТВ, ВЕДУЩИХ  
К ПРАКТИЧЕСКОМУ ПРИМЕНЕНИЮ  
ЭТОГО ПРАВИЛА**

*Февраля 1 1788 г.*

Как я показал в предыдущей статье, рассмотренная в ней политическая апофегма не требует того, чтобы ведомства законодательной, исполнительной и судебной властей были совершенно не связаны друг с другом. Теперь я постараюсь показать, что для поддержания на практике той степени разделения властей, которая требуется в соответствии с указанным правилом для сохранения свободного правления, необходимо будет соединить и смешать эти ведомства таким образом, чтобы каждое из них обладало конституционным контролем над другими.

Все стороны согласны с тем, что полномочия, приличествующие одному ведомству, не должны непосредственно и полностью осуществляться одним из двух других ведомств. Столь же очевидно и то, что ни одно из ведомств власти не должно обладать подав-

ляющим влиянием, ни прямым, ни косвенным, на другие ведомства в деле осуществления соответствующих каждому из них полномочий. Никто не станет отрицать, что власть, по природе своей, склонна вторгаться в чужие сферы и, чтобы удержать ее от перехода за установленные ей пределы, требуются серьезные методы и меры. Поэтому, после того, как мы теоретически установили существование трех родов власти, определяемых по существу своему как законодательная, исполнительная и судебная, наиболее трудной следующей задачей будет найти практический способ оградить каждое из этих ведомств от посягновения других. В чем должно состоять это ограждение — проблема, достойная самого пристального внимания.

Быть может, достаточно будет определить в конституции точные границы каждого из этих ведомств и довериться надежности ограждения, начертанного на пергаменте, перед лицом вечно посягающего на чужие права духа власти? Именно такие защитные меры были предприняты авторами большинства американских конституций<sup>1</sup>. Но опыт нас убеждает, что действенность таких мер слишком уж преувеличена и что обязательно нужны надежные оградительные сооружения, защищающие более слабых представителей власти от посягательств со стороны более сильных. Ибо повсюду законодательные органы расширяют сферу своей деятельности, втягивая всю власть в свой стремительный водоворот.

Заслуги учредителей наших республик<sup>2</sup> и та мудрость, которую они проявили в этом деле, столь

---

<sup>1</sup> Имеются в виду конституции отдельных штатов. *Пер.*

<sup>2</sup> Т. е. штатов (государств). *Пер.*

велики, что вряд ли найдется задача более неблагоприятная, чем указывать на допущенные ими ошибки. Однако уважение к истине обязывает нас заметить, что они ни на минуту не сводили глаз с той угрозы свободе, какую представляет собой переросшая и за все хватающаяся наследственная исполнительная власть, которая опирается и укрепляется наследственной же палатой законодательной власти<sup>3</sup>. Но, как кажется, им ни разу не пришло в голову, вспомнить об угрозе узурпаций со стороны законодательных органов, которые, сосредотачивая всю власть в одном ведомстве, неизбежно приводит к такой же тирании, к какой ведет узурпация полномочий со стороны исполнительной власти.

В такой правительственной системе, где многочисленные и обширные прерогативы находятся в руках наследственного монарха, исполнительная власть справедливо расценивается как источник опасности и требует ревностной бдительности, вдохновляемой преданностью свободе. При демократической системе<sup>4</sup>, там, где люди в великом количестве лично и непосредственно осуществляют законодательную власть и при этом благодаря своему неумению соблюдать порядок в прениях и объединяться для совместных действий постоянно подвергаются честолюбивым интригам лиц, владеющих исполнительной властью, — там, особенно в минуту неожиданного кризиса, следует ожидать возникновения тирании в недрах

---

<sup>3</sup> Здесь подразумевается система, аналогичная английской, т. е. король и Палата лордов Парламента Великобритании. *Пер.*

<sup>4</sup> Имеется в виду *прямая*, в отличие от *представительной*, демократия. В употреблении американских федералистов, слово *демократия* означало прямую демократию в то время, как термин *республика* означал представительную форму народовластия. *Пер.*



исполнительной власти. Но в республике с представительной формой правления, в которой старательно ограничивается исполнительная власть как в объеме своих полномочий, так и в сроках службы отдельного лица, в такой республике, где законодательная власть осуществляется посредством законодательного собрания, которое благодаря своему предполагаемому авторитету в народе уверено до бесстрашия в своей собственной силе, собрания, которое достаточно многочисленно для того, чтобы испытывать все возможные возбудить толпу страсти, но не настолько многочисленно, чтобы оказаться неспособным добиваться объектов своих страстей методами, диктуемыми разумом, — в такой республике ревностная бдительность и осторожность народа будут противоречить предприимчивому честолюбию представителей законодательной власти.

В наших правительствах законодательная власть обладает превосходством в силу других обстоятельств. При том, что ее конституционные полномочия более обширны и меньше других поддаются точному определению своих границ, законодательная власть более чем другие способна вторгнуться в юрисдикцию равноправных ведомств под прикрытием сложных и околичных мер. Так, законодательным органам нередко приходится задаваться щепетильным вопросом о том, выходит ли данная законодательная мера за пределы положенных им полномочий. С другой стороны, при том, что исполнительная власть ограничивается суженным кругом полномочий и по природе своей является просто организованной и при том, что судебная власть втиснута в еще более определенные границы, попытки со стороны этих органов узурпировать полномочия другого ведомства сразу же становятся очевидными и ведут к скорому поражению. Но

это еще не все. Только органы законодательной власти имеют доступ к карманам граждан и во всех конституциях играют важную, а в некоторых конституциях решающую роль в установлении материальных вознаграждений для лиц, занимающих посты в других ведомствах власти. Таким образом, создается зависимость других органов власти от законодательной, а это не может не подталкивать их к посягательствам на чужие полномочия.

Чтобы показать, насколько то, что я утверждаю, соответствует истинному положению вещей, я хотел бы сослаться на наш собственный опыт. Однако, если потребуется привести доказательства в виде определенных примеров, то их имеется бесконечное множество. Документальными свидетельствами буквально изобилуют архивы каждого штата в Союзе. Здесь же в целях убедительности, но не тратя понапрасну времени, я бы хотел привести примеры из опыта двух штатов, причем примеры, засвидетельствованные безупречным авторитетом.

Первый пример дает нам Виргиния, штат, который, как мы выше убедились<sup>5</sup>, со всею ясностью заявил в своей конституции о том, что не следует смешивать полномочия трех основных ведомств власти. Обращаясь к примеру из опыта Виргинии, я опираюсь на авторитет г-на Джефферсона, который помимо своих многих достоинств как политический мыслитель отличился также и в политике, возглавив правительство этого штата<sup>6</sup>. Чтобы как можно пол-

---

<sup>5</sup> См. Статью 47. *Пер.*

<sup>6</sup> Томас Джефферсон (1743-1826), главный автор «Декларации независимости» и третий президент США (1801-1809). Занимал разнообразные политические и дипломатические посты,

нее передать его соображения на этот счет, необходимо будет процитировать достаточно объемистый отрывок из его весьма интересной работы, озаглавленной *Заметки о штате Виргиния* (стр. 195)<sup>7</sup>. «Все полномочия правительства, будь то законодательные органы, исполнительные либо судебные, — это, в конце концов, результат действий законодательной власти. Их сосредоточивание в руках одного ведомства и составляет определение деспотического правительства в точном смысле этого слова. Тут нам не станет легче от того, что власть эта осуществляется совокупностью лиц, а не одним лицом. Гнет ста семидесяти трех деспотов явно столь же тяжел, как гнет одного. Пусть тот, кто в этом сомневается, посмотрит на Венецкую республику. Не поможет и то, что мы их сами выбираем. Мы воевали не за *выборный деспотизм*, а за такое правительство, которое не только должно быть основано на свободных принципах, но и разделяет и уравнивает правительственную власть между несколькими государственными ведомствами таким образом, что ни одно из них не может выйти за положенный ему законом предел без того, чтобы его не осадили, не сдержали другие ведомства власти. Исходя из этих соображений, составивший

---

а в самый разгар американской революции был избран на пост губернатора шт. Виргиния (1779-1781). Друг Мэдисона, Томас Джефферсон придерживался во многих вопросах взглядов, противоположных взглядам Александра Гамильтона, и ссыла на его авторитет в «Статьях федералистов» знаменательна еще и тем, что в вопросах будущей политической системы Джефферсон часто занимал позицию, противоположную федералистам. *Пер.*

<sup>7</sup> Очевидно имеется в виду следующее издание: *Notes on the state of Virginia. Written by Thomas Jefferson. Illustrated with a map, including the states of Virginia, Maryland, Delaware and Pennsylvania.* London, J. Stockdale, 1787. *Пер.*

конституцию<sup>8</sup> конвент принял за основополагающее правило разделения власти в целом на законодательную, исполнительную и судебную и тем самым сделал невозможным для одного лица в одно и то же время взять на себя полномочия более, чем одного из ведомств власти. *Однако не было поставлено преград, способных ограничить каждую из этих властей.* Представители судебных и исполнительных органов остались в зависимости от законодательной власти в финансах, необходимых для содержаний их ведомств; причем в ряде случаев также и пребывание этих лиц в своей должности определялось полномочиями законодателей. Таким образом, если законодательная власть возьмет на себя полномочия судебной и исполнительной, то мало вероятно, что ей будут оказывать сопротивление другие ведомства, а если и будут, то они обязательно потерпят поражение, ибо ответные действия законодателей могут принять форму законодательных актов Ассамблеи, а последние обязательны для всех ведомств власти. Соответственно, законодатели *во многих случаях приняли решения о правах, которые должны бы были быть объектом прений перед судебными органами, а их руководство исполнительной властью на протяжении всего срока сессии Ассамблеи входит в привычку и перестает вызывать удивление».*

Мои второй пример представлен штатом Пенсильвания, и в этом случае я буду опираться на авторитет Совета цензоров<sup>9</sup>, который собирался в 1783 и 1784 гг. В соответствии с конституцией штата,

---

<sup>8</sup> Т. е. конституцию штата Виргиния. *Пер.*

<sup>9</sup> Орган, ведающий конституционным надзором. *Пер.*

в полномочия этого органа входило «следить за сохранением целостности всех элементов конституции, за тем, насколько органы законодательной и исполнительной власти осуществляют вверенную им заботу об интересах народа, а также и за тем, не взял ли на себя тот или иной орган полномочия, отличные по объему либо сфере приложения от установленных конституцией». При исполнении вверенной им обязанности, члены Совета не могли не сравнивать деятельность органов законодательной и исполнительной власти с полномочиями, которые им определила конституция. Исходя из представленных в их распоряжение фактов, в правдивости большинства которых ни у одной из сторон не возникало сомнения, Совет установил, что в ряде разнообразных и важных моментов законодательная власть допустила вопиющие нарушения конституции.

Значительное число законов было принято, причем без всякой очевидной необходимости, в нарушение правила, которое требует предварительной публикации законопроекта в целях его всенародного обсуждения. А правило это служит одной из мер предосторожности, которые предусмотрены конституцией на случай неправомερных действий законодательных органов.

Также было нарушено основное конституционное право на суд присяжных; причем законодательный орган взял на себя полномочия, не предусмотренные Конституцией.

Были узурпированы права исполнительной власти.

Оклад жалованья судей, который, по конституции, должен оставаться постоянным, время от времени подвергался изменениям, причем представители законодательных органов нередко тянули к себе дела,

принадлежащие юрисдикции судебных органов, и выносили по ним решения.

Тот, кто желает ознакомиться с определенными случаями в каждой из перечисленных категорий, может справиться в уже опубликованном календаре Совета цензоров. Ряд этих нарушений можно оправдать чрезвычайными обстоятельствами военного времени<sup>10</sup>, но большинство их следует отнести за счет непреднамеренных последствий плохо устроенной системы правления.

Мы также находим, что и органы исполнительной власти нередко грешили нарушениями конституции. Однако в отношении этого вопроса следует привести три следующих наблюдения. *Во-первых*, в большинстве случаев эти нарушения были непосредственно вызваны необходимыми военными соображениями, либо совершались по рекомендации Конгресса или главнокомандующего. *Во-вторых*, в большинстве остальных случаев нарушения соответствовали либо объявленному, либо известному мнению представителей законодательной власти. *В-третьих*, исполнительная власть в Пенсильвании отличается от подобных ей органов исполнительной власти в других штатах большим числом составляющих ее должностных лиц, и по этому признаку она оказывается родственной ведомству законодательной власти. При том, что отдельные должностные лица, представляющие исполнительную власть, не несут личной ответственности за действия всего органа в целом, при том, что примеры сходных действий коллег и совокупная власть группы придают особую уверен-

---

<sup>10</sup> Имеются в виду военные действия против английских войск в ходе Американской революции.

ность каждому в собственной силе, чиновники куда менее вероятно решатся на незаконные действия, когда исполнительный орган власти находится под началом одного лица либо небольшого числа лиц, но не такого множества, которое характерно для законодательной власти.

Приведенные выше примеры заставляют меня заключить, что для того, чтобы предотвратить те посягательства, которые ведут к тираническому сосредоточению всех полномочий правительства в руках одного ведомства власти, мало будет провести границу, разделяющую власти, на листе конституционного пергамента.

№ 49: Мэдисон

ПО ПОВОДУ ТОГО ЖЕ ПРЕДМЕТА  
С ТОЙ ЖЕ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

*Февраля 2 1788 г.*

Автор «Записок о штате Виргиния»<sup>1</sup>, из которой мы привели отрывок в предыдущей статье, напечатал в качестве приложения к этой ценной работе проект конституции, подготовленный для представления Конвенту для учреждения конституции этой республики, назначенному законодательным актом на 1783 г.<sup>2</sup> Проект конституции, как и всё, что принадлежит этому перу, отличается оригинальностью, полнотой и точностью мысли. Но достоин этот проект особого внимания еще и потому, что он проникнут не только горячей преданностью республиканской форме правления, но и просвещенным пониманием свойственных республике опасных наклонностей, которых нам следует остерегаться. В ряду предложений, выдвинутых им в этой связи, есть одна, очевидно, им

---

<sup>1</sup> Томас Джефферсон. *Пер.*

<sup>2</sup> Имеется в виду шт. Виргиния. *Пер.*



изобретенная мера, чье главное предназначение охранять более слабые органы власти от посягательств со стороны более сильных. Мера эта имеет непосредственное отношение к интересующему нас вопросу, и мы предлагаем на ней подробно остановиться.

Сформулирована она следующим образом: «Если любые два из трех главных ведомств правительственной власти достигнут соглашения о необходимости конвента для изменения Конституции либо для *исправления нарушений Конституции*, то в этих целях должен быть созван конвент при том условии, что соглашение это основывается на решении двух третей должностных лиц, составляющих каждое из этих двух ведомств власти».

Общеизвестно, что народ является единственным законным источником власти, и именно от него истекает тот основной устав, в силу которого различные правительственные органы получают свои полномочия. Поэтому строгое соблюдение республиканских принципов требует обращаться к тому же самому источнику не только тогда, когда возникает необходимость расширить, сократить либо перестроить правительство, но и в тех случаях, когда одно из ведомств власти оказывается повинным в посягательстве на наделенную основным законом власть других ведомств. Уполномоченные единой волей<sup>3</sup>, три главные ведомства власти являются равноправными, и поэтому совершенно очевидно, что ни одно из них не может взять на себя исключительного, верховного права устанавливать границы между полномочиями различных властей. Как же тогда

---

<sup>3</sup> Т. е. народом. *Пер.*

предотвратить посягательство сильного на слабого, как возместить урон, нанесенный более слабому, если не обращением к самому народу, ко всем гражданам? Разве не они, как источник правительственной власти, обладают исключительным правом провозглашать истинный смысл правительственных полномочий и следить за тем, чтобы он соблюдался?

Доводы эти, конечно, обладают большой силой и доказывают, что конституционный путь к осуществлению права на такого рода решения (а они могут оказаться необходимыми в определенных чрезвычайных обстоятельствах) должен быть хорошо обозначен и во все времена этот путь должен оставаться открытым. Однако, придется столкнуться с непреодолимыми трудностями, если для соблюдения предусмотренного Конституцией принципа разделения властей правительство станет каждый раз прибегать к созыву конвента, т. е. к прямому обращению к народу.

Во-первых, действенность такого подхода не покрывает тех случаев, когда два ведомства власти объединятся против третьего. В распоряжении органов законодательной власти имеется такое разнообразие рычагов, с помощью которых они могут влиять на деятельность других ведомств, что, если им удастся привлечь на свою сторону одно из последних (либо даже треть его представителей), то оставшееся в одиночестве ведомство вряд ли сумеет воспользоваться указанным выше методом восстановления погрязших полномочий. Однако я не стану останавливаться на этом возражении, поскольку оно, как можно полагать, выдвигается не против самого правила, а скорее против внесения в это правило изменений.

Во-вторых, поскольку, как известно, любое обращение к народу воспринимается как недостаток

правительственной системы, то повторные такие обращения лишат правительство значительной части того почтения, которым время за постоянство дарует все вещи и без которого даже самое мудрое и свободное правительство может потерять необходимую устойчивость. Если справедливо утверждение, что устойчивость любого правительства зависит от общественного мнения, то не менее справедливо и то, что способность отдельного мнения определить действия одного человека зависит в значительной степени от числа людей, которые, в его представлении, придерживаются одного с ним мнения. В одиночестве разум человеческий, как и сам человек, труслив и осторожен. Однако он приобретает твердость и уверенность пропорционально числу подобных и родственных ему разумов. Известно, что если примеры, призванные служить доказательством истинности мнений, берутся из *древности*, а к тому же еще и *многочисленны*, то влияние их на людей удваивается. В народе, состоящем из философов, такое правило не в счет. Такому народу будет достаточно голоса просвещенного разума, чтобы проникнуться уважением к закону. Но уповать на народ, состоящий из философов, имеет не более смысла, чем уповать на племя философов-королей, на которое Платон возлагал такие надежды. Во всех же остальных, обыкновенных государствах даже наиболее разумное правительство почитает нелишним иметь мнение общества, пусть и предвзятое, на своей стороне.

Угроза нарушения общественного спокойствия, которая кроется в чрезмерном возбуждении общественных страстей, служит еще более веским доводом против частого обращения к обществу в целом для решения конституционных вопросов. Несмотря на

успех, который сопутствовал нашим усилиям изменить установленные формы правления, успех, благодаря которому американский народ прославился своим гражданским мужеством и благоразумием, следовало бы признать, что опыты такого рода — дело весьма щекотливое, чтобы им часто предаваться. Стоит вспомнить, что все существующие правительства<sup>4</sup> были сформированы в разгар опасности, благодаря которой наиболее вредные для порядка и согласия страсти были подавлены, что это были дни восторженного доверия народа к его патриотическим вождям, благодаря чему были приглушены обыкновенные разногласия по общенациональным вопросам, что это было время повсеместного восторга по поводу новых форм правления и горячей ненависти к старым формам, снискавшим всеобщее озлобление и возмущение, что конвенты те созывались в тот период, когда бродильный дух партийных разногласий (а он всегда витает над предлагаемыми нововведениями либо мерами против злоупотреблений) не примешивался к тесту общественной деятельности. За исключением чрезвычайных событий, положение, в котором, как можно разумно предположить, мы найдем себя в будущем, вряд ли позволит нам избежать всех тех опасностей, от которых нас избавила революционная война.

Однако самое значительное возражение состоит в том, что решения, принятые в результате обращения к народу, вероятнее всего, не будут содействовать предусмотренному Конституцией равновесию властей. Как мы уже показали, республиканская форма правления имеет склонность к возвеличиванию за-

---

<sup>4</sup> Constitutions, т. е. правительства американских штатов. *Пер.*

конодательной власти за счет других властей. Что касается обращения к народу, то оно скорее всего будет исходить от исполнительной и судебной властей. Тем не менее, разве можно утверждать, что все три ведомства власти, какому бы из них ни принадлежала инициатива конвента, подойдут к этому испытанию с равными силами? По своему положению они значительно друг от друга отличаются. Исполнительные и судебные власти представлены сравнительно небольшим числом лиц, которые могут быть лишь лично известны небольшой части народа. Причем представители судебной власти, благодаря своеобразию их должности, равно как неограниченному сроку службы<sup>5</sup>, слишком отдалены от народа, чтобы делить с ним его взгляды и заботы. В свою очередь, представители исполнительной власти часто служат объектом зависти, и их администрация всегда рискует оказаться запятнанной и непопулярной. С другой стороны, представители законодательной власти многочисленны. Они распределены равномерно по всей территории страны и живут среди народа во всей его совокупности. Их кровные, дружеские и приятельские связи охватывают большую часть наиболее влиятельных членов общества. По роду своей службы и обязательствам представители законодательной власти должны слыть в народе влиятельными людьми, и посему они лучше других знакомы с местными обстоятельствами и исполняют свою роль защитников законных прав и свобод народа с большей непосредственностью, чем это может удаваться представителям других ведомств власти. При таких пре-

---

<sup>5</sup> Судьи обычно назначаются на неограниченный срок, хотя и при условии «безупречного поведения». *Пер.*

имуществвах вряд ли имеет смысл полагать, что противостоящая законодательной власти сторона будет иметь равные возможности для выигрыша в таком соперничестве.

Однако мало того, что представители законодательной власти сумеют убедить людей в правоте своего дела с куда большим успехом, чем представители других властей. Помимо всего прочего, они себя же назначат и судьями. В конвенте им будет обеспечено место благодаря той же влиятельности в обществе, благодаря которой они победили на выборах в законодательное собрание. Если такое предсказание справедливо в отношении не всех, то оно верно в отношении большинства, и уж совсем не приходится сомневаться в его справедливости по отношению к тем ведущим представителям законодательной власти, от которых в таких форумах зависит все. Иными словами, конвент будет состоять из государственных мужей, которые либо служили, служат, либо хотели бы служить членами именно того ведомства власти, чьи злоупотребления и оказались поводом для его созыва. А при таком положении вещей они одновременно — и ответчики и судьи.

Иногда, правда, может случиться и так, что народ будет призван к конституционным решениям при обстоятельствах более благоприятных для исполнительной и судебной властей. Узурпация полномочий законодательной властью может оказаться такой грубой и вопиющей, что скрыть ее разнообразными уловками окажется невозможным. Сильная партия, состоящая из представителей самой законодательной власти, может в таком случае перейти на сторону других ведомств. Одновременно с этим исполнительная власть может оказаться в руках своеобразного

любимца народа. В таких условиях обыкновенная предрасположенность народа доверять законодательной власти может и не оказать должного влияния. И все же нельзя утверждать, что решение это будет основываться на разумно взвешенной оценке. Неизбежное влияние окажут на него партийные пристрастия, которые ничего общего могут и не иметь с самим конвентом, а могут и быть с ним связаны. Зависеть это решение будет также и от мнения знаменитых и влиятельных в обществе людей. Наконец, выносить это решение будут те же самые люди, которые боролись за либо против той самой меры, для обсуждения которой и был созван конвент. Таким образом, суд будет вершить не *разум* народа, а его *страсти*. Но ведь повелевать правительству имеет право только разум народа. А страсти его — это и есть то, что правительство обязано регулировать и укрощать.

В предыдущей статье мы показали, что, взятые сами по себе, записанные в Конституцию декларации неспособны сдерживать ведомства власти в рамках определенных им законом полномочий. А из сказанного выше следует, что обращаться время от времени к народу — это подход, который ни основные принципы, ни целесообразность не в силах оправдать. Здесь я не стану останавливаться на целесообразности других предложений, содержащихся в упомянутой выше статье. Некоторые из этих предложений несомненно основаны на здравых политических принципах, и всем им присуща необыкновенная изобретательность и точность изложения.

№ 51: Мэдисон

**ПО ПОВОДУ ТОГО ЖЕ ПРЕДМЕТА  
С ТОЙ ЖЕ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ;  
ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

*Февраля 2 1788 г.*

Итак, к какому же подходу следует нам обратиться, чтобы на деле блюсти необходимое, предусмотренное Конституцией разделение властей? Единственный возможный ответ на этот вопрос состоит в том, что поскольку все рассмотренные выше меры внешнего порядка не способны решить эту задачу, подход к ее решению следует искать внутри самой системы правления. Иными словами, мы должны так построить внутренний механизм правления, чтобы составляющие его части, входя во взаимодействие, служили также и средством для взаимного сдерживания друг друга. Хотя я не собираюсь предпринимать здесь детального рассмотрения этого важного приема, я рискну поделиться с вами несколькими соображениями общего порядка в надежде представить его в более ясном свете, а также и с тем, чтобы дать возможность правильно оценить основные принципы и



устройство правительства таким, как его представил себе Конвент<sup>1</sup>.

Очевидно, что основанием для отдельной и обособленной деятельности правительственных ведомств (необходимость разделения для сохранения свободы более или менее общепризнана) должно послужить наличие у каждого из них своей особой воли. Иными словами, правительственная система должна быть устроена таким образом, чтобы представители одной власти имели как можно меньше влияния на должностные назначения в других ведомствах власти. Если строго придерживаться этого принципа, то потребуются, чтобы все высшие представители каждого из трех основных ведомств получали свои полномочия из одного источника, а именно, от народа по несообщающимся друг с другом каналам. Быть может, приведение в жизнь такого плана разделения властей окажется проще, чем представляется умозрению. В любом случае, однако, обществу придется столкнуться со значительными трудностями и понести дополнительные расходы. А это заставляет нас искать решения, несколько отклонившись от основного принципа разделения властей. Так, при назначении на должности в органы судебной власти, быть может, не целесообразно на этом принципе настаивать. Во-первых, поскольку судебные должности требуют наличия особых качеств у тех, кто их будет занимать, то и остановиться следует на такой системе назначения, которая наиболее надежно обеспечивает подбор лиц, обладающих этими особыми качествами. Во-вторых, насколько это касается судебных органов, наш принцип будет менее всего уместен, ибо созна-

---

<sup>1</sup> Т. е. Конституционный конвент в Филадельфии. *Пер.*

ние зависимости от власти избирателей достаточно быстро выветривается у должностных лиц, которых назначают, как это и происходит с судьями, на неограниченный срок.

Не менее очевидно, что представители каждого из ведомств власти должны как можно меньше зависеть от друг друга в вопросах полагающегося за службу вознаграждения. Если представитель исполнительной либо судебной власти будет зависеть в этом вопросе от законодательной власти, то независимость его в других вопросах следует считать не более как формальной.

Однако наиболее надежное средство защиты от постепенного сосредоточения разного вида полномочий в руках одного ведомства власти заключается в том, чтобы создать такую систему правления, при которой главы каждого из ведомств имели бы в своем распоряжении достаточные конституционные механизмы, а также и обладали бы личной заинтересованностью для сопротивления посягательствам на свои полномочия со стороны других властей. Здесь средства обороны, как это вообще и принято, должны соответствовать угрозе нападения. Честолюбие должно противостоять честолюбию. Интересы должностного лица должны быть связаны с конституционными интересами должности. Не говорит ли нам кое-что о свойствах человеческой природы эта необходимость прибегать к такого рода уловкам во избежание злоупотреблений властью? И не является ли само правительство самым важным показателем человеческой природы? Ведь будь люди ангелами, можно было бы обойтись и без правительства. А будь представители власти ангелами, не потребовалось бы ограничивать правительство ни извне, ни изнутри. Однако при

устройстве системы правления, в котором люди осуществляют власть над людьми, наибольшие трудности состоят в следующем: сначала надо дать возможность правительству осуществлять власть над теми, кем оно правит, а потом сделать так, чтобы это правительство само себя ограничивало в своих действиях. Несомненно, что зависимость от народа накладывает основные ограничения на действия правительства, но исторический опыт указывает на необходимость дополнительных мер предосторожности.

Эта политика придавать дополнительную силу самим по себе недостаточным благим побуждениям, сталкивая друг с другом противоположные, соперничающие интересы, проходит сквозь всю сеть человеческих отношений, как общественных, так и частных. Примеры такой политики особенно многочисленны на уровне власти ниже верховного, где постоянно преследуется цель разделить власть между рядом должностей или органов таким образом, чтобы каждый из них ограничивал другие, и устроить все так, чтобы личная заинтересованность должностных лиц стояла на страже общественных интересов. Вызванные благоразумием, такие изобретения не менее необходимы при распределении верховной власти в государстве.

Однако невозможно предоставить каждому ведомству власти равные средства самозащиты. При республиканской форме правления законодательная власть неизбежно преобладает. Здесь средство — это разделить законодательную власть на несколько органов, а затем, опираясь на различие в системе их выборов и предписывая им различные формы деятельности, сделать их непохожими друг на друга настолько, насколько это позволят объединяющие их консти-

туционные задачи и их зависимость от давшего им власть общества. Но может возникнуть и необходимость в дальнейших мерах предосторожности против посягательств одной власти на другие. Так же, как и свойственная законодательной власти великая сила заставляет нас несколько ее ослабить, так и слабость, присущая исполнительной власти, требует усиления последней. На первый взгляд право главы исполнительной власти налагать вето на любую меру законодательных органов представляется естественным орудием защиты, которое должно быть на вооружении у исполнительной власти. Но, быть может, если пользоваться этим орудием вне связи с другими мерами, оно окажется недостаточным. Кроме того, предусмотренное как средство защиты, оно в свою очередь может стать и источником опасности. Иными словами, там, где потребуется это орудие, там им, вероятно, будут пользоваться без достаточной твердости, а в исключительных случаях оно может послужить и целям вероломного злоупотребления властью. Разве нельзя поправить этот недостаток права вето посредством введения особого ограничения, которое также и свяжет одно сравнительно слабое ведомство, т. е. исполнительную власть, со слабым подразделением сильного ведомства<sup>2</sup>, в результате чего последнему будет выгодно поддерживать конституционные права первого, не слишком отчуждаясь в то же время от интересов своего собственного ведомства?

Если принципы, которыми я руководствовался в этих наблюдениях, справедливы (а я думаю, это так),

---

<sup>2</sup> Очевидно, Мэдисон имеет в виду Палату представителей Конгресса в новой Конституции (см Статью I, раздел 7). *Пер.*

если им уже следовали при начертании конституций в некоторых штатах, равно как и при составлении федеральной Конституции, то не трудно будет убедиться, что, если предложенная Конституция в этом отношении не совсем совпадает с идеалом, то конституции штатов и подавно неспособны пройти испытания на разделение властей.

Далее, я хотел бы поделиться рядом соображений, особенно уместных про рассмотрении федеральной системы в Америке и освещающих эту систему с необычной стороны.

*Первое.* В единой республике правительство обладает той властью, которую ей передал от себя народ, причем мерой предосторожности против узурпаций служит разделение правительства на отдельные и обособленные друг от друга ведомства власти. В объединенной Американской республике власть, которую от себя передал народ, сначала делится между двумя различными правительствами, а затем полученные таким образом части подвергаются дальнейшему делению между различными обособленными ведомствами правительственной власти. Таким образом, права народа окружаются как бы двойной защитой. Различные правительства<sup>3</sup> будут взаимно ограничивать друг друга, а одновременно с этим каждое из них, благодаря разделению властей внутри него, будет ограничивать самое себя.

*Второе.* В республике одинаково важно охранять права народа от гнета правящих лиц, равно как и следить за тем, чтобы права одной части общества не

---

<sup>3</sup> Т. е. федеральное правительство со всеми его перечисленными в Конституции полномочиями и правительства штатов с их остающимися полномочиями. *Пер.*

попирались другой. Разные классы граждан непременно будут иметь различные интересы. Если большинство объединится благодаря общности интересов, то возникнет угроза правам меньшинства. Существует лишь два способа уберечься от этого зла: во-первых, наличие в обществе центра власти, или воли, которая бы не зависела от большинства, т. е. от общества в целом, и, во-вторых, устроить так, чтобы общество охватывало все великое разнообразие граждан, наделенных различными качествами, и тем самым сделать, если не вообще невозможным, то, по крайней мере, мало вероятным возникновение большинства, объединенного несправедливыми интересами. Первый метод преобладает в системах правления, основанных на наследственной власти или власти, приобретенной в результате единоличного захвата. В лучшем случае, это весьма ненадежная защита, поскольку такая верховная власть, будучи независимой от общества, может с одинаковым успехом исповедовать взгляды неправого большинства, равно как и справедливые интересы правого меньшинства, а может и вообще пойти против обеих групп. Второй способ получает свое полное воплощение в федеральной республике Соединенных Штатов. В то время, как правительство будет получать свою власть и зависеть от общества, само общество будет разделено на столь большое число групп, интересов и классов граждан, что угроза правам отдельных лиц или меньшинств со стороны пристрастно объединенного большинства окажется мало вероятной. При свободной системе правления охрана гражданских прав должна быть столь же ревностной, что и охрана прав на свободу вероисповедания. Гражданские права подразумевают множественность интересов, права на вероисповедание

подразумевают множественность сект<sup>4</sup>. Степень защищенности в обеих случаях зависит от числа интересов и сект, а число это зависит, как можно себе представить, от обширности территории и величины населения, охваченных данным правительством. Такая точка зрения делает исправную федеральную систему особенно привлекательной для всех, кто искренне и глубоко предан республиканской форме правления, ибо она показывает, что в случае распада союза, чем больше будет малых конфедераций или государств, тем легче будет в каждом из них возникнуть диктату подавляющего большинства. Таким образом, понизится действенность наиболее целесообразной для республики формы защищенности каждого отдельного класса граждан, зато устойчивость и независимость некоторых правительственных органов — единственный остающийся залог защищенности — должны будут повыситься. В результате увеличится вероятность поползновения к тому первому способу обеспечения прав меньшинства, который упоминался выше<sup>5</sup>. Цель существования правительства, как и гражданского общества — это соблюдение справедливости. Эту цель люди преследовали всегда и будут преследовать либо до тех пор, пока она не будет достигнута, либо до тех пор, пока люди не потеряют в этой борьбе свою свободу. Там, где форма правления настолько несовершенна, что позволяет одной более

---

<sup>4</sup> Sects, т. е. секты (от лат. secta — последователи). Поскольку в Америке отсутствовала официальная государственная религия, все формы вероисповедания, независимо от доктрины, числа и организации религиозной общины, подпадали и по сей день подпадают под термин «секта». *Пер.*

<sup>5</sup> Имеется в виду возврат к наследственной монархии, диктатуре или к некоей иной форме правления, несвойственной народовластию. *Пер.*

сильной группе быстро объединиться и подавить более слабых, там воистину царит анархия, там люди как бы живут в природном состоянии<sup>6</sup> и более слабым нет защиты от произвола сильных. При таком положении вещей, как и в состоянии природы, неустойчивость жизненных обстоятельств подталкивает даже сильных отдавать себя под руку правительства, которое сумеет обеспечить защиту как сильным, так и слабым. Также и при худом правительстве, близкие побуждения постепенно заставят более сильные группировки, или партии, начать уповать на такую систему власти, которая могла бы оградить от посягательств все партии, как сильные так и слабые. Не стоит сомневаться, что случись штату Род-Айленд отделиться от Конфедерации и остаться одному, незащищенность прав при народной системе правления на столь небольшой территории<sup>7</sup> даст о себе знать такими частыми случаями угнетения меньшинства партийным большинством, что в скором времени представители тех же самых партий начнут призывать на помощь силу извне, чтобы восстановить порядок, который сами они в первую очередь и подорвали. Напротив, мало вероятно, что в обширной республике Соединенных Штатов, в скоплении великого разнообразия интересов, партий и сект,

---

<sup>6</sup> State of nature, т. е. «природное состояние» или «естественное состояние» — понятие политической философии (см. особенно труды Хоббса, Локка, Монтескье, Руссо), основанное на гипотезе перехода человеческого общества из природного состояния и подчинения законам природы (Локк) в общественное состояние через заключение общественного договора, устанавливающего взамен закона природы человеческий закон. Разные традиции рассматривают это состояние природы либо как близкое райскому (Руссо и отчасти Локк), либо как войну всех против всех (Хоббс, Монтескье). Мэдисон несомненно близок к последним. *Пер.*

<sup>7</sup> Род-Айленд — самый малый по территории штат США. *Пер.*



которое эта республика охватывает, возникнет коалиция большинства вокруг интересов, противоречащих принципам справедливости и общего блага. А поскольку при такой системе малые группировки не подвергаются усиленной опасности со стороны партий большинства, то будет меньше и оснований для ограждения слабых посредством введения в правительство воли, которая бы не зависела от большинства граждан, иными словами, от самого общества в целом. Несмотря на высказанные иными противоположные взгляды, существует правило, как верное, так и важное, смысл которого состоит в том, что чем крупнее общество по величине своей, тем легче ему справиться с задачей свободного правления, конечно, при условии, что величина его не будет превышать разумного в практическом отношении предела. К счастью для дела *республиканского правления*, практический предел объема республики может быть расширен благодаря разумным поправкам и добавлениям к *принципу федерализма*.

№ 62: Мэдисон (?)

**ПО ПОВОДУ СОСТАВА СЕНАТА В ОТНОШЕНИИ  
НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ СЕНАТОРОВ КАЧЕСТВ,  
СПОСОБА ИХ ИЗБРАНИЯ, РАВЕНСТВА  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ШТАТОВ, ЧИСЛА  
СЕНАТОРОВ И СРОКА ИХ СЛУЖБЫ**

*Февраля 27 1788 г.*

После того, как мы рассмотрели устройство Палаты представителей и ответили на серьезные, связанные с этим возражения, мы переходим к рассмотрению Сената, т. е. верхней Палаты Конгресса<sup>1</sup>. Мы остановимся на следующих важных для этого органа власти пунктах: I. качества, необходимые для сенатора, II. назначение их законодательными органами штатов, III. равенство представительства в Сенате, IV. число сенаторов и срок службы, на который их следует избирать, V. полномочия Сената<sup>2</sup>.

I. Необходимые условия для службы в Сенате, в отличие от Палаты представителей, — это более зре-

---

<sup>1</sup> Статьи 51-61 посвящены вопросам, связанным с Палатой представителей, нижней Палатой Конгресса США. *Пер.*

<sup>2</sup> См Статью I, раздел 3 Конституции США. *Пер.*

лый возраст и более длительный срок их пребывания в гражданах США. Сенатору должно быть, по меньшей мере, тридцать лет при том, что конгрессмену не меньше двадцати пяти. Причем первый должен иметь гражданство США не менее девяти, а второй — не менее семи лет. Уместность этих различий объясняется свойствами оказываемого сенаторам доверия, которое требует больших знаний и большей устойчивости характера, т. е. преимуществ, которые обыкновенно свойственны людям более зрелого возраста. А поскольку в полномочия Сената входят непосредственные сношения с иностранными государствами, в Сенат не могут избираться люди, еще недостаточно отторгнувшие предрассудки и привычки, которые они унаследовали от страны, где родились и воспитывались. Девятилетний срок гражданства США, обязательный для сенатора, представляет собой удачный компромисс между, с одной стороны, полным исключением из Сената граждан иностранного происхождения, чьи достоинства и таланты могут давать им право на доверие народа, и, с другой, неразборчивым и поспешным включением новоиспеченных американцев в политический процесс с риском тем самым открыть путь иностранному влиянию в общенациональных ведомствах власти.

II. Нет необходимости и в подробном рассмотрении предлагаемой Конвентом системы избрания сенаторов в законодательных собраниях штатов<sup>3</sup>. Система эта из всех рассмотренных Конвентом пра-

---

<sup>3</sup> До 1913 г. избрание сенаторов производилось в соответствии со Статьей I, раздел 3, Конституции США, а после в соответствии со Статьей XVII Поправок и Дополнений к Конституции США, по которой сенаторы избираются прямым голосованием избирателей данного штата. *Пер.*

вил для устройства сего законодательного органа наиболее полно соответствует общественному мнению. Она обладает двойным преимуществом, во-первых, постольку, поскольку она обеспечивает доскональный отбор кандидатов, и, во-вторых, поскольку она предоставляет правительственным органам штатов возможность принять участие в формировании федерального правительства и тем самым поднимает авторитет власти штата, а также устанавливает подобающую связь между двумя правительствами.

III. Принцип равного представительства штатов в Сенате<sup>4</sup> был выработан в порядке явного компромисса между несовместимыми требованиями больших и малых штатов. Смысл этого принципа настолько очевиден, что не требует подробного обсуждения. Если справедливо то, что в стране с однородным населением, образующим единый народ, каждый округ должен иметь право на *пропорциональное* своему населению представительство, а в лиге суверенных государств каждый участник, независимо от величины, должен располагать *равноправным* голосом во всеобщем совете, — если это так, то в составной республике, как это диктует благоразумие, правительство должно быть основано на совмещении принципов пропорционального и равноправного представительства. Напрасно иные критикуют Конституцию, ставя ей в образец теоретические принципы. Ведь это — документ, который, по мнению всех сторон, имеет своим источником не теорию, а «дух дружелюбия и того взаимного уважения и уступок, без которых не

---

<sup>4</sup> Каждый штат выбирает и посылает в Конгресс США двух сенаторов независимо от числа зарегистрированных в штате избирателей. *Пер.*

обойтись при особых обстоятельствах нашего политического положения». Голос американского народа и еще громче голос нашего политического положения взывает к установлению всеобщего правительства. Нельзя учредить правительство, приемлемое для малых штатов, на принципах, которые бы исключительно благоприятствовали крупным. Из этого следует, что выбор для крупных штатов ограничивается либо системой, содержащейся в предлагаемой Конституции, либо формой правления, с их точки зрения еще более предосудительной. Благоразумие советует примириться с меньшим из двух зол и вместо того, чтобы предаваться разбору возможных в будущем злоупотреблений, подумать о тех преимуществах, которые помогут возместить понесенный урон.

Размышляя в том же духе, не премину отметить, что равноправие штатов при голосовании в Сенате является конституционной формой признания той части суверенитета, которую Конституция оставляет за каждым штатом, а также и тем орудием, которое хранит и защищает этот остающийся суверенитет. В этом отношении равноправие в Сенате должно быть примлемо как для малых, так и для крупных штатов, поскольку как те, так и другие глубоко заинтересованы в предотвращении консолидации штатов в унитарную республику и не останутся ни перед какими мерами, чтобы такой консолидации помешать.

Принцип равноправия штатов в Сенате имеет еще одно преимущество: он создает дополнительные препятствия на пути злоупотребления законодательной властью. При существующей системе не может быть принят ни один закон без его предварительного одобрения большинством голосов народа и следующего за

ним одобрения большинством штатов. Следует признать, что такое ограничение законодательной власти может быть иногда столь же вредным, сколь и полезным. Этому принципу, призванному охранять особые интересы малых штатов, нельзя было бы отказать в разумности при условии, что интересы малых, в отличие от крупных, штатов подвергались бы без него какой-то особой опасности. Но поскольку крупные штаты, благодаря своим возможностям контролировать припасы, всегда сумеют отклонить неразумные потуги малых штатов воспользоваться этой прерогативой в своих собственных интересах и поскольку существующая система наша страдает болезнью излишества законодательства, постольку представляется весьма вероятным, что в этом отношении Конституция намечает подход, практические преимущества которого куда более значительны, чем многие об этом подозревают.

IV. Теперь остановимся на числе сенаторов и на сроке их службы. Для того, чтобы составить себе правильное представление по этому вопросу, следует сперва рассмотреть цели, которые преследует учреждение Сената, а для того, чтобы уяснить себе последнее, необходимо рассмотреть те трудности, которые могут возникнуть в республике при отсутствии аналогичного Сенату ведомства.

*Первое.* Одна из бед, которая может постигнуть республиканское правительство (хотя и реже, чем другие формы правления) состоит в том, что лица, осуществляющие правление, могут позабыть о своих обязательствах перед избирателями и не оправдать их столь важного доверия. Как верхняя палата законодательного собрания, причем палата, отличная и отделенная в своих полномочиях от нижней, Сенат

всегда сумеет оказать положительное сдерживающее влияние на другие ведомства власти. На то, чтобы осуществить план узурпации либо еще какой-нибудь вероломный акт, потребуется согласие не одной, как при иной системе представительства, а двух отдельных палат с различными полномочиями, что вдвое увеличивает защищенность народа от злоупотреблений властью. Эта мера предосторожности покоится на таком ясном принципе и настолько хорошо понимается всеми гражданами Соединенных Штатов, что будет излишним останавливаться здесь на ее подробном разбирательстве. Позволю себе лишь отметить, что поскольку вероятность такого вероломства уменьшается в меру увеличения различия между основополагающими принципами двух органов власти, то весьма разумно наделить их и различными атрибутами, конечно, при том условии, что атрибуты эти не будут нарушать предусмотренную для них определенную гармонию и не будут противоречить принципам республиканской формы правления.

*Второе.* Сенат необходим и потому, что однопалатные собрания, как это видно из множества примеров, имеют склонность к внезапным и неистовым порывам и легко поддаются на уговоры вождей политических группировок в принятии несдержанных и зловредных резолюций. Существует бесчисленное множество подобных примеров как из истории собраний в Соединенных Штатах, так и в других странах. А поскольку с этим положением никто не станет спорить, то и доказывать его нет никакой нужды. Единственно следует заявить, что орган власти, призванный исправить этот недостаток, сам должен первым от него избавиться, а поэтому сенаторов

должно быть меньше, чем членов Палаты представителей. По тем же соображениям Сенату следует обладать определенной твердостью и постоянством, поэтому и срок службы сенаторов должен быть значительно более длительным.

*Третье.* Сенат также должен восполнить погрешность народного собрания, выражающуюся в недостаточном знакомстве с целями и принципами законодательства. Поскольку народное собрание состоит большей частью из людей, ни с того ни с сего оторванных от своих личных дел и избранных в представительство на короткое время, людей, которых ничто постоянно не побуждает посвятить свое время в собрании изучению законов, общественных проблем и широких интересов страны, то и мало вероятно, что, предоставленные самим себе, эти доверенные народа в законодательстве не допустят при исполнении своих обязанностей разного рода серьезных ошибок. Можно утверждать с полной уверенностью, что своими нынешними трудностями Америка обязана не в последнюю очередь грубым ошибкам своих правительственных органов, но ошибкам, совершенным не по злому умыслу, а главным образом по недомыслию. Да и чем служат все эти наши отмены законов, поправки к ним и пояснения, все это посрамление наших объемистых кодексов, как ни памятником недомыслия. А сколько обвинений каждая новая сессия Конгресса посылает в адрес предыдущей сессии! Тем паче следует ценить ту помощь, которую окажет нам в этом деле хорошо устроенный Сенат.

У хорошего правительства должно быть, по крайней мере, два отличия: первое, верность тому, чему служит правительство, то есть счастью народа, а второе, это — знание искусства, с помощью которого



можно как можно более содействовать достижению этой цели. Есть правительства, у которых нет ни того, ни другого; многим правительствам не хватает первого. Без стеснения заявляю, что американские правительства слишком мало внимания уделяли последнему. Однако федеральная Конституция избегает этой погрешности, и, что заслуживает особого внимания, она устроена так, что, повышая уровень политического искусства, она укрепляет преданность правительства делу народа.

*Четвертое.* Переменчивость народного правительства, происходящая из-за частой смены должностных лиц, независимо от их достоинства, только подчеркивает необходимость учреждения в правительстве отличающегося особой устойчивостью органа. При существующей системе половина представителей Конгресса обновляется с каждым выборами. А там, где меняются люди, там меняются взгляды, а с новыми взглядами приходят новые меры. Однако даже и в случае дельных законодательных актов постоянные изменения нарушают элементарные правила благоразумия и дают мало оснований надеяться на успех. Это наблюдение подтверждается личным опытом, а в общественной жизни его значение еще важнее.

Можно написать тома о плачевных последствиях действий переменчивого правительства. Здесь я лишь намекну на несколько из них, но по ним можно судить об остальных.

Во-первых переменчивость подрывает уважение и доверие со стороны других стран и сводит к нулю все производные от общенародной репутации преимущества государства в целом. Если человек не следует в своих действиях им самим составленному плану, либо вообще действует безалаберно, то такой чело-

век, по мнению людей благоразумных, скоро падет жертвой своей собственной безалаберности и глупости. Дружелюбный сосед такого человека может пожалеть его, но не найдет ни одного желающего связать с ним свою судьбу и состояние, хотя некоторые и сумеют за его счет свое состояние неплохо увеличить. Одна страна для другой страны — это то же самое, что один человек для другого человека, правда, с тем прискорбным различием, что у страны куда меньше доброжелательных чувств, чем у человека и меньше поводов сдерживать себя при возможности нечистым образом воспользоваться промахами ближнего. Таким образом, каждая страна, которая ведет свои дела без должной мудрости и постоянства, может рассчитывать на проигрыш в любом деле, которое связывает ее с разумно управляемой державой, проводящей систематическую политику. Лучшим примером тому, увы, может послужить наш собственный опыт. Друзья Америки не уважают ее, а враги видят в ней посмешище. Любая держава, которая не прочь извлечь выгоду из постоянных политических колебаний и путаницы в общественных делах Америки, смотрит теперь на этого своего партнера как на законную добычу.

Еще большими бедствиями переменчивая политика сказывается на положении дел внутри самой страны. Даже благословление свободы и то отравляется ею. Народу не легче от того, что законы эти составляются людьми, им самим избранными, если законы эти из-за их объемистости невозможно читать, а из-за их бестолковости — понимать, если их отменяют до того, как они вошли в силу либо они претерпевают такие изменения, что ни один человек, знающий, что гласит этот закон сегодня, не будет в

состоянии поручиться за то, что он завтра будет гласить. Закон иногда называют правилом для действия, но какое это может быть правило, когда оно в лучшем случае не отличается известностью, а постоянством — и подавно?

Неустойчивость общества ведет к еще одному ряду нежелательных последствий. Благодаря ей, хорошо соображающие, предприимчивые и богатые люди получают чрезмерные преимущества по сравнению с общей массой трудолюбивого большинства народа. Каждое новое правило, регулирующее торговлю либо налоги и как бы то ни было влияющее на цены разнообразных видов имущества, позволяет собрать еще один новый урожай тем, кто умеет следить за колебаниями рынка и разбирается в их последствиях, причем урожай, выращенный не их трудами, а трудами и заботами большинства их сограждан. Вот тот случай, когда со всей справедливостью можно сказать, что законы писаны для *немногих*, а не для *большинства*.

Но и этим не исчерпывается список бед, к которым приводит неустойчивость правительства. Любое полезное начинание, успех которого зависит от сохранения существующих правил, вязнет как в болоте там, где предприниматели не могут доверять постоянству государственной власти. Какой благоразумный купец станет подвергать себя риску в новой отрасли коммерции, когда у него не может быть уверенности в том, что его планы не будут противоречить вновь принятому закону до того, как он их успеет осуществить? Какой фермер, какой заводчик станет вкладывать свои силы в новые посевы или производство, не будучи уверенным, что его труд и изобретательность не будут принесены в жертву непостоянству прави-

тельства? Короче говоря, при таком переменчивом правительстве не увидит жизни ни одно значительное усовершенствование, ни одно похвальное предприятие, требующее согласованной общенациональной политики.

Самое плачевное последствие неустойчивости состоит в том, что вместо преданности и почтения в сердца людей закрадывается недоверие к политической системе, которая выставляет напоказ свои многочисленные слабости и заставляет людей так часто разочаровываться в своих самых дорогих надеждах. Нельзя рассчитывать правительству на то, что его будут долго и по-настоящему уважать, если оно, как и в случае с отдельной личностью, не сумеет прежде снискать себе уважения. А достичь этого нельзя, пока в правительстве не будет определенного порядка и устойчивости.

№ 63: Мэдисон (?)

ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАССМОТРЕНИЕ УСТРОЙСТВА  
СЕНАТА, ОСОБЕННО В ОТНОШЕНИИ  
СРОКА СЛУЖБЫ СЕНАТОРОВ

*Марта 1 1788 г.*

*Пятое*<sup>1</sup> требование, которое показывает пользу учреждения Сената, относится к недостаточному осознанию законодателями репутации государства как единого целого. Там, где нет отборного, устойчивого органа государственной власти, там уважение иностранных держав будет потеряно не только из-за непросвещенной, переменчивой политики, но из-за отсутствия у лиц, облеченных правительственной властью, той чуткости ко мнениям внешнего мира, без которой нельзя ни заслужить, ни добиться уважения и доверия во внешней политике.

Есть два соображения, по которым каждому правительству необходимо обращать внимание на мнения других стран. Желательно, во-первых, по целому ряду причин, чтобы та или иная мера, независимо от

---

<sup>1</sup> Перечень продолжает Статью 62-ю. *Пер.*

ее достоинства, воспринималась иностранными державами как следствие продуманной и заслуживающей уважения политики. Во-вторых, в двусмысленной политической обстановке, особенно в тех случаях, когда сильные страсти либо сиюминутные заботы создают искаженную картину в сознании правительства, в такие моменты благоразумным законодателям хорошо иметь возможность опереться в своих решениях на беспристрастные мнения внешнего мира (насколько последние им известны или таковыми представляются). Чего только не потеряла Америка из-за слабости своей репутации среди держав! А сколько ошибок, сколько глупостей удалось бы избежать, если бы справедливость и уместность политических мер были бы сперва сверены с непредвзятыми представлениями другой части человечества!

При всей необходимости для облеченных властью лиц обладать сознанием государственности, тем не менее очевидно, что развить такое сознание в достаточной степени среди членов многочисленного, постоянно меняющего свой состав ведомства — задача невозможная. Государственное сознание, т. е. осознание государства как единого целого, легче дается органам власти, состоящим из небольшого числа должностных лиц, каждый из которых несет личную ответственность за успех или провал определенных политических действий. Государственным сознанием могут обладать и члены законодательного собрания, при том только условии, что полномочия, вверенные им народом, отличаются постоянством, достаточным для того, чтобы честь и достоинство самих законодателей заметно сливались с репутацией и процветанием общества в целом. Мало вероятно, что при шестимесячном сроке службы представителей законо-

дательного собрания штата Род-Айлэнд доводы, основанные на том, как будут выглядеть со стороны их действия, могли оказать хоть какое-нибудь влияние на их решения<sup>2</sup>. Напротив, не приходится сомневаться, что, если бы для введения этих решений в силу потребовалось дополнительное согласие отборного и более устойчивого органа, то одних соображений репутации государства хватило бы на то, чтобы предотвратить те бедствия, от которых теперь страдает этот введенный в заблуждение народ<sup>3</sup>.

Пункт *шестой*. Следует отметить недостаток ответственности должностных лиц перед народом. Выборы, которые обуславливают ответственность избранных перед народом, служат подрыву этой ответственности, если они проводятся часто. Это наблюдение покажется, должно быть, не только новым, но и парадоксальным. Я постараюсь пояснить его, после чего, я надеюсь, вы согласитесь, что оно столь же бесспорно, сколь и важно.

Разумная ответственность должностного лица должна быть ограничена кругом тех целей, которые охватывают полномочия этого лица. Для того же, чтобы возыметь силу, ответственность должна согласоваться с действиями того ведомства власти, деятель-

---

<sup>2</sup> Законодательная власть штата Род-Айлэнд отказалась признать решение Континентального Конгресса установить общеамериканскую пошлину на импорт товаров. В результате Континентальный Конгресс оказался без средств, что привело к кризису Конфедерации, созыву Конституционного конвента и принятию новой Конституции. Следует отметить, что Род-Айлэнд был единственным из первоначальных тринадцати штатов, не пославшим своего делегата на Конституционный конвент в Филадельфию, причем штат этот был последним, ратифицировавшим Конституцию (29 мая 1790 г.) *Пер.*

<sup>3</sup> Т. е. граждане шт. Род-Айлэнд. *Пер.*

ность которого легко поддается оценке и подлежит суду избирателей. Цели, которые преследует правительство, можно разделить на две общие категории: к первой относятся цели, осуществление которых зависит от непосредственных и ощутимых действий; ко второй относятся цели, достижение которых зависит от последовательности хорошо отобранных и хорошо пригнанных друг к другу мер, действующих не сразу, а постепенно и чаще всего незаметно. Значение последней категории для устойчивого благосостояния государства в целом очевидно и в доказательстве не нуждается. Но как же тогда мы смеем требовать ответственности за окончательные результаты от законодательного собрания, которое избирается на короткий срок и поэтому неспособно обеспечить более одного-двух связующих звеньев в длинной цепи действий, от которых зависит всеобщее благосостояние. Возлагать такую ответственность на такого рода собрание — это то же самое, что ждать от человека, арендовавшего хозяйство на один год, усовершенствований, на которые потребуется не меньше шести лет. Так же невозможно и избирателям проследить за результатами деятельности избираемого на один год законодательного собрания, если она вступает во взаимодействие с процессами, протекающими на протяжении ряда лет. Помимо всего прочего, вызывает сомнение сама возможность призывать к ответу отдельных представителей столь *многочисленного* органа за те действия, которые хотя и сказываются ощутимо на людях, их избравших, но принимались всем законодательным собранием в целом.

Устранить эти недостатки можно с помощью создания дополнительного законодательного органа с



полномочиями, длительность которых диктуется условиями, необходимыми для выполнения сложных задач, полномочиями, которые требуют непрерывного контроля за осуществлением последовательности мер на протяжении длительного времени. Представители такого органа будут нести действительную ответственность за решение такого рода задач.

Однако все это касается пока только вопроса о характере представительства, которым хорошо устроенный Сенат сумеет обеспечить избирателей. Поскольку слова мои обращены к людям, не ослепленным предрассудками и не испорченным лестью, что является достойным свойством большинства американских граждан<sup>4</sup>, я могу не прибегать к околичностям и прямо заявить, что Сенат нужен еще и для того, чтобы время от времени охранять самих граждан от их собственных ошибок и заблуждений. Царящий в обществе трезвый дух здравомыслия в конце концов должен брать верх над сознанием правителей, а при свободной системе правления он не только должен, но и действительно будет преобладать, однако лишь в конечном итоге. А зато бывают такие особые моменты, когда либо неуместная страсть, либо некая неподобающая выгода, либо искаженные в чьих-то интересах факты овладевают умами людей настолько, что они начинают требовать таких действий, которые впоследствии у них же самих вызовут только сожаление и порицание. Разве не благотворно будет иметь на случай критического положения такой состоящий из уважаемых граждан орган власти, который бы вмешался и осадил бушующие страсти, ко-

---

<sup>4</sup> Нелишне здесь вспомнить, что настоящие статьи были адресованы гражданам штата Нью-Йорк. *Пер.*

торый бы задержал руку, занесенную народом над самим собой, пока народу не вернулись здравый смысл, сознание справедливости и истина? Нетрудно представить, как много горьких разочарований мог бы избежать народ Афин, если бы правительство их предусмотрело меры защиты народа от его же собственных страстей. Идея свободы народа могла бы в таком случае и не носить на себе несмываемого обвинения за то, что одно и то же известное народное собрание сначала приговорило великого человека испить чашу цекуты, а потом приняло указ ставить ему памятники<sup>5</sup>.

Однако могут заметить, что народ, расселенный по огромной стране, в отличие от толпившихся на небольшой территории граждан Афинской республики, не так уж и подвержен эпидемии неистовых страстей и вряд ли будет способен объединиться в большую коалицию, преследующую несправедливые цели. Я, конечно, не стану отрицать значение этого важного различия. Более того, я сам пользовался им как одним из главных доводов в защиту идеи обширной конфедеративной республики. И все же не следует думать, что эта явная выгода исключает необходимость в дополнительных мерах предосторожности. Более того, можно представить себе и то, что та же самая обширность республики, благодаря которой американский народ не склонен подвергаться опасностям, свойственным малым республикам, значительно затруднит возвращение к здоровому состоянию, если умами народа завладеют искаженные злостным образом факты, распространяемые группой заинтересованных лиц.

---

<sup>5</sup> Речь идет о Сократе. *Пер.*

Еще один веский довод дает нам история, гласящая, что не было ни одной более или менее долговечной республики, у которой не было бы своего сената. Спарта, Рим, Карфаген — вот те немногие республики, которые попадают под это определение. В первых двух в сенат назначались пожизненно. Нам меньше известно о сенате в Карфагене, но по косвенным свидетельствам следует предположить, что он мало отличался от двух других. По крайней мере, известно, что он служил якорем, позволяющим удерживать равновесие при бушующих страстях, и что из среды сенаторов был образован еще более исключительный совет, члены которого не только назначались пожизненно, но и сами ведали назначениями на освободившиеся места. При том, что примеры эти неуместны для подражания и претят американскому духу, все же, особенно если взять их в сравнении с бурной и быстротечной жизнью других древних республик, они указывают нам на необходимость создания учреждений, способных сочетать устойчивость и свободу. Я полностью сознаю, в чем состоит различие между правительством Америки и другими республиками, как древними, так и новыми, и я отдаю должное необходимости соблюдать крайнюю осторожность при использовании опыта одной республики для обоснования доводов в пользу устройства другой. И все же сходства здесь так много, что примеры эти заслуживают нашего внимания. Как мы убедились, лишь благодаря учреждению ведомства, подобного сенату, можно будет устранить те многие недостатки, которые свойственны как народным собраниям, так и самому народу, избирающему в это собрание своих представителей. Причем, народные собрания страдают еще от одного ряда погрешностей, справиться с

которыми под силу только сенату. Сам народ не может умышленно изменить своим интересам, но представители народа на такое пойти могут. Там, где законодательная власть доверена однопалатному собранию, опасность такого предательства более вероятна, чем там, где каждый законодательный акт не может войти в силу без согласия двух отдельных и отличающихся друг от друга палат.

Главное различие между американской республикой и всеми остальными состоит в принципе представительства, этом стержне американской демократии, который, как принято утверждать, неизвестен другим республикам, по крайней мере, древним. То, что я часто ссылался на это различие в предыдущих статьях, показывает достаточно убедительно, что я не повинен ни в отрицании его, ни в недооценке его важности. Поэтому я не стану сдерживать себя и замечу, что приписываемое древним неведение принципа представительной демократии далеко не соответствует истине в том смысле, который в это утверждение обыкновенно вкладывают. Не вдаваясь в неуместные здесь споры, приведу несколько фактов в защиту моих слов.

В наиболее прямых демократиях Греции многие из функций исполнительной власти осуществлялись не самими гражданами а должностными лицами, избранными народом и *представляющими* народ в сфере *исполнительной* власти.

До реформ Солона Афинами правили девять архонтов, ежегодно *избираемых народом в целом*. Сколько власти им таким образом передал народ, остается неясным. Относительно периода, который за этим последовал, у нас имеются сведения о народных собраниях сначала в размере четырехсот, а потом

шестисот представителей, ежегодно *избираемых народом* и *отчасти* представляющих его в сфере *законодательной* власти (отчасти, поскольку в их полномочия входило не только законодательство, но и исключительное право законодательной инициативы). Также и сенат в Карфагене (независимо от сроков службы его сенаторов и их полномочий), по видимому, избирался народом. Сходные примеры можно найти в истории большей части народных правительств древности.

И последнее. В Спарте мы находим эфоров, а в Риме — трибунов. Эти два института власти состояли из небольшого числа лиц, которые ежегодно *избирались всем народом в целом* и считались *представителями народа*, облеченными всеми *полномочиями*. На Крите ежегодно *народом избирались* так называемые косми, т. е. хранители законов. Некоторые авторы считают их собрание учреждением, аналогичным институтам эфоров и трибунов, с той только разницей, что избирательное право на Крите распространялось не на весь народ, а только на часть его.

На основе этих фактов (к ним можно добавить и другие) очевидно, что древние не только знали о принципе представительства, но и пользовались им в своем политическом устройстве. Настоящее различие между политическими системами древних и правительственными системами в Америке заключается в *полном отстранении народа в целом* от непосредственного участия в управлении страной *в Америке*, а не в *полном исключении представителей народа из системы правления у древних*. Взятое в таком толковании, различие показывает решительное преимущество Соединенных Штатов. Но для того, чтобы в полной мере воспользоваться этим преимуществом, мы долж-

ны следить за тем, чтобы не нарушить его сочетание с нашим другим важным преимуществом, а именно, с обладанием обширной территорией. Ибо нельзя себе представить, чтобы какая бы то ни было форма представительной демократии могла бы увенчаться успехом в рамках такой малой территории, какую занимали демократии Греции.

В ответ на все эти доводы, подсказанные разумом, обоснованные примерами и подтвержденные нашим собственным опытом, ревнивому противнику Конституции придется, очевидно, удовлетвориться повторением того, что сенат, члены которого, не будучи непосредственно избраны народом<sup>6</sup>, назначаются на шестилетний срок, со временем станет обладать опасным превосходством в правительстве и, в конце концов, заставит его переродиться в аристократическую тиранию.

На такое возражение общего порядка достаточно будет дать общий ответ, что свободе может грозить злоупотребление самой свободой, а не только злоупотребление властью, и существует множество примеров как первого, так и последнего и что в Соединенных Штатах следует скорее опасаться злоупотребления свободой. Но можно дать и более точный ответ.

Для того, чтобы эта предрекаемая революция могла произойти, Сенат, как следует заметить, должен будет прежде всего сам разложиться, затем развратить законодательные органы штатов, затем федеральную Палату представителей и, в конце концов, сам народ. Самоочевидно, что для того, чтобы установить тиранию, Сенат должен будет сначала сам

---

<sup>6</sup> См. примечание 3 к Статье 62-й (см. также Статью IV, раздел 3, Конституции США). *Пер.*

стать порочной организацией. Далее, ему придется развратить законодательные собрания штатов, ибо иначе, благодаря ограниченному сроку службы сенаторов, состав его обновится за счет новых членов. А поскольку Палата представителей Конгресса США является равноправным партнером Сената, то если не развратить и ее — она не преминет нанести злоещим планам сокрушительное поражение. Но в конце концов придется развратить и народ, а если это не удастся, то и состав Палаты представителей, если допустить его падение, в скором времени обновится и восстановит первоначальный порядок. Неужели есть такой человек, который может серьезно себя убедить, что предлагаемый Сенат сумеет путем каких бы то ни было посильных усилий достичь через все эти препятствия сей продиктованной противозаконным честолюбием цели?

Отрицательный приговор, вынесенный по этому вопросу рассудком, подтверждается опытом. Наиболее подходящий пример предоставляет нам конституция штата Мэрилэнд. Сенат этого штата избирается, как и будущий федеральный Сенат, непрямым голосованием на срок, лишь на год меньше предполагаемого федерального. Он отличается также примечательной прерогативой самому пополнять свой состав на время сессии, причем он не подчиняется обязательному периодическому чередованию членов, как будет полагаться Сенату по федеральной Конституции<sup>7</sup>. Есть еще целый ряд более мелких различий между тем и другим сенатом, которые также говорят в пользу федерального. Таким образом, можно заключить,

---

<sup>7</sup> Каждые два года очередная треть Сената США переизбирается. См. Ст. I, раздел 3, Конституции США. *Пер.*

что, если устройство федерального Сената действительно содержит в себе угрозу опасности, о которой столь громко нас предупреждают, то сенат Мэрилэнда, будучи менее ограниченным в своих прерогативах и полномочиях, за время своей деятельности наверное бы проявил хоть какие-то признаки падения. Но этого не произошло. Напротив, ревнивые критики, которые первоначально высказывали сходные опасения по поводу сената Мэрилэнда, по ходу его деятельности постепенно успокоились, а правительство Мэрилэнда, благодаря полезной деятельности этого органа, с каждым днем утверждается в своей превосходной репутации, с которой вряд ли может соперничать какой бы то ни было штат в Союзе.

Но если и есть пример, который может заставить критиков замолчать, то это должен быть опыт Великобритании. Срок службы в сенате Англии<sup>8</sup> не ограничен шестью годами, к тому же составлен он лишь из тех, кто принадлежит определенному кругу, а сам этот круг ограничен по признаку родства и богатства. Иными словами, он представляет собой наследственное законодательное собрание самой роскошной аристократии. В свою очередь, члены Палаты представителей Великобритании<sup>9</sup> избираются не на двухлетний, а на семилетний срок, причем избираются не всем народом, а лишь небольшою частью оного. Здесь уж несомненно взгляду нашему должна открыться неприукрашенная картина откровенных узурпаций и тирании, которые в будущем, как утверждают иные, уготованы Соединенным Штатам. Однако, к великому сожалению для тех, кто выдвигает доводы против

---

<sup>8</sup> Т. е. Палате лордов. *Пер.*

<sup>9</sup> Т. е. Палаты общин. *Пер.*



федерального устройства, история Великобритании показывает, что это собрание наследственных аристократов неспособно защитить себя от непрекращающихся посягательств на его полномочия со стороны Палаты представителей и что, как только оно потеряло поддержку короля, так тотчас же оно по сути оказалось подавленным волей народной палаты.

Насколько уместно упомянуть в этом отношении уроки древности, они дают нам сходную картину. В Спарте эфоры, эти ежегодно избираемые представители народа, сумели постепенно увеличить свое влияние, справились с пожизненно избираемым сенатом и, в конце концов, взяли в свои руки всю государственную власть<sup>10</sup>. Римские народные представители, трибуны, как хорошо известно, преобладали над сенатом, члены которого избирались пожизненно, и, в конце концов, одержали над ним полную победу<sup>11</sup>. Этот факт замечателен особенно потому, что

---

<sup>10</sup> Под сенатом Спарты Мэдисон очевидно подразумевает спартанский совет старейшин (Герусия), совещательный и судебный орган, члены которого избирались пожизненно. Совет старейшин существовал наряду с народным собранием, в которое входили все граждане Спарты, которое созывалось периодически и заседало под председательством одного из двух царей. Институт эфоров, или хранителей, существовал помимо этих вышеперечисленных органов и включал в себя элементы исполнительной и судебной властей, а также и функции по охране правопорядка. Благодаря почти полному отсутствию в Спарте традиции писанных законов, эфоры сумели сконцентрировать в своих руках практически всю государственную власть вплоть до права созыва народного собрания, судебного надзора над деятельностью царей, дипломатии и руководства армией. *Пер.*

<sup>11</sup> Под полной победой Мэдисон, возможно, имеет в виду политическую деятельность трибуна Тиберия Гракха (133 г. до н. э.), который (в нарушение традиции, но не закона) представил законопроект по радикальной аграрной реформе непосредственно собранию плебса в обход сената. В функции

решения трибунов требовали полного единогласия<sup>12</sup> даже и после того, как число их было увеличено до десяти. Все это доказывает неуязвимость власти того органа свободного правительства, который пользуется поддержкой и доверием народа. К этим примерам можно прибавить еще и опыт Карфагена. По свидетельству Полибия<sup>13</sup>, сенат Карфагена<sup>14</sup> не только не втянул в свой водоворот полномочия других правящих органов, но к моменту окончания второй Пунической войны вообще потерял почти все свое первоначальное влияние.

Помимо приведенных выше примеров, убедительно доказывающих, что федеральный Сенат неспособен ни при каких условиях переродиться путем постепенных узурпаций в независимый, аристократический орган власти, залогом нашей веры в невозможность такого исхода служит еще и то, что, даже если такая революция и случится по причинам,

---

института трибунов в древнем Риме входила охрана жизни и имущества плебеев, право созыва собрания плебеев и председательства над ним (что со временем вылилось в законодательную функцию). В отношении римского сената трибуны, которые первоначально допускались лишь на прения сената, с третьего века до н. э. обретают право созывать сессии сената, а со второго века обретают доступ к сенаторским полномочиям. Право вето, служившее, как известно, основным орудием власти трибунов, со временем распространяется на решения чуть ли не всех органов власти, включая и сенат. *Пер.*

<sup>12</sup> Трибун имел право вето по отношению к решениям других трибунов. *Пер.*

<sup>13</sup> Полибий (200-118? г. до н. э.) — греческий историк, автор истории Рима в период его становления как мировой державы. Приближенный Сципиона, Полибий был свидетелем разгрома Карфагена. *Пер.*

<sup>14</sup> Этот т. н. сенат состоял из нескольких сотен пожизненно избираемых членов, входивших в правящую олигархию Карфагена. *Пер.*

которых человеку не дано предвидеть, то Палата представителей, пользуясь поддержкой народа, в любой момент сумеет восстановить первоначальную форму и принципы Конституции. Ничто, включая и конституционные полномочия Сената, не сможет устоять перед силой собрания непосредственно избранных представителей народа — ничто, кроме деятельности, продиктованной просвещенным политическим сознанием и преданностью всеобщему благу, что позволит обеим палатам законодательной власти снискать себе преданность и поддержку всего народа в целом.

№ 70: Гамильтон

**ОБ УСТРОЙСТВЕ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ  
(ПРОДОЛЖЕНИЕ)  
О ЕДИНСТВЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ;  
РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТА СОВЕТА ПРИ  
ГЛАВЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

*Марта 18 1788 г.*

Иногда приходится слышать, что энергичная президентская власть несовместима с духом республиканского правления; причем у этой идеи достаточно приверженцев. Просвещенные люди, желающие добра республиканской форме правления, должны, по крайней мере, надеяться, что мысль эта лишена всякого основания, ибо принять ее означало бы для них отказаться от дорогих им принципов. Энергичность исполнительной власти следует считать основным элементом, определяющим здоровое правительство. Энергичность исполнительной власти необходима для обеспечения безопасности страны со стороны иностранных держав; не менее необходима она и для упорядоченного проведения в жизнь актов законодательной власти, ограждения имущества от

несправедливых и наглых манипуляций, которые время от времени нарушают законный порядок; обязательна она и для защиты свободы от посягательства лиц, движимых тщеславием, партийными пристрастиями и обуянными анархическими порывами. Каждый человек, хотя бы поверхностно знакомый с римской историей, знает, как часто этой республике приходилось искать себе защиты у абсолютной власти, у человека с устрашающим титулом «диктатор» — защиты от интриг властолюбцев, мечтающих о тирании, от крамолы целых классов, угрожающих разрушением всякой правительственной власти, равно как и от вторжения внешних врагов, вождевших о захвате и уничтожении Рима.

Излишне, однако, будет здесь множить примеры и доводы в защиту сего принципа. Известно, что слабая исполнительная власть означает вообще слабое правительство. А исполнить закон слабо значит исполнить закон плохо. Там, где стоящие перед правительством задачи выполняются плохо, там правительство, каким бы совершенным оно ни было в теории, на практике будет попросту негодным.

Само собой разумеется, как я полагаю, что все здравомыслящие люди сойдутся на необходимости энергичной исполнительной власти, нам остается только выяснить, в чем же эта энергичность состоит и каковы ее составные части? Насколько сочетается она с республиканским пониманием общественной безопасности? И наконец, каким образом это сочетание определяет сущность плана, предложенного Конституционным конвентом<sup>1</sup>?

---

<sup>1</sup> Т. е. Конституции США. *Пер.*

Составные части энергичности исполнительной власти — это единоначалие, достаточно длительный срок пребывания у власти, достаточные средства для ее поддержания и соответствующие ее задачам полномочия.

Составные части безопасности в республиканском понимании — это зависимость от народа и ответственность, или подотчетность народу.

Политические деятели и государственные мужи, известные здравомыслием и справедливостью своих взглядов, выступают за единоначалие в исполнительной власти и за многоначалие в законодательной. Как они верно утверждают, энергичность является самым необходимым атрибутом исполнительной власти при том, что сама эта власть должна находиться в одних руках. С неменьшим основанием полагают они, что поскольку многоначалие наиболее уместно при обсуждениях и поисках истины и рассчитано как на внушение народу доверия к власти, так и на защиту его привилегий и интересов, то оно более всего присуще законодательной власти.

Никто, полагаю, не станет возражать, что единоначалие придает исполнительной власти дополнительную силу. Решительность, готовность к действию, умение хранить тайну, способность быстро управляться с делами — это качества, которые, судя по справедливости, более всего присущи одному человеку, а не группе лиц; причем, чем многочисленнее будет эта группа, тем эти качества будут менее ей свойственны.

Есть два способа нарушить принцип единства исполнительной власти: можно вверить эту власть двум или более должностным лицам, равнозначным по рангу и полномочиям, а можно вверить ее одному

лицу, но сделать его отчасти или полностью зависимым от советников, которые либо руководят им при решениях, либо участвуют в принятии оных. Примером первому может служить институт двух консулов в древнем Риме, а второму — конституции ряда штатов. Если я не ошибаюсь, из всех штатов только Нью-Йорк и Нью-Джерси доверили исполнительную власть одному лицу<sup>2</sup>. Оба способа ослабления единства исполнительной власти имеют своих приверженцев, однако по численности своей преобладают поклонники идеи исполнительного совета. Доводы как тех, так и других, если не одинаково, то сходным образом ошибочны, и поэтому в большинстве случаев заслуживают того, чтобы их рассматривать вместе.

Опыт других государств в этой области не содержит для нас уроков. Однако постольку, поскольку опыт этот нам что-то говорит, он предостерегает нас против многоначалия исполнительной власти. Напомню еще раз, что ахейцы, попробовав для опыта учредить двух преторов, в конце концов одного из них упразднили. Римская история сохранила немало примеров бед, причиненных республике раздорами между консулами и между военными трибунами, иногда их замещавшими. Однако тщетно мы будем искать примеров особых выгод и преимуществ от рассредоточения исполнительной власти. То, что раздоры между ними не происходили чаще, может вызывать только изумление, хотя стоит принять во внимание как то чрезвычайное положение, в котором

---

<sup>2</sup> В Нью-Йорке нет института советников за исключением совета, ведающего должностными назначениями; в Нью-Джерси, при губернаторе есть совет, к которому губернатор может обращаться за рекомендациями, но, насколько я понимаю конституцию этого штата, эти рекомендации не имеют для губернатора обязательной силы.

римской республике приходилось существовать, так и те особые государственные соображения, которые диктовали консулам благоразумную политику четкого дележа власти. Как известно, патриции постоянно вступали в борьбу с плебеями за сохранение как своих древних прерогатив, так и высокого положения в обществе, а по этой причине консулы, которые обычно принадлежали к патрицианскому сословию, часто объединялись на основе своих личных интересов в деле защиты сословных привилегий. Далее, после того, как вооруженные силы республики значительно расширили ее границы, вошло в обычай чтобы консулы делили по жребию свою власть либо на ведение Римом и окрестностями, либо на ведение дальними провинциями. Не подели консулы таким образом своей власти, не будь у них сословных интересов, на почве которых они могли объединиться, раздорам и соперничеству между ними ничего бы не помешало полностью разрушить гражданский мир в республике.

Рассмотрев нашу проблему при неярком свете исторических изысканий, мы обращаемся теперь к непомраченному свету разума и здравого смысла, который откроет нам доводы, диктующие не принять, а отказаться от принципа многоначалия в исполнительной власти, какие бы формы он ни принимал.

В тех случаях, когда двое или более лиц занимаются одним делом, всегда есть опасность расхождения во мнениях. А там, где дело непосредственно затрагивает общественное доверие или правительственную власть, которой эти люди облечены в равной степени, там всегда будет опасность личного соперничества и даже соперничества. Как то, так и другое, да к тому же вместе взятые, могут привести к



самым отчаянным раздорам. А когда это происходит, то уважение к власти, ее авторитет, падает; раздоры же настолько поглощают внимание участников, что у них и руки не доходят до вверенных им непосредственных задач. Если такие раздоры, к великому сожалению, охватывают верховную власть страны, вверенную двум или нескольким лицам, то важные правительственные меры, которых требуют чрезвычайные государственные обстоятельства, могут быть либо приостановлены, либо просто провалиться. Но что еще хуже, такие раздоры могут послужить толчком к распаду общества на готовые к насилию непримиримые группировки, каждая из которых будет по своему предана своему облеченному верховной властью вождю.

Далее, люди часто выдвигают возражения против какого-нибудь решения только потому, что они не были приглашены участвовать в его формулировке, или потому, что формулировал его человек, который им претит. Но если с ними посоветовались, но выразили несогласие с их взглядами, тогда оппозиция становится для них уже делом долга, диктуемого задетым самолюбием. Их честь, их вера в личную непогрешимость — все это обязывает их бороться, чтобы не допустить успеха предприятия, начатого вопреки их совету. Людям с честным и доброжелательным характером не раз случалось с ужасом отмечать, на какие только отчаянные поступки не толкает человека задетое самолюбие и как часто важнейшие интересы общества приносятся в жертву тщеславию, самомнению и упрямству людей, у которых достает репутации на то, чтобы их личные страсти и капризы становились достоянием человечества. Быть может, решение, которое предстоит сделать нашему общест-

ву<sup>3</sup>, даст нам возможность убедиться на печальном примере, к каким последствиям может привести эта постыдная слабость, этот отвратительный порок человеческого характера.

Приципы, на которых основано свободное правительство, заставляют мириться с этими пороками при формировании законодательных органов власти, но совсем необязательно, а посему и неблагоприятно мириться с ними при устроении исполнительной власти. Именно в сфере последней они могут привести к наиболее пагубным последствиям. В делах законодательной власти спешность — это скорее порок, а не достоинство. Расхождение во мнениях, соперничество партий в этом органе власти, хотя они иногда и могут помешать полезным начинаниям, чаще всего способствуют взвешенности и осмотрительности в оценках и позволяют сдерживать неумеренные действия большинства. Помимо этого, в законодательной сфере, как только решение принято, разногласиям приходит конец, ибо принятое решение — это закон, а сопротивление закону влечет наказание. Но нет преимуществ, способных восполнить тот ущерб, который разногласия наносят исполнительной власти. К ущербу здесь не примешиваются никакие выгоды, причем нет такого момента, когда разногласия эти сами бы по себе прекратились. Их предназначение — помешать исполнению задачи, на которую они нацелены, на всех этапах ее осуществления. Они постоянно противодействуют как раз тем элементам исполнительной власти, которые ей более всего необходимы, а именно, энергичности и быстроты, и при

---

<sup>3</sup> Т. е. голосовать или нет за принятие федеральной Конституции. *Пер.*

этом не дают никаких уравнивающих их противодействие результатов. В случае войны, когда национальная безопасность целиком зависит от энергичности исполнительной власти, любое проявление многоначалия может привести к самым плачевным последствиям.

Признаюсь, что приведенные выше наблюдения распространяются, главным образом, на первый упомянутый вариант нарушения принципа единства власти, а именно на предложение облачить ряд лиц исполнительной властью одного и того же ранга с одними и теми же полномочиями. Следует заметить, что приверженцы этой идеи многочисленной секты никогда не составят. Но доводы наши равно применимы, хотя и косвенным образом, к предложению учредить совет при верховной исполнительной власти. В соответствии с этим предложением, согласие совета будет обязательным условием для действий так называемого главы исполнительной власти. Искусная интрига в таком совете будет способна отвлечь от дел и парализовать всю административную систему. Однако и без интриг одного расхождения во взглядах и мнениях будет достаточно, чтобы исполнительная власть насквозь пропиталась духом застойной немощи и волокиты.

Но, пожалуй, одно из самых веских возражений против как первого, так и второго способа подрывать принцип единства исполнительной власти заключается в том, что многоначалие способствует укрытию ошибок и ведет к безответственности. Ответственность, или подотчетность, делится на два вида в зависимости от того, что влечет за собой данное нарушение полномочий власти — порицание или наказание. Первый вид ответственности важнее, особенно

для избираемых народом должностных лиц. Ибо люди, облеченные общественным доверием, куда чаще повинны в действиях, делающих их сего доверия недостойными, чем в действиях, нарушающих закон и влекущих за собой наказание. Однако при многоначалии весьма трудно установить виновность лица в безответственности, независимо от того, достоин его действие порицания или наказания. Обмен взаимными обвинениями между лицами, облеченными одинаковой властью, мешает определить, кто же должен нести ответственность за ту или иную пагубную меру или ряд мер. Ответственность будет переходить с одного лица на другое с такой легкостью и правдоподобием, что общество окажется не в состоянии определить, кого ему следует привлечь к ответу за содеянное. Далее, обстоятельства, приведшие страну к тому или иному бедствию, иногда бывают настолько сложными, что в том случае, если они вызваны действиями нескольких лиц с различной степенью причастности, невозможно будет справедливо распределить ответственность и вину даже и тогда, когда общая виновность этих должностных лиц в совокупности не вызывает сомнения.

«Совет принудил меня пойти на эти меры вопреки моему желанию. Мнения в совете так сильно расходились, что в том момент лучшего решения принять было нельзя.» Отражают они истину или нет, но такого рода оправдания всегда к нашим услугам. Да и где найдется человек, который пожелает тратить время и навлекать на себя недовольство, роясь в тайных побуждениях, возможно скрывающихся за такими заявлениями. А если и найдется такой человек, то как легко будет главе власти и членам совета вступить между собой в негласный сговор и предста-

вить обстоятельства в таком двусмысленном свете, что невозможно будет разобраться, кто из них что совершил.

В том единственном случае, когда губернатор нашего штата<sup>4</sup> обязан справляться с мнением совета, т. е. по делам должностных назначений, мы успели убедиться во вредности этого порядка именно по тем самым причинам, о которых сейчас идет речь. На важные посты были назначены до скандальности неподходящие лица. В ряде случаев неуместность эта была настолько вопиющей, что *ВСЕ ПАРТИИ* выступили с критикой назначений. При расследовании губернатор обвинял совет, а совет утверждал, что сам губернатор был инициатором данного назначения; при всем этом народ никак не мог для себя решить, кто же доверил его интересы человеку без необходимых навыков и, посему, явно не соответствующему должности. От подробностей я воздержусь здесь из соображений деликатности.

Доводы наши показывают, что многоначалие исполнительной власти лишает народ двух главных средств, с помощью которых он может проследить за тем, как осуществляется делегированная им власть. Общественное мнение теряет свою действенность, во-первых, из-за ослабления действенности общественного порицания, если оно направляется не на одно лицо, а на группу, и, во-вторых, из-за невозможности быстро и с ясностью обнаружить нарушения должностными лицами их обязанностей с тем, чтобы либо заставить их уйти в отставку либо, если это будет уместно, отдать их под суд.

---

<sup>4</sup> Штата Нью-Йорк. *Пер.*

В Англии король пожизненно служит главой исполнительной власти. Во имя сохранения гражданского мира принято считать, что король неподотчетен никому и обладает абсолютной неприкосновенностью. При таком положении вещей нет ничего более разумного, чем создать при короле конституционный совет<sup>5</sup>, который бы нес ответственность перед народом за предлагаемые королю рекомендации. Без этого исполнительная власть была бы совершенно неподотчетна, что недопустимо при свободной системе правления. Но даже в Англии решения конституционного совета для короля не обязательны, хотя члены совета и отвечают за свои рекомендации. Только король имеет право контролировать свои действия в порядке исполнения своих государственных функций и может либо принимать предлагаемые ему рекомендации, либо отклонять их<sup>6</sup>.

Но в республике, где каждый представитель власти должен нести личную ответственность за свою должностную деятельность, те доводы, в соответствии с которыми конституция Великобритании<sup>7</sup> диктует учреждение королевского совета, не только не благоприятствуют исполнительной власти, но и оказывают

---

<sup>5</sup> Т. е. кабинет министров. Поскольку, по крайней мере формально, король в конституционной монархии Великобритании является главой исполнительной, судебной и законодательной властей, то правительство во главе с премьер-министром, как и остальные ведомства власти, могут рассматриваться как «конституционные советы при короле». *Пер.*

<sup>6</sup> Известно, что ни один законодательный акт английского парламента, формально «рекомендация короне», не был отвергнут монархом с 1707 г. *Пер.*

<sup>7</sup> Имеется в виду не один определенный документ, а совокупность законов, прецедентов и традиций, определяющих систему правления Великобритании как конституционную монархию. *Пер.*

на нее разрушительное действие. В монархическом политическом устройстве Великобритании институт совета при главе исполнительной власти заменяет собою запрет на взыскание с личности короля, т. е. запрет на его личную ответственность, и в некотором роде служит в глазах закона страны залогом безупречного поведения короны. Напротив, в американской республике такое учреждение послужит разрушению либо, в лучшем случае, значительному ослаблению желательной и необходимой ответственности верховной исполнительной власти.

Идея совета при главе исполнительной власти, столь распространенная в конституциях штатов, проистекает из желания ревностно блюсти республиканский принцип, который гласит, что власть тем более безопасна, чем более она рассредоточена. Если все же представить себе, что принцип этот приложим к делу устройства исполнительной власти, то, по крайней мере, следует удостовериться, что его применение принесет не меньше пользы, чем вреда. Но я думаю, что принцип этот на исполнительную власть не распространяется. В этом отношении мое мнение полностью совпадает с мыслями писателя, которого знаменитый Юниус<sup>8</sup> называл «глубоким, основательным и хитроумным», а именно, что «гораздо легче ограничить исполнительную власть, если она сосредото-

---

<sup>8</sup> Юниус (Junius) — до сих пор нераскрытый псевдоним автора знаменитых напечатанных в лондонской газете политических писем, в которых король Великобритании Георг III и его министры обвинялись в незаконных политических манипуляциях, в том числе и в попрании парламентского иммунитета представителя Палаты общин Джона Уилкса. Изданные отдельной книгой в том же 1772 г., письма эти принадлежали перу человека, прекрасно знакомого с закулисными интригами двора, и были огромной политической сенсацией своего времени. *Пер.*

точена в руках одного человека»<sup>9</sup>, что народу в таких условиях удобнее следить за тем, как осуществляются вверенные им полномочия, и что любая форма многоначалия не способствует, а скорее угрожает свободе.

Достаточно будет небольшого отступления, чтобы показать всю невозможность достижения той разновидности безопасности исполнительной власти, которую, по мнению иных, нам обещает многоначалие. Власть должна быть рассредоточена настолько, чтобы значительно затруднить возможность общности между ее равноправными верховными представителями, ибо иначе совет станет вероятным источником не безопасности, а именно опасности. Доверие и сила нескольких лиц, взятые в своей совокупности, составляют куда большую угрозу свободе, чем доверие и сила каждого из них в отдельности. Поэтому вероятность, равно как и степень, возможного злоупотребления властью значительно выше в тех случаях, когда власть вверена небольшому числу лиц, причем достаточно небольшому, чтобы не помешать способному лидеру объединить их вокруг общих для них интересов, чем в тех случаях, когда власть вверена в руки одного человека, который, благодаря лишь тому, что он один, оказывается у всех на виду и не может сосредоточить в своих руках такую силу, которая дается лишь группе сообщников. Римские децемвиры, названные так по их

---

<sup>9</sup> De Lolme (прим. Публия). Жан Луи де Лольм (1740-1806) — французский политический мыслитель, автор классического исследования политического устройства Англии («*Constitution de l'Angleterre.*» [Амстердам, 1774 г.]), неоднократно переведившегося на английский язык. См., напр., *The constitution of England, or, An account of the English government; in which it is compared, with the republican form of government, and occasionally with the other monarchies in Europe* (London, 1775). Пер.



числу<sup>10</sup>, куда больше угрожали узурпацией чужих полномочий, чем если бы власть их была вверена *одному* лицу<sup>11</sup>. Никому не придет в голову предлагать верховный орган исполнительной власти, состоящий из намного большего числа лиц. Число членов совета, предлагаемое при главе исполнительной власти, колеблется от шести до двенадцати. Шесть ли, двенадцать ли, состав этот достаточно невелик, чтобы было легко объединиться, а такого сообщничества Америке стоит опасаться больше, чем властолюбия одного сколь угодно властолюбивого лица. Для благих начинаний главы исполнительной власти, который сам отвечает за свои действия, совет будет служить лишь помехой, для вредных же он чаще всего будет орудием и подспорьем, и во все времена им будут пользоваться как прикрытием, скрывающим от народа прегрешения верховной власти.

Я воздержусь здесь от обсуждения вопроса о расходах. Все же должно быть очевидным, что, если состав совета будет соответствовать тем функциям, ради которых он был утвержден, то жалованье членам его, коим придется переехать на жительство в расположение правительства, составит сумму для государственного бюджета достаточно значительную, чтобы тратить ее на столь сомнительное дело.

Теперь остается лишь добавить, что до обнародования новой Конституции мне редко приходилось встречаться с разумным человеком из какого бы то ни

---

<sup>10</sup> Десять. (Буквально десять мужей, лат. *Пер.*)

<sup>11</sup> Гамильтон, очевидно, имеет в виду римский институт децемвиров, образованный в 451 и возобновленный в 450 гг. до н. э. для кодификации законов. Члены второй коллегии децемвиров известны своими посягательствами, так и не увенчавшимися успехом, узурпировать полномочия консулов и трибунов. *Пер.*

было штата, который бы не заключил, исходя из собственного опыта, что единоначалие исполнительной власти нашего штата является одним из самых главных достоинств нашей конституции<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Т. е. конституции штата Нью-Йорк.

№ 78: Гамильтон

**СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И УСТРОЙСТВО ЕЕ  
В СВЯЗИ С НЕОГРАНИЧЕННЫМ СРОКОМ  
СЛУЖБЫ СУДЕЙ ПРИ УСЛОВИИ  
БЕЗУПРЕЧНОГО ПОВЕДЕНИЯ**

*Мая 28 1788 г. <sup>1</sup>*

Мы переходим теперь к рассмотрению судебной власти согласно предлагаемой Конституции<sup>2</sup>. Обзор недостатков системы нашей Конфедерации ясно показывает всю выгоду и необходимость федеральной судебной власти. Здесь очевидно будет излишним повторять, почему ее учреждение обязательно, ибо с самою мыслью этой никто не спорит. Другое дело — форма ее устройства и степень влияния, к чему я и предлагаю нам сейчас обратиться.

---

<sup>1</sup> Статьи 78-85 датируются 28 мая 1788 г., днем, когда Мэдисон и Гамильтон отправили их в числе последних сорока девяти статей в типографию (до этого статьи, конечно, публиковались в газетах). Вскоре они вышли вторым томом. Первые 36 статей были опубликованы отдельным изданием 22 марта 1788 г. *Пер.*

<sup>2</sup> В статьях 78-83 рассматриваются вопросы федеральной судебной власти, определяемой Статьей III Конституции США. *Пер.*

При учреждении судебной власти следует иметь в виду следующие соображения: (1) процедура назначения судей, (2) условия их службы, (3) распределение судебной власти между различного рода судами и взаимоотношения между последними.

*Первое.* Что касается процедуры назначения, то она не отличается от процедуры назначения должностных лиц в правительственных органах Союза, и поскольку вопрос этот был исчерпан в посвященных ему двух последних статьях, я не стану здесь к нему возвращаться<sup>3</sup>.

*Второе.* Что касается условий службы судей, то здесь имеется в виду, главным образом, срок их пребывания в должности, обеспечение их содержания и меры предосторожности против безответственных действий.

В соответствии с планом, выдвинутым Конституционным конвентом, все судьи, которые могут быть назначены Соединенными Штатами<sup>4</sup>, имеют право оставаться в должности неограниченный срок при условии *безупречного поведения*. Такой подход соответствует наиболее уважаемым конституциям штатов, в том числе и нашего<sup>5</sup>. То, что находятся люди, подвергающие сомнению правильность такого подхо-

---

<sup>3</sup> Статьи 76 и 77 посвящены толкованию правила, по которому за президентом закрепляется право выбора и назначения должностных лиц верховной власти, а за Сенатом — право на «совет и согласие», необходимые для утверждения в должности назначаемого президентом лица (см. раздел 2 Статьи II Конституции США). Гамильтон рассматривает это правило как с точки зрения его эффективности в деле подбора наиболее квалифицированных лиц, так и с точки зрения равновесия и взаимного ограничения, или сдерживания, властей. *Пер.*

<sup>4</sup> Т. е. федеральным правительством. *Пер.*

<sup>5</sup> Т. е. Нью-Йорк. *Пер.*

да, говорит только о том, насколько одержимость духом противоречия исказила их воображение и способность к разумной оценке. Критерий безупречного поведения как условие пребывания в должности судьи следует по праву считать одним из наиболее важных современных усовершенствований правительственной власти. При монархической системе правления оно ограждает народ от деспотии государя; в республике оно служит таким же препятствием против возможного посягательства и гнета представительной власти. Вряд ли найдется в распоряжении правительства лучше этого средство обеспечить постоянство, честность и беспристрастность в исполнении законов.

Внимательный наблюдатель, интересующийся различными ведомствами власти, не преминет заметить, что в системе с четким разделением властей судебная власть, по природе своей, менее других способна угрожать политическим правам, гарантированным Конституцией, ибо она менее других в состоянии нарушить их и нанести им серьезный ущерб. Исполнительная власть держит в своих руках не только почести, которые она раздает от имени общества, но и меч общества. Законодательная власть не только ведаёт казней, но предписывает правила, в соответствии с которыми осуществляются обязанности и права каждого гражданина. Напротив, судебная власть не имеет непосредственного отношения ни к мечу, ни к казне, ей не дано влиять ни на вооруженную силу общества, ни на богатство его, так же не дано ей быть и силой, которая сама является инициатором решений. Справедливо можно заметить, что она не обладает ни СИЛОЙ, ни ВОЛЕЙ, а лишь способностью судить, и даже в этом деле исполнение решений судебной власти зависит от исполнительной.

Такое, по существу элементарное понимание судебной власти приводит нас к ряду выводов. Судебная власть является бесспорно самой слабой из трех властей<sup>6</sup>, ей нечего надеяться на успех при посягательстве на полномочия двух других. Напротив, необходимо сделать все возможное, чтобы оградить судебную власть от их посягательства. Бесспорно также и то, что хотя в отдельных случаях суды и бывают повинны в несправедливом угнетении, они не способны угрожать свободе народа в целом, коль скоро, не премину добавив, соблюдается четкое разделение между судебной, с одной стороны, и исполнительной и законодательной властями, с другой. Ибо я полностью согласен, что «не может быть свободы до тех пор, пока власть судить не будет отделена от исполнительной и законодательной власти»<sup>7</sup>. Далее, можно справедливо утверждать, что поскольку судебная власть, взятая сама по себе, неспособна угрожать свободе, но в союзе с одной из двух других властей представляет для свободы серьезную угрозу, что поскольку последствия такого союза будут определяться зависимостью судебной власти от одной из двух других, каким бы ни было их формальное разделение, что благодаря свойственной ей слабости, судебная власть постоянно рискует потерять свои полномочия, поддаться благоговению перед другими властями или их влиянию и что поскольку ничто так не укрепляет независимость как постоянство в должности, назначение судей на неограниченный срок является обязательным условием устройства судебной

---

<sup>6</sup> Говоря о них, знаменитый Монтескье заметил: «Из трех выше означенных властей, СУДЕБНАЯ практически не располагает властью». *О духе законов*, т. I, с. 186.

<sup>7</sup> Там же, с. 181.

власти и, более того, служит одним из основных средств обеспечения справедливости и безопасности общества.

Полная независимость судебной власти особо обязательна при ограничивающей конституции. Ограничивающей я называю такую конституцию, которая налагает на законодательную власть ясно оговоренные ограничения, например, запрещение принимать билли об опале<sup>8</sup> и законы *ex post facto*<sup>9</sup> и т. п. Ограничения такого рода будут соблюдаться только благодаря судам, которые в порядке возложенных на них обязанностей должны будут объявлять недействительными законодательные акты, противоречащие явному смыслу Конституции. А не будет этого, то и всякое конституционное ограничение привилегий и прав неизбежно потеряет свою силу.

В отношении права судов провозглашать законы недействительными у некоторых граждан возникло замешательство, ибо им представляется, что доктрина эта утверждает превосходство судебной власти над законодательной. По их мнению, то ведомство, которое может отменить решение другого ведомства, должно обязательно обладать над последним превосходством. Поскольку доктрина эта служит основанием целого ряда американских конституций, краткое рассмотрение ее здесь будет вполне уместно.

---

<sup>8</sup> См. раздел 9, Статьи I Конституции США. Т. н. билль об опале — это законодательный акт, который не только без суда и следствия провозглашает человека виновным в преступлении, чаще всего в измене, но и приговаривает его к смертной казни. См. также Статью III, раздел 3, относительно измены. *Пер.*

<sup>9</sup> Т. е. принимать законы вопреки правилу, что закон обратной силы не имеет. См. раздел 9, Статьи I Конституции США. *Пер.*

Нет более ясного политического принципа, чем тот, который гласит, что любая мера, предпринятая органом делегированной власти, теряет свою силу, если она противоречит общему смыслу вверенных этому органу полномочий. Поэтому не может быть действительным никакой противоречащий Конституции законодательный акт. Отрицать это значит утверждать, что заместитель выше начальника, слуга выше господина, представители народа выше самого народа, что люди, облеченные властью на определенных условиях, могут совершать действия, не только не предусмотренные, но и запрещенные их полномочиями.

Если же станут утверждать, что органы законодательной власти сами являются конституционными судьями своих собственных полномочий и что их собственное толкование оных должно приниматься другими органами власти, то можно будет ответить, что поскольку Конституция ничего подобного не оговаривает, то принимать такие утверждения за само собой разумеющееся мы не имеем права. Иначе пришлось бы признать, что Конституция уполномочивает представителей народа подменить своею *волей* волю избирателей. Куда разумней предположить, что судам предназначено играть роль промежуточного органа между народом и законодательной властью с тем, чтобы, помимо прочего, удерживать последнюю в пределах вверенных ей полномочий. Толкование законов — это свойственная судебной власти особая ее прерогатива. Конституция фактически является основным законом, и именно так судьи и должны ее воспринимать. Поэтому им дано толковать смысл Конституции, равно как и смысл всякого акта законодательного органа. Если между ними возникнет



непримиримое противоречие, то естественно должно будет отдать предпочтение закону с превосходной обязывающей силой. Иными словами, предпочтение будет отдано не законодательству Конгресса, а Конституции, не пожеланиям представителей, а пожеланиям самого народа.

Однако такой вывод не означает превосходства судебной власти над законодательной. Он только означает превосходство воли народа над обеими, и там, где воля законодателей, провозглашенная в законодательстве, сталкивается с волей народа, провозглашенной в Конституции, там судьи должны руководствоваться последней. В своих решениях они должны следовать основным законам, а не тем, что принимаются в порядке полномочий, оговоренных самой Конституцией.

То, как действует эта прерогатива суда при необходимости рассудить между двумя законами, можно показать на основе хорошо знакомого примера. Нередко случается так, что существует два закона, которые либо отчасти, либо целиком друг другу противоречат, причем ни тот ни другой не содержит указаний на то, чем руководиться в таких случаях. В таком случае прерогатива суда — устранить противоречие, установить значение этих законов, равно как и условия их действия. Коль скоро можно их справедливым образом примирить, благоразумие и закон диктуют именно этот ход действий, а там, где примирение невозможно, приходится установить превосходство одного над другим. Правило, к которому прибегают в таких случаях в судах, это отдать предпочтение закону, принятому позднее других. Правило это, однако, не вытекает ни из какого положительного закона, создано по усмотрению и в соответствии

с логикой самого дела. Оно не навязано каким бы то ни было законодательным органом, а принято судами, поскольку они посчитали, что будет и справедливо, и уместно руководствоваться им при исполнении ими своих обязанностей в качестве толкователей законов. Они посчитали разумным, что при конфликте законов *одинаковой* силы предпочтение следует отдать закону, который воплотил в себе позднейшее волеизъявление законодательной власти.

Но там, где дело касается конфликта между законами неравной силы, один из которых служит основанием для другого, разумно пользоваться обратным правилом. Оно гласит, что следует отдать предпочтение более раннему акту начальствующего лица, а не более позднему акту его подчиненного, и соответственно, если какой-либо закон противоречит Конституции, долг судебных органов придерживаться Конституции, а закон, ей противоречащий, лишить силы.

Необоснованным будет и то возражение, что судебная власть, под видом противоречия закона Конституции, может подменить законное волеизъявление законодательных органов диктатом своего произвола. Такое, действительно, может произойти либо в случае с двумя взаимнопротиворечивыми законами либо при вынесении судебного решения касательно того или иного законодательного акта. Судам дано толковать законы, и если они будут склонны скорее изъяслять свою ВОЛЮ, чем выносить СУЖДЕНИЕ, то в результате действительно произойдет подмена законодательной воли волею суда. Но это наблюдение если и приводит к какому-то выводу, так только к бессмысленному, что не следует отделять судебную власть от законодательной.

Итак, коль скоро мы будем полагать суды основным средством защиты, ограничивающей конституции от посягательства законодательной власти, то и сомнений у нас не должно возникать в правильности назначения судей на неограниченный срок, ибо никакая мера не может сравниться с этим порядком в его способности укрепить в судьях настоящий дух независимости — необходимое качество для выполнения вверенной им тяжелейшей задачи.

Такая независимость судей одинаково необходима для защиты Конституции и прав личностей от воздействия тех пагубных веяний, которые, благодаря искусству злоумышленников или стечению обстоятельств, иногда распространяются в народе и которые, хотя они и быстро отступают перед добросовестными сведениями и свидетельствами разума, все же на какое-то время могут внести в правительственную систему опасные изменения и оказать грубое давление на то или иное меньшинство. Я, конечно, уверен, что друзья предлагаемой Конституции никогда не встанут на сторону врагов ее<sup>10</sup> и не будут подвергать сомнению основополагающий принцип республиканского правления, а именно право народа изменить либо отвергнуть существующую Конституцию, коль скоро она вступает в противоречие с их благосостоянием. Однако, как следует заметить, из этого принципа не вытекает, что каждый раз, когда несовместимое с существующей Конституцией пре-

---

<sup>10</sup> См. «Протест меньшинства Конвента в Пенсильвании», а также речь Мартина и т. п. (Лютер Мартин [1748-1836] — юрист и политический деятель, участник Конституционного конвента от шт. Мэрилэнд; отказался поставить свою подпись под конституцией, как документом, нарушающим суверенные права штатов. Пер.)

ходящее желание вдруг овладевает большинством избирателей, то их представители имеют право нарушать Конституцию, или что такое положение вещей в большей степени обязывает судей хитрить и закрывать глаза на нарушения Конституции, чем когда им приходится защищать Конституцию просто от посягательства органов законодательной власти. До тех пор, пока народ в порядке торжественного авторитетного акта не аннулировал или не изменил связующую его форму правления, до тех пор остается в силе обязательство народа в целом, равно и каждого гражданина в отдельности, ей повиноваться. И никакие доводы относительно якобы воли народа и пусть даже истинного знания его воли не дают права представителям отступать от Конституции до тех пор, пока не был принят этот акт. Нетрудно представить себе, что судьям потребуется необычная стойкость для того, чтобы выполнить свой долг защитников Конституции, когда законодательную власть подстрекает на посягательства голос мощной части народа.

Однако независимость судей необходима не только для защиты Конституции от нарушений, вызванных пагубными веяниями, которые время от времени овладевают обществом. Иногда нарушения касаются несправедливых пристрастных законов, попирающих всего лишь личные права той или иной группы граждан. Здесь тоже судьям потребуется твердость, без которой они не сумеют смягчить суровость таких законов и ограничить сферу их действия. Судебные решения такого рода ведут не только к ограничению непосредственного ущерба от направленных против меньшинства законов, но также и служат орудием, удерживающим законодательную власть от принятия впредь подобных актов, ибо законодатели после того,

как они удостоверятся в неизбежности препятствий, выставленных скрупулезной судебной властью на пути осуществления их несправедливых планов, будут как бы вынуждены, исходя из тех же самых несправедливых побуждений, ввести свои попытки в более ограниченное русло. Немногие понимают, сколь велико будет влияние этого механизма на характер деятельности нашего правительства. В ряде штатов уже дают о себе знать выгоды от независимости и сдерживающего крайности влияния судебной власти, и хотя суды и доставляют огорчение тем, чьи интриги натолкнулись на поставленные ими препятствия, в среде благочестивых и беспристрастных граждан их решения были встречены рукоплесканием и заслужили уважение и похвалу. Рассудительные граждане, к какой бы группе они ни принадлежали, должны высоко ценить все то, что содействует укреплению сего духа в судопроизводстве, ибо ни один человек не может зарекаться, что то же самое беззаконие, из которого сегодня он извлекает выгоду, завтра не сделает его своей очередной жертвой. Каждый должен теперь понимать, что дух беззакония подтачивает основания общественного и частного доверия, подменяя их всеобщим недоверием и напряженностью.

Если не дать возможность судьям воспользоваться порядком неограниченного срока службы, то не следует ждать от них непоколебимой защиты Конституции и прав отдельных граждан, т. е. тех качеств, которые необходимы судебной власти. Периодические назначения, как бы они ни регулировались и кем бы они ни делались, будут иметь гибельные последствия для независимости судов. Если дать такую власть исполнительным либо законодательным органам, то

следует ожидать со стороны судов особой услужливости по отношению к тем, кто будет ведать назначениями на ограниченный срок, если передать эту функцию в ведение обеим властям, то услужливость будет оказываться и тем и другим. А если передать ее в руки народа или его особо избранных для этого представителей, то следует опасаться соблазна суду справляться с общественным мнением, а не, как то полагается, руководствоваться исключительно законами и Конституцией.

Приведу еще один веский довод в пользу неограниченного срока службы судей, на этот раз исходя из самих качеств, необходимых судьям в их деятельности. Часто приходится слышать справедливое замечание, что объемистый свод законов служит тем бременем, которое, однако, неизбежно сопутствует достоинствам свободной системы правления. Для того, чтобы избежать судебного произвола, необходимо связать суды строгими правилами и прецедентами, которыми они могли бы руководствоваться в каждом подсудном им деле. Легко также убедиться на основе широкого разнообразия спорных вопросов, которые проистекают из глупости и зловредности человеческой, что объем прецедентов постоянно и неизбежно возрастает, что, в свою очередь требует необыкновенной усидчивости, трудолюбия и долготерпения от тех, кто посвятил себя их изучению. Поэтому число людей, достаточно подготовленных для того, чтобы занять должность судьи, всегда будет довольно невелико. А если принять во внимание подверженность человеческой природы разным порокам, то следует заключить, что число сочетающих необходимую в судье честность с необходимыми знаниями будет и того меньше. Исходя из этих сообра-

жений, можно со справедливостью утверждать, что у правительства не будет большого выбора между подходящими кандидатурами и что при ограниченном сроке службы судей достойные кандидаты будут иметь меньше оснований поменять свою очевидно весьма прибыльную юридическую практику на место судьи. А это, в свою очередь, приведет к тому, что судопроизводство окажется в руках менее подходящих к своей должности юристов, менее способных вести судопроизводство с достоинством и пользой для людей. Если принять во внимание наши сегодняшние обстоятельства и то положение, в котором мы будем находиться еще долгое время, малое число достойных кандидатов на места судей создает дополнительное основание для системы неограниченного срока службы судей, хотя и следует признать, что этот последний довод уступает в убедительности выше приведенным.

Итак, Конституционный конвент несомненно поступил правильно, приняв за образцы те конституции, которые установили *безупречное поведение* единственным условием, ограничивающим срок службы судьи. Не сделай он этого, план, им представленный, содержал бы серьезное упущение, непростительное для добротного правительства. Опыт Великобритании служит нам замечательным примером превосходства такого порядка.

## № 84: ГАМИЛЬТОН

### ПО ПОВОДУ ОСТАВШИХСЯ ВОЗРАЖЕНИЙ

Мая 28 1788 г.

По ходу нашего обзора Конституции мы постарались рассмотреть и ответить на большинство выдвинутых против нее возражений. В настоящей статье мне хотелось бы уделить внимание тем остающимся возражениям, о которых мы еще не говорили либо просто по упущению, либо по несовместимости их с темами, вокруг которых мы построили наши статьи. Поскольку, однако, обзор наш значительно затянулся, я надеюсь отдать здесь должное краткости изложения и рассмотреть оставшиеся возражения в одной статье.

Наиболее серьезным из них следует считать возражение по поводу отсутствия в предлагаемой Конституции билля о правах<sup>1</sup>. В ответ на это возражение,

---

<sup>1</sup> Впоследствии, а именно в 1791 г., билль о правах все же был принят, хотя и не в той форме, которую критикует здесь Гамильтон. В Конституции США он составляет первые десять Поправок. *Пер.*



помимо прочего, обычно ссылаются на такое же отсутствие билля о правах в конституциях ряда штатов. Одним из таких штатов является Нью-Йорк. Однако, выражая безграничное восхищение по поводу основного закона Нью-Йорка, противники новой Конституции в нашем штате оказываются среди самых горячих сторонников билля о правах. Дабы оправдать свое рвение, они указывают на два момента. Во-первых, хотя конституция Нью-Йорка действительно не содержит билля о правах как такового, она тем не менее включает в свой текст различные положения в защиту некоторых привилегий и прав, которые по существу аналогичны биллю о правах. Во-вторых, конституция Нью-Йорка принимает как Общее право<sup>2</sup>, так и законы Великобритании в их полной мере, а они обеспечивают защиту многих прав, особо не оговоренных в конституции штата.

По поводу первого я могу сказать, что предлагаемая Конвентом Конституция, как и основной закон Нью-Йорка, также содержит целый ряд подобных положений.

Не касаясь положений, непосредственно относящихся к устройству системы правления, мы находим следующие. Статья I, раздел 3, пункт 7, гласит: «Осуждение по порицанию, т. е. импичменту, ограничивается отстранением от должности и лишением права занимать и исполнять какую-либо почетную или оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов. Однако в дальнейшем, тем не менее, лицо, осужденное по порицанию, т. е. импичменту, может подвергаться расследованию, ему может быть

---

<sup>2</sup> См. Статью 37, примечание 2. *Пер.*

предъявлено обвинение, оно может быть предано суду, осуждено и приговорено к наказанию — в соответствии с законом»<sup>3</sup>. Раздел 9 той же Статьи, пункт 2, гласит: «Не допускается какая-либо приостановка habeas corpus, если этого только не потребует общест-венная безопасность в случае мятежа или вторжения». Пункт 3 гласит: «Не могут приниматься билли об опале или какие-либо законы ex post facto». Пункт 7 гласит: «Соединенные Штаты не жалуют никаких дворянских титулов, и ни одно лицо, занимающее какую-нибудь оплачиваемую или почетную должность на службе Соединенных Штатов, не может без согласия Конгресса принять тот или иной дар, вознаграждение, должность или титул от какого-либо короля, принца или иностранного государства». Статья III, раздел 2, пункт 3, гласит: «Все дела о преступлениях, за исключением рассматриваемых в

---

<sup>3</sup> Процедура порицания, т. е. импичмента, включает в себя следующие этапы: расследование лица, подозреваемого в должностном преступлении; выдвижение обвинения против этого лица; суд над этим лицом; наказание. Палата представителей Конгресса США решает вопрос о проведении расследования и о выдвижении обвинения. Если Палата представителей, проведя соответствующее расследование, выдвинула обвинение, то дело импичмента передается в Сенат, который в этом случае облекается судебной властью (сенаторы приносят особую присягу) и далее осуществляет суд. Для того, чтобы осудить должностное лицо к порицанию, требуется согласие не менее двух третей присутствующих судей. Если лицо осуждено к порицанию, то наказание, как гласит Конституция, должно ограничиваться «отстранением от должности и лишением права занимать и исполнять какую-либо почетную или оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов». Но не более. Именно об этом и идет речь в первой части седьмого пункта. Однако, как гласит вторая часть, должностное лицо, тем или иным образом затронутое процедурой порицания, может в дальнейшем подвергаться преследованию по закону, как и любое другое подозреваемое в преступлении лицо. *Пер.*

порядке импичмента, подсудны суду присяжных; судебное разбирательство происходит в том штате, где было совершено преступление, а если оно было совершено вне пределов штата, то суд происходит в том месте или местах, которые будут предусмотрены в законе, изданном Конгрессом». Раздел 3 той же Статьи: «Под изменой Соединенным Штатам подразумевается только возбуждение войны против них, присоединение к их врагам, оказание им помощи и услуг. Никто не может быть признан виновным в измене, если это не будет подтверждено показаниями двух свидетелей инкриминируемого акта или собственным признанием обвиняемого в открытом судебном заседании». Пункт 3 того же раздела<sup>4</sup> гласит: «Конгресс имеет право определить наказание за измену, но осуждение за измену не должно влечь за собой лишения гражданских прав или конфискации имущества иначе, как при жизни осужденного, и не распространяется на членов семьи».

Перечисленные положения позволяют усомниться в преимуществе конституции штата в этом отношении перед Конституцией, которую предложил Конвент. Учреждение предписания *habeas corpus*, запрет на законы *ex post facto* и ДВОРЯНСКИЕ ТИТУЛЫ, *которым ничто в конституции нашего штата не соответствует*, обеспечивают, по-видимому, более действенную защиту свободы и республиканских принципов, чем положения, оговоренные основным законом Нью-Йорка. Объявлять действие преступным после того, как действие было совершено, иными словами, подвергать людей наказанию за действия,

---

<sup>4</sup> См. параграф 2, раздел 3, Статью III Конституции США.  
*Пер.*

которые, когда они совершались, не нарушали закона, а также практика тюремного заключения по произволу власти — все это излюбленные и грозные орудия, служившие тирании во все времена. Здесь следует процитировать наблюдения рассудительного Блэкстона<sup>5</sup> по поводу последнего: «Лишить человека жизни либо насильно конфисковать его имущество без обвинения или суда будет актом деспотии, столь вопиющим, что заставит всю страну опасаться тирании; но если лишить человека свободы, тайно препроводив его в тюрьму так, чтобы страдания его оставались неизвестными либо были забыты, то такой акт, будучи более скрытым от публики и не вызывающим острой реакции, является в силу этого более опасным орудием произвола власти». При каждом удобном случае, изолируясь в панегириках habeas corpus, Блэкстон особо подчеркивает его ценность как «БАСТИОНА британской конституции»<sup>6</sup>.

Нет нужды комментировать значение запрета на дворянские звания, запрета, который воистину является краеугольным камнем республиканской системы правления, ибо до тех пор, пока запрет этот существует, можно не сомневаться, что правительство останется народным.

По поводу второго положения, будто бы конституция штата подтверждает Общее право и законы Великобритании, следует заметить, что эти последние могут подвергаться «таким изменениям и ог-

---

<sup>5</sup> См. его «Комментарии», т. 1, с. 136. (Сэр Уильям Блэкстон [1723-1780] — известный английский юрист, первый профессор английского, в отличие от римского, законодательства, автор четырехтомного курса лекций, «Комментарии к английским законам», изданного в 1765-1769 гг. *Пер.*)

<sup>6</sup> Там же, т. 4, с. 438.

раничениям, которые время от времени будут в их отношении предприниматься законодательным собранием»<sup>7</sup>. Таким образом, законы эти в любой момент могут быть отменены обыкновенной законодательной властью и, конечно же, не обладают конституционной санкцией. Да и сама содержащаяся в конституции декларация по поводу признания этих древних законов была вызвана не чем иным, как революцией и возникшими в результате нее опасениями по поводу преемственности законов. Исходя из этого, нельзя относиться к этой декларации как к декларации прав, которая в наших конституциях имеет смысл ограничения власти самого правительства.

Нередко приходится слышать справедливое замечание, что билли о правах восходят к договоренностям между королями и их подданными, к ограничениям прерогатив в пользу привилегий, к сохранению тех прав, которые не были переданы королю. Таковой была МАГНА КАРТА, которой бароны с мечом в руках добились у короля Иоанна<sup>8</sup>. Таковыми были и подтверждения хартии последующими королями. Таковым было *Прошение о правах*, на которое Карл I дал согласие в начале своего правления. Таковой же была *Декларация прав*, которую лорды и члены Палаты Общин представили Вильгельму Оранскому в 1688 г. и которую они впоследствии узаконили актом Парламента, получившим название билля о правах<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Гамильтон цитирует конституцию Штата Нью-Йорк. *Пер.*

<sup>8</sup> Магна Карта (Magna Carta или Magna Charta) – Великая хартия вольностей, основной конституционный документ британского правительства, которым король Иоанн добровольно, как записано в Хартии, наделил своих баронов, осадивших его двор в 1215 г. *Пер.*

<sup>9</sup> *Декларация прав* подвела формальный юридический итог борьбе между Стюартами и Парламентом, закончившейся свер-

Поэтому должно быть очевидно, что в своем первоначальном значении эти положения не приложимы к основанным на истинном народовластии конституциям, которые осуществляются истинными представителями и слугами народа. Строго говоря, в этом последнем случае народ и не отказывается ни от каких прав в пользу правительства; а поскольку он оставляет за собой все права, ему и не требуется никаких особых оговорок. Как гласит Конституция, «МЫ, НАРОД Соединенных Штатов, в целях обеспечения нам и нашему потомству благ свободы учреждаем и вводим эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки»<sup>10</sup>. Вот признание прав народа более веское, чем томы всех этих афоризмов, из которых состоят билли о правах, записанные в конституциях ряда наших штатов и которые более уместны в сочинении на тему этики, а не в основном документе конституционного правительства.

Доскональные подробности особых прав куда менее уместны в такой конституции, которая, как и предложенный Конвентом документ, ставит себе целью лишь урегулировать общие политические интересы народа, а не устанавливать правила для всякого рода дел личного и частного порядка. Таким образом, если считать оправданной громкую критику предлагаемой Конституции в отношении билля о правах, то тогда конституция нашего штата тем

---

жением последнего короля линии Стюартов, Джеймса II, и водворением на престол Вильгельма III Оранского и Марии II, принявших *Декларацию*. Последняя была принята Парламентом в виде закона, т. н. *Act of Settlement*, в 1701 г. *Пер.*

<sup>10</sup> Гамильтон приводит лишь начало и конец преамбулы Конституции США. *Пер.*

более должна быть достойна всяческого порицания. По сути, однако, как тот, так и другой документ содержат в себе все, что им разумно требуется и что соответствует поставленным перед ними задачам.

Однако я могу пойти и дальше, утверждая, что билли о правах, в том смысле, как о них сейчас спорят, не только не являются необходимыми для Конституции, но и могут повредить ей. Ибо они декларируют ограничения таких прав, которых никто никому не передавал, и в силу этого могут послужить правдоподобным предлогом для того, чтобы иные ведомства получили больше власти, чем полагается по конституции. Зачем, действительно, заявлять, что не полагается совершать действий, на совершение которых и так права ни у кого нет? Зачем, например, говорить, что не следует ограничивать свободу печати, когда и так никто не имеет права вводить какие-либо ограничения? Я не хочу утверждать, что такое положение даст кому-то полномочия контролировать дела печати, но нельзя и сомневаться, что в руках склонных к узурпации людей оно может послужить правдоподобным предлогом для востребования такого рода полномочий. Не исключено, что такие люди могут достаточно правдоподобным образом встать на защиту Конституции от обвинений ее в бессмысленности в тех пунктах, где она оговаривает злоупотребления теми полномочиями, которые никому и не вверялись. Запрет на ограничение свободы печати, как они станут доказывать, явно подразумевает, что надлежащие полномочия для надзора за прессой должны быть переданы правительственным органам. Пример этот показывает одно из возможных злоупотреблений доктриной выведенных из закона пол-

номочий<sup>11</sup>, к которым может привести потворство неумеренной горячности в вопросах биллей о правах.

Хотя и много уже говорилось о свободе печати, я не могу удержаться, чтобы не добавить одно-два замечания. Во-первых, как я убедился, в конституции штата о ней нет ни слова. Во-вторых, я утверждаю, что все сказанное по этому поводу конституциями остальных штатов ровно ничего не означает. Какой смысл в декларации, что «свобода печати должна сохраняться без нарушений»? Что есть свобода печати? Как определить эту свободу без того, чтобы не дать повод для уверток? Я считаю, что дать такое определение невозможно и непрактично, а, исходя из этого, я заключаю, что защищенность прессы, какие бы благие заявления на этот счет ни содержались в конституции, должна в полной мере зависеть от общественного мнения и от характера народа и правительства в целом<sup>12</sup>. Вот где, в конечном итоге, должны мы искать, как я это отметил в другой связи, единственное твердое основание для всех наших прав.

---

<sup>11</sup> Имеются в виду полномочия, особо в законе не оговоренные, но, как утверждают сторонники такого подхода, вытекающие из него по толкованию. История защиты и расширения гражданских прав в Америке тесно связана с этой доктриной.  
*Пер.*

<sup>12</sup> Нередко ссылаются на положения о налогообложении, дабы показать, что новая Конституция содержит в себе механизм, способный ограничить свободу печати. Иными словами, утверждается, что правительство сможет наложить на органы печати такой высокий налог, что фактически это будет означать запрет на тот или иной орган. Я не понимаю, однако, как декларации о свободе печати, содержащиеся в конституциях штатов, могут помешать законодательным органам штата облагать органы печати налогом. Нельзя все-таки утверждать, что обложение органа печати каким угодно малым налогом является ограничением его свободы. Мы знаем, что в Великобритании печать



Однако существует еще одна точка зрения на этот счет. Дело в том, что, несмотря на всю эту критику Конституции, сама она — с какой бы стороны мы к ней разумно ни подошли и какие бы цели мы ей разумно ни приписывали, — не что иное, как БИЛЛЬ О ПРАВАХ. Совокупность биллей о правах в Великобритании составляют ее конституцию, и, наоборот, конституция каждого государства и есть его билль о правах. Предлагаемая Конституция, если она будет принята, станет биллем о правах Союза. Разве не одна из целей билля о правах — провозгласить и определить политические привилегии граждан в структуре правления? Именно это и сделано в наиболее полной и точной форме в плане Конвента, включая различные меры охраны общественной безопасности, которых не найти в конституциях штатов. Разве не ставит билль о правах себе целью — определить некоторые формы неприкосновенности и процедуры, которые непосредственно касаются личных и частных интересов? Как мы убедились, план Конвента в ряде разделов уделил этому вопросу должное внимание. Обращаясь теперь к биллю о правах в

---

облагается налогом, и все же нигде так не свободна печать, как в этой стране. А если возможно обложение налогом без нарушения свободы печати, то очевидно, что величина налога должна зависеть от решения законодателей, а оно, в свою очередь, регулируется общественным мнением. Из этого следует, что никакие заявления общего рода относительно свободы печати не способны обеспечить ее дополнительной защитой. А нарушить эту свободу посредством налогообложения можно как при конституции, содержащей на сей счет особые декларации, равно как и при предлагаемой Конституции, в которой ничего по этому поводу не говорится. Заявление, что свобода печати не должна ограничиваться, имеет приблизительно столько же шансов на успех, как заявление, провозглашающее, что система правления должна быть свободной или что не следует устанавливать чрезмерные налоги.

буквальном значении этого термина, мы убеждаемся, что нельзя утверждать, будто он не нашел отражения в работе Конвента<sup>13</sup>. Быть может, он не нашел достаточного отражения в Конституции (хотя это будет трудно доказать), но ни в коем случае нельзя отрицать, что его элементы присутствуют в проекте основного закона. Не станем же мы придавать значения порядку, в каком Конституция декларирует права граждан, коль скоро она их провозглашает частью основного закона, устанавливающего всю систему правления. Исходя из выше сказанного, следует заключить, что в отношении билля о правах возражения, выдвинутые против Конституции, нацелены не на саму сущность документа, а лишь на форму и стиль его.

Еще одно возражение, достаточно популярное, если судить по тому, как часто к нему прибегают, можно свести к следующей формулировке: «Нельзя давать общенациональному правительству столь обширные полномочия, как будет полагаться по новой Конституции, ибо правительство это будет расположено столь далеко от многих областей страны, что у избирателей не будет возможности должным образом проследить за действиями своих представителей». Если эти соображения что-то и доказывают, так только то, что вообще не следует иметь общенационального правительства. Ибо те полномочия, которые следует вверить, по всеобщему мнению, союзному правительству, не могут без опасения быть переданы такому органу власти, который не поддается должному контролю. Однако есть способ показать, что возражения такого рода на самом деле безосновательны. Во всех приводимых доводах, ка-

---

<sup>13</sup> Т. е. в Конституции. *Пер.*

сающихся вопроса расстояний, присутствует значительный элемент иллюзии воображения. Из каких источников избиратели в графстве Монтгомери черпают сведения о действиях законодательных органов штата? Непосредственно наблюдать за их работой у них нет возможности. На такое способны лишь те, кто находится в непосредственной близости к собранию. Итак, им приходится полагаться на сообщения наиболее умных и доверенных мужей. Но как будут эти мужи получать свои сведения? Очевидно, они будут извлекать их из своих наблюдений за осуществлением законодательных мер, из периодически публикуемого журнала заседаний Конгресса<sup>14</sup>, из переписки с их представителями, равно как и с другими лицами, проживающими вблизи законодательного собрания. Все это, конечно, относится не только к графству Монтгомери, но и ко всем графствам, расположенным на значительном расстоянии от правительственного центра.

Не менее очевидно и то, что в распоряжении народа будут те же самые источники сведений о деятельности их представителей в союзном правительстве, а вызванные расстоянием трудности сообщения будут более чем уравновешены бдительностью правительственных органов штатов. Органы исполнительной и законодательной власти каждого штата будут, как часовые, следить за должностными лицами на службе в общенациональной администрации. А поскольку в распоряжении штатов будут средства регулярного и надежного сбора сведений, то их правительства всегда будут отлично осведомлены о деятельности тех, кто представляет граждан штата в центральных пра-

---

<sup>14</sup> См. Статью I, раздел 5, параграф 3. *Пер.*

вительственных органах, и они всегда смогут распространить эти сведения среди населения штата в целом. Одно соперничества между представителями штата в Конгрессе США и конгрессменами штатов достаточно, чтобы увериться в том, что граждане не будут осведомлены обо всем, что как-то может ущемить их законные права и интересы. На основании сказанного следует заключить, что благодаря такой системе граждане будут куда лучше осведомлены о работе центрального правительства, чем они осведомлены в настоящее время о работе представителей власти своего собственного штата.

Следует также помнить, что в том, что касается свободы и всеобщего благоденствия, люди, проживающие вблизи центральных правительственных органов, не менее других заинтересованы в исправной работе правительства и в случае необходимости всегда будут готовы бить тревогу и указать на виновных в каком бы то ни было пагубном начинании. Общественная печать тотчас передаст эти сведения в отдаленные уголки Союза.

Среди самых воистину неожиданных возражений, выдвинутых против предлагаемой Конституции, самое необыкновенное и наименее правдоподобное состоит в том, что в Конституции никак не оговорены задолженности, *полагающиеся Соединенным Штатам*. Этот факт подается как прощение долгов Соединенными Штатами и как злонамеренная уловка, призванная укрыть должников казны. Газеты кишели бранью, возбуждающей страсти по сему поводу. Однако совершенно ясно, что обвинения эти совершенно безосновательны и что проистекают они либо из крайнего невежества, либо из крайнего бесчестия. Помимо замечаний по этому вопросу, которые я

сделал в другом месте, здесь я лишь напомним, что, в соответствии как со здравым смыслом, так и с общепринятыми правилами политической жизни, «при изменении формы гражданского правительства государства не теряют никаких прав равно и не освобождаются от обязательств»<sup>15</sup>.

Последнее заслуживающее внимания возражение, которое мне сейчас приходит на память, связано со статьей расходов. Если бы и было верно, что учреждение нового правительства повлечет за собой значительное повышение расходов, то это соображение не должно никак повлиять на решение принимать или не принимать предлагаемую Конституцию.

Большинство граждан Америки справедливо придерживаются убеждения, что Союз является основой их благосостояния. За незначительным исключением, здравомыслящие люди, к каким бы партиям они ни принадлежали, понимают, что при настоящей системе, не изменив ее коренным образом, сохранить Союз будет невозможно, что новые, широкие полномочия должны быть вверены главе страны и что это потребует реорганизации федерального правительства, ибо вверять такие полномочия единому правительству<sup>16</sup> небезопасно. Принимая все это во внима-

---

<sup>15</sup> См. «Институты» Разерфорда, т. 2, книга II, глава X, разделы XIV и XV. См. также у Гроциуса, кн. II, глава IX, разделы VIII и IX. (Имеются в виду Thomas Rutherford, *Institutes of Natural Law: Being the Substance of a Course on Grotius de Jure Belli et Pacis*, 2 vols. [Cambridge, 1754-56], и Hugo Grotius, *On the Law of War and Peace. Three Books. Wherein Are Set Forth the law of nature and of nations. Also the Principle of Public Law* [Amsterdam, 1646]. Пер.)

<sup>16</sup> Т. е. правительству, которое, как Континентальный Конгресс при Статьях Конфедерации, не было основано на принципе разделения и взаимного ограничения правительственных властей. Пер.

ние, нельзя не согласиться, что вопрос о необходимых в этой связи расходах не должен подниматься вообще, ибо нельзя сузить основу предлагаемого правительства, не повредив безопасности всей системы. Два органа законодательной власти первоначально будут состоять лишь из шестидесяти пяти лиц, число, равное пределу состава Конгресса при существующей Конфедерации<sup>17</sup>. Не спорю, число это должно будет увеличиться, но увеличение будет соответствовать приросту населения и ресурсов страны. Очевидно, что при меньшем числе представителей даже в начале правления нового правительства следует опасаться злоупотреблений властью. А если сделать это число постоянным, такое решение в будущем приведет к тому, что при увеличении населения представительство окажется недостаточным.

Но откуда следует ожидать столь пугающего роста расходов? Как утверждают, одним из таких источников якобы будет увеличение числа функций федерального правительства при новой Конституции. Остановимся на этом положении.

Очевидно, что основные правительственные ведомства при нынешней системе будут соответствовать ведомствам при новой. Теперь уже имеются Военный секретарь, Секретарь по иностранным делам, Секретарь по внутренним делам и Управление казначейства, состоящее из трех человек, казначея, помощников, клерков и т. п. Эти учреждения необходимы при любой системе, как старой, так и новой, и здесь не будет перемен. Что касается послов и других должностных лиц, служащих за границей, то в этом отношении предлагаемая Конституция лишь улучшит

---

<sup>17</sup> См. Статьи Конфедерации, V. *Пер.*

их положение, придав ему больше почтения и сделав их службу более полезной для страны. Что касается сборщиков податей, то здесь несомненно последует значительное увеличение числа федеральных служащих. Но из этого нельзя заключить, что расходы на общественные нужды должны будут увеличиться. Во многих случаях чиновные должности штатов просто станут федеральными. В области сбора пошлин, например, все служащие штатов перейдут в юрисдикцию федерального правительства. Штатам такие услуги более не понадобятся. Разве оплата чиновников штата должна чем-то отличаться от оплаты служащих, назначенных федеральным правительством? Нет оснований полагать, что либо числом, либо жалованьем одни будут превосходить других.

Откуда же возьмутся те дополнительные расходы, которые, как утверждают некие, должны будут раздуть федеральный бюджет до огромных размеров? Самая большая статья расходов, которая мне приходит на ум, это содержание судей Соединенных Штатов. Я не добавляю сюда Президента, ибо у нас имеется сейчас Президент Конгресса, чьи расходы, очевидно, не намного меньше предполагаемых расходов Президента Соединенных Штатов. Нет сомнения, содержание судей увеличит расходы, но насколько — будет зависеть от той системы судопроизводства, которая будет введена на практике. Однако в любом случае сумма эта будет не столь значительна, чтобы серьезно ее принимать во внимание.

Теперь давайте посмотрим, что может уравновесить дополнительные расходы, которые могут возникнуть при учреждении нового правительства. Во-первых, большая часть дел, которые заставляют нынешний Конгресс заседать чуть ли не круглый год,

будут теперь рассматриваться Президентом. Даже руководство переговорами с иностранными державами войдет в его полномочия, хотя и общие принципы этих переговоров должны соответствовать мнению Сената и заключить их можно лишь с согласия последнего. Отсюда видно, что и части года будет достаточно для заседаний Сената и Палаты представителей (предположительно треть года для Сената и четверть для Палаты представителей). Сенату потребуется больше времени из-за его участия в делах, связанных с иностранными переговорами и назначениями на важные государственные посты. Таким образом, можно предположить, что до тех пор, пока не потребуется увеличить число представителей в Конгрессе, расходы на содержание его должны будут значительно понизиться.

Однако в отношении экономии средств есть еще одно соображение. До сих пор законодательные органы штатов, помимо Конгресса США, занимались рассмотрением дел Соединенных Штатов. Конгресс США выставлял требования ассигнований, а законодательные органы штатов должны были изыскивать на них средства. Таким образом, заседания собраний штатов тянутся намного дольше, чем того требует решение местных вопросов. Более половины времени уходит у них обыкновенно на обсуждение союзных дел. При этом общее число законодателей в штатах превышает две тысячи, и половину своего времени они тратят на то, что теперь будет решаться шестью пятью представителями Конгресса США, общее число которых в будущем может увеличиться не более, чем на одну пятую или на четверть. Федеральный Конгресс, при новой Конституции, будет сам ведать делами Соединенных Штатов без



вмешательства законодательных органов штатов, которые теперь смогут посвятить себя полностью решению своих собственных дел, причем сессии их значительно сократятся по сравнению с прошлым. Это различие в продолжительности сессий местных законодательных собраний само по себе составляет значительную статью экономии, которая должна уравновесить все возможные дополнительные расходы, возникшие в результате учреждения новой системы правления.

Исходя из выше сказанного, следует заключить, что новое правительство не станет источником дополнительных расходов, по крайней мере, в той степени, как иные себе это представляют, что расходы эти будут уравновешены значительными сбережениями и, хотя вопрос о том, на чьей стороне окажется перевес, остается открытым, несомненно то, что менее дорогостоящее правительство не будет соответствовать задачам, стоящим перед Союзом.

## № 85: Гамильтон

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

*Мая 28 1788 г.*

По объявленному нами во вступлении плану, нам остается рассмотреть два пункта, а именно: «аналогия между Конституцией СОЮЗА и конституцией вашего штата»<sup>1</sup> и «дополнительная защита республиканской формы правления, свободы и имущества, которую обеспечит принятие Конституции». Но поскольку мы уже так часто касались этих тем по ходу обсуждения, то теперь нам не остается ничего иного, как только повторять в более, быть может, расширенном виде, все то, что уже было говорено. Однако близость

---

<sup>1</sup> Т. е. Нью-Йорка. По первоначальному плану, Джон Джей, один из авторов конституции штата Нью-Йорк, должен был рассмотреть этот вопрос, но, получив ранение во время уличных беспорядков и отстранившись от участия в «Статьях федералистов», он возвращается лишь к концу цикла со статьей (63-ей), посвященной вопросу переговоров с иностранными державами (Джон Джей был Секретарем по иностранным делам при Континентальном Конгрессе). *Пер.*

решающего часа<sup>2</sup> и затянувшееся обсуждение не дадут нам этого сделать.

Воистину удивительно, что сходство плана Конвента и основного закона, организующего правительство сего штата, распространяется не только на то, что иные считают недостатками, но и на истинные достоинства предлагаемой Конституции. Среди так называемых недостатков, которые ставятся в вину обоим, можно назвать возможность главы правительства избираться на новый срок, отсутствие совета при президенте, отсутствие особого билля о правах и отсутствие особого пункта, провозглашающего защиту свободы печати. Эти и еще несколько ранее упомянутых так называемых недостатков можно найти как в предлагаемой союзной Конституции, так и в основном законе штата, и тот, кто бранит первую за те же самые несовершенства, которые не вызывают у него протеста в другой, вряд ли может похвалиться последовательностью своих рассуждений. Нам, гражданам Нью-Йорка, кто с таким почтением отзывается об основном законе нашего штата, трудно будет найти доказательство неискренности и пристрастия рьяных врагов Конституции более убедительное, чем тот гнев, с которым они на нее набросились за те так

---

<sup>2</sup> Выборы делегатов в ратифицирующей конституцию конвент штата Нью-Йорк состоялись в самом начале мая. Две трети избранных делегатов склонялись к отказу от предлагаемой Конституции (хотя среди самих избирателей против было лишь 56%). Однако 21 июня 1788 г. девятый штат, Нью-Гемпшир, ратифицировал Конституцию, что и сделало ее основным законом Союза. Вскоре к нему присоединилась Виргиния (25 июня). Встав перед выбором между полным суверенитетом либо присоединением к Союзу, делегаты Нью-Йорка предпочли войти в состав США. Нью-Йорк ратифицировал Конституцию 26 июля 1788 г. За ним последовали Северная Каролина (21 ноября 1789 г.) и Род-Айленд (29 мая 1790 г.). *Пер.*

называемые упущения, которыми наша собственная конституция грешит в еще большей степени.

Дополнительная защита республиканской формы правления, свободы и имущества, которую повлечет за собой принятие обсуждаемой Конституции, состоит, главным образом, в том, чтобы с помощью обновленного союзного правительства обуздать местные политические группировки и мятежи, поставить предел властолюбию могущественных лиц в отдельных штатах, чья громкая известность и влияние в среде тамошних лидеров и любимцев толпы может дать им деспотическую власть над народом, а также устранить поводы для интриг иностранных держав, которые несомненно воспользуются столь желанным для них распадом Конфедерации; помешать созданию обширных военных организаций, которые непременно возникнут в результате вражды между штатами при отсутствии Союзного соглашения; недвусмысленно гарантировать республиканскую форму правления в каждом штате; запретить без исключения все дворянские звания и создать меры предосторожности против тех действий правительств штатов, которые подорвали основания собственности и кредита и посеяли взаимное недоверие в груди граждан всех классов, а также причинили чуть ли не повсеместный упадок общественной морали.

Так, уважаемые сограждане, я выполнил задачу, которую я пред собой поставил; насколько успешно — покажут ваши действия. По крайней мере, надеюсь, что вы согласитесь, что я не обманул вас, а, как и обещал, рассмотрел все вопросы в должном духе. Обращался я лишь к вашему рассудку и со всей щепетильностью избегал тех резкостей, которые спорщикам, к какой бы партии они ни принадлежали, ничего

кроме позора не приносят и на которые вызывали нас своими несдержанными высказываниями и поведением противники Конституции. В частности, они обвинили меня в заговоре, ставящем себе целью посягнуть на свободы народа. Это обвинение, которое выдвигалось без разбора против всех сторонников плана Конвента, отмечено такой безответственностью и злостностью, что оно не может не вызвать негодования у каждого, кто сердцем своим чувствует всю несправедливость такой клеветы. Бесконечные перемены порядков, которые срывают деловые планы людям состоятельным, влиятельным, людям хороших фамилий, должны вызвать негодование у всякого здравомыслящего человека. А намеренное укрытие истины и искажение фактов, благодаря которым людей тем или иным образом лишали правды, заслуживают порицания всего честного народа. Не стану отрицать, обстоятельства эти могли иногда вынудить меня невольно опуститься до несдержанных выражений. Не скрою, часто приходилось мне разрываться между порывами моих чувств и требованиями умеренности, и если первые брали время от времени верх над вторыми, то хотелось бы верить, что слабость эта заслуживает снисхождения, по крайней мере, потому, что поддавался я ей все же достаточно редко.

Хотелось бы теперь остановиться и спросить: удалось ли мне по ходу статей достаточным образом оправдать Конституцию, отклонив выдвинутые против нее клеветнические обвинения, и сумел ли я должным образом показать все достоинства ее и то, сколь необходима она для защиты граждан и их благополучия? Каждый ответит на этот вопрос по-своему, в соответствии с тем, что подскажут ему его совесть и

разум, и будет действовать сообразно с истинными и трезвыми требованиями рассудка. Ничто не может освободить гражданина от долга сего. Воистину долг этот призывает, нет, даже принуждает каждого во имя всех обязанностей, которые только связывают общество воедино, принять решение искренне и честно. Никакие частные соображения и интересы, ни горделивая приверженность своим взглядам, ни переходящие страсти и предрассудки, не способны будут оправдать неправильный выбор ни в глазах самого гражданина, ни страны, ни потомков его. Пусть остерегается он упрямства, вызванного партийными пристрастиями, пусть поразмыслит он над тем, что выбор его определит не судьбу какого-то общественного вопроса, а существование самой нации, и пусть вспомнит он, что большинство американцев уже дали согласие на план, который ему предстоит принять либо отвергнуть.

Скажу без притворства, что я полностью уверен в правомерности доводов, на которые я опирался, предлагая вашему вниманию план перестройки правления, и я не вижу по-настоящему убедительных доводов у тех, кто противится его принятию. План этот, я уверен, является наилучшим из всех возможных при теперешних политических обстоятельствах, обычаях и взглядах, и лучшим из всех, что породила революция.

Признание сторонников Конституции, что она не претендует на абсолютное совершенство, доставило не мало удовлетворения его противникам. «Зачем, — говорят они — станем мы принимать несовершенный план, почему бы нам его не доработать до совершенства до того, как мы примем его навсегда?» Звучит заманчиво, но не более того. Во-первых, замечу, что

степень несовершенства плана, которое признается его защитниками, сильно преувеличивается. В толковании противников Конституции, план этот якобы страдает от серьезных пороков, и поэтому, как они утверждают, не исправив его должным образом, небезопасно будет доверять ему права и интересы нашего общества. Насколько я могу судить о тех, кто сам признает за Конституцией некоторые несовершенства, такое толкование полностью искажает их смысл. Нельзя найти такого защитника плана Конвента, который бы, признавая недостатки отдельных элементов Конституции, не заявил бы, что, взятая в целом, она послужит исправным основным законом для нашей страны, что лучше ее нельзя создать в стране при настоящем положении и что она обеспечит ту защиту, на какую только могут рассчитывать здравомыслящие люди.

Далее, я хотел бы заявить, что считаю верхом неосторожности затягивать неустойчивое положение наших общенациональных дел и подвергать Союз опасности ради серии нескончаемых опытов, преследующих химерическую цель сочинения совершенной Конституции. Я не жду от несовершенного человека создания совершенных вещей. Итог прений в любых собраниях содержит в себе как ошибки и предрассудки, так и здравомыслие и мудрость отдельных участвовавших в собрании личностей. Условия договора, которые должны будут объединить тринадцать не похожих друг на друга штатов на основе дружелюбия и союза, не могут не содержать в себе компромиссы, по меньшей мере примиряющие такое же число различных интересов и пожеланий. Из такого материала, скажите, как возникнуть совершенству?

Автор небольшой, недавно изданной в Нью-Йорке брошюры<sup>3</sup> доказывает, опираясь на неоспоримые доводы, полную невозможность собрать новый конституционный конвент в обстановке, которая более благоприятствовала бы успеху его, чем та, что окружала последний Конвент при созыве его, во время прений и в заключительном акте. Я не стану здесь повторять эти доводы, ибо брошюра имеет достаточное широкое хождение в публике. Она несомненно заслуживет внимания всякого, кто болеет интересами нашей страны. Однако существует один вопрос, который пока не выносился на обсуждение публики, — это вопрос о поправках. Не уделив ему здесь внимания, я считаю для себя невозможным подвести итог настоящей работе.

На мой взгляд неоспоримо, что вводить поправки в предлагаемую Конституцию будет куда легче после, а не до ее принятия. Если смотреть на этот вопрос в свете процедуры ратификации, то любое изменение предложенной Конвентом окончательной редакции означает новый проект Конституции, который, как и первоначальный, подлежит обсуждению и санкции каждого штата. Таким образом, потребуется согласие тринадцати штатов для того, чтобы такой договор был установлен по всему Союзу. Напротив, если Конституция будет ратифицирована в своей окончательной редакции, то для последующего изменения потребуется согласие лишь девяти штатов. Таким образом, относительные шансы успеха введения поправки в Конституцию до ее ратификации и после могут рас-

---

<sup>3</sup> «An Address to the People of the State of New York» (Обращение к народу штата Нью-Йорк).



цениваться как тринадцать к девяти<sup>4</sup> в пользу последнего варианта.

Но это еще не все. Любая конституция для Соединенных Штатов должна включать в себя изрядное число разнообразных особых условий, или частных, которые бы отражали действительные либо воображаемые интересы каждого из тринадцати штатов. Следует, конечно, ожидать от любого человеческого собрания, которому вверено дело первоначальной редакции такого документа, что делегаты будут группироваться по-разному вокруг разных составных частей конституционного плана. Многие из тех, кто входит в большинство по одному вопросу, окажутся в меньшинстве при обсуждении другого, и опять могут оказаться в большинстве, когда перейдут к третьему. Отсюда необходимость особой осторожности при составлении окончательного документа, ибо в итоге он должен быть построен так, чтобы его составные элементы образовали такое единое целое, какое бы удовлетворило все стороны-участницы составляемого договора. Отсюда неимоверное множество трудностей и уступок, на которые приходится идти, чтобы создать окончательную, приемлемую для всех редакцию. Можно сказать, что число трудностей соответствует числу отдельных частных, помноженному на число частных лиц, призванных решать их судьбу.

Напротив, каждая поправка после ратификации Конституции так и будет просто поправкой и может выдвигаться сама по себе. Не возникнет, таким образом, необходимости согласовывать интересы и

---

<sup>4</sup> Скорее десять, чем девять, ибо хотя и достаточно девяти штатов (т. е. двух третей Союза), чтобы поставить вопрос о поправке на голосование, для утверждения поправки требуется три четверти, т. е. десять штатов.

искать компромиссов по другим разделам документа. Иными словами, не надо будет торговаться. Воля необходимого числа штатов сразу же вынесет требуемое, окончательное решение. Поэтому, как только девять, вернее, десять штатов достигнут соглашения относительно поправки к Конституции, поправка эта без промедления станет частью основного закона. Действительно, не может быть никакого сравнения между ограниченной процедурой поправки ратифицированной конституции и всего того, что влечет за собой составление новой.

Те, кто сомневается в возможности введения поправок после ратификации, обыкновенно заявляют, что облеченные федеральной властью должностные лица никогда не уступят раз полученных ими полномочий. Я же, со своей стороны, заявляю с полной убежденностью, что любая хорошо продуманная и обоснованная поправка будет касаться организации правительства, а не правительственной власти в целом. Одного этого довода достаточно, чтобы отклонить упомянутые выше возражения как необоснованные. Но есть и другой. Править союзом ТРИНАДЦАТИ ШТАТОВ — дело само по себе настолько трудное (при каком угодно общественном мнении и политических веяниях), что оно *заставит* правительство подчиниться *необходимости* в своих решениях искать компромисса с разумными требованиями избирателей. А вот еще один довод, который с полной несомненностью показывает всю несостоятельность этих возражений. Состоит он в следующем: как только девять штатов достигли единого решения относительно введения поправки, представителям верховной федеральной власти ничего не остается делать, как только согласиться. Как их *обязывает* Статья V

предлагаемой Конституции, Конгресс «по требованию законодательных собраний двух третей Штатов [в настоящее время это означает девять штатов] обязан созвать Конвент для внесения поправок, которые в обоих случаях *входят в силу* и становятся равноценной частью Конституции, если будут ратифицированы Законодательными собраниями трех четвертей штатов или же Конвентами в трех четвертях штатов». Слова этой Статьи однозначны. Конгресс «обязан созвать Конвент». Здесь Конгрессу ничего не оставлено на усмотрение. В результате, все заявления о нежелании соглашаться на изменения в Конституции рассеиваются в воздухе. Притом, как бы ни было трудно объединить две трети или три четверти законодательных собраний вокруг поправки, вызванной каким-либо местным интересом, вряд ли будет трудно достичь согласия по вопросам, которые затрагивают всеобщую свободу или защиту народа в целом. А что касается опасности посягательства федеральной власти на полномочия штатов, то в этом деле можно без всякого опасения положиться на законодательные собрания штатов, которые не преминут создать механизмы, ограждающие их от подобного вмешательства.

Если приведенные выше доводы ошибочны, значит это я сам ввел себя в заблуждение; однако доводы эти, по моему мнению, представляют собой тот редкостный случай, когда истинность правила политической жизни может быть продемонстрирована математической формулой. Какое бы рвение к поправкам ни проявляли некоторые, если они посмотрят на вопрос о поправках к основному закону сходным со мною образом, то они должны будут согласиться, что принятие Конституции является самым прямым путем для достижения их цели.

Истинность наблюдения одного почтенного и изобретательного мыслителя, которое я привожу ниже, должна, я полагаю, охладить рвение к поправкам: «Привести большое государство или общество, монархическое либо республиканское, в состояние равновесия на основе лишь общих законов — дело настолько сложное, что осуществить его, опираясь лишь на логику и разум, не под силу одному человеческому гению, какой бы силой он ни обладал. Цель эта требует объединения многих разумов. ОПЫТ должен руководить их работой, ВРЕМЯ должно ее совершенствовать, а ОЩУЩЕНИЕ трудностей должно исправлять ошибки, которые они на первых порах непременно совершат, проводя свои испытания и опыты»<sup>5</sup>. Эти разумные мысли учат умеренности всех искренних поборников Союза и должны послужить им предостережением не рисковать анархией, гражданской войной, непрерывным отчуждением штатов друг от друга и, быть может, военной деспотией победоносного демагога, — не рисковать ради попыток обрести то, что приходит лишь со ВРЕМЕНЕМ и с ОПЫТОМ. Быть может, мне не хватает политической стойкости, но я не могу с подобным же спокойствием смотреть на деятелей, которые притворяются, будто опасность, грозящая нам, если мы позволим продлиться и так затянувшемуся кризису, существует только в нашем воображении. НАРОД без ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА — вот, по моему мнению, картина, внушающая ужас. А учреждение Конституции в период устойчивого мира с добровольного согласия всего народа — это то ЧУДО, свершения которого я ожидаю в трепетном волнении. Мы нару-

---

<sup>5</sup> Юм, «Трактаты», т. I, с. 128: «Развитие искусств и наук».

шим все правила благоразумия, если возьмемся все делать заново и упустим сейчас эту возможность, именно сейчас, после того, как мы преодолели такие трудности, заручились поддержкой семи из тринадцати штатов и прошли уже значительную часть пути. При одной только мысли, что придется начинать все сначала, я испытываю содрогание, ибо мне известно, сколь враждебны **МОГУЩЕСТВЕННЫЕ ЛИЦА** нашего, да и других штатов к общенациональному правительству, какую бы форму оно ни принимало.

## **ДЕКЛАРАЦИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ**

**единогласно принятая представителями  
тринадцати штатов Америки 4 июля 1776 года  
в заседании Второго Континентального конгресса  
в Филадельфии**

Когда в ходе человеческой истории для одного народа становится необходимым порвать политические узы, связывающие его с другим, и занять среди наций мира самостоятельное и равное положение, присвоенное ему в силу естественного права и законов Божественной Природы, — уважение к мнениям человечества требует декларации причин, вынуждающих его к отделению.

**Мы считаем самоочевидными следующие истины:**

**что все люди созданы равными, что они наделены Создателем определенными неотъемлемыми правами, среди которых имеется право на жизнь, свободу и на стремление к счастью;**

**что для обеспечения этих прав существуют среди людей правительства, осуществляющие свою власть с согласия тех, кем они управляют;**

**что, если форма правительства становится губительной для цели самого своего существования, народ имеет право изменить или отменить ее, учредить**

новое правительство, основанное на этих принципах, и установить власть в такой форме, какая, по его мнению, лучше обеспечит его безопасность и благоденствие. Благоразумие, конечно, требует, чтобы издавна существующие правительства не подвергались бы изменениям по причинам незначительным и преходящим; и опыт прошлого, соответственно, показывает, что люди скорее склонны страдать там, где страдания выносимы, чем использовать свое право и отменить привычные формы. Но когда целый ряд оскорблений и узурпаций, неизменно направляясь к одной и той же цели, выявляет замысел правительства — подчинить народ абсолютному деспотизму, правом и обязанностью народа становится свергнуть такое правительство и создать новую систему для обеспечения правопорядка в будущем.

Именно этим вызывалось молчаливое терпение наших колоний, и именно эта необходимость вынуждает их изменить прежнюю систему управления. История царствования нынешнего короля Великобритании есть история повторных несправедливостей и превышения власти, направленных к установлению абсолютной тирании над этими штатами. Чтобы доказать это, вниманию беспристрастного человечества предлагаются следующие факты.

Король отказывается санкционировать ряд законов, жизненно необходимых для блага населения.

Он запрещает своим губернаторам издавать законы самого срочного и безотлагательного свойства, если исполнение их не задерживается до получения его санкции; и в случаях, когда это делается, он игнорирует их рассмотрение.

Он соглашается санкционировать другие законы, необходимые в интересах большого числа людей,

лишь при условии, что те откажутся от права быть представленными в Законодательном Собрании, права, неоценимого для них и страшного только для тиранов.

Он созывает законодательные органы в местах необычных, неудобных и удаленных от архивов, где хранятся официальные бумаги, лишь для того, чтобы вынудить законодателей к исполнению его пожеланий.

Он повторно распускает представительные учреждения в наказание за их мужественную оппозицию его посягательствам на права народа.

Он отказывается, в течение долгого времени после таких роспусков, допустить новые выборы; тем самым законодательная власть, которую невозможно уничтожить, возвращается в руки населения; тем временем государство остается беззащитным перед лицом внешних вторжений и внутренних потрясений.

Он пытается помешать заселению этих штатов, мешая принятию законов о натурализации иностранцев, отказываясь утвердить другие, направленные к поощрению их переселения сюда, и усложняя условия наделения их землей.

Он препятствует отправлению правосудия, отказываясь санкционировать законы об установлении судебных учреждений.

Он поставил судей в исключительную зависимость от своей воли, определяя сроки их службы, размеры и выплату им жалованья.

Он установил множество новых учреждений и посылает сюда тучи чиновников, чтобы изводить наш народ и высасывать из него все соки.

Он держит здесь в мирное время и без согласия наших законодательных органов постоянные армии.



Он стремится поставить военную власть выше и вне зависимости от гражданской.

Он объединился с другими лицами для подчинения нас режиму, чуждому нашему укладу и не признанному нашими законами; и он санкционировал их так называемые законодательные акты:

о расквартировании среди нас больших воинских соединений;

о защите солдат от заслуженного наказания в случаях убийств жителей наших штатов, установив для них пародию на суд;

о разрыве наших торговых связей с остальным миром;

об обложении нас налогами, без нашего на то согласия;

о лишении нас во многих случаях права быть судимыми судом присяжных;

о перевозке нас за океан для суда за мнимые преступления;

об отмене свободной системы английских законов в соседней провинции, устанавливая в ней тем самым правительство произвола и расширяя ее границы, — используя это одновременно и в качестве примера, и в виде средства для установления такого же абсолютизма в наших колониях;

об отмене наших хартий, самых дорогих нам законов, и о радикальном изменении форм нашего управления;

о приостановлении деятельности наших собственных законодательных органов и о присвоении исключительной законодательной власти лицам, издающим перечисленные акты.

Король отказался от управления нами, лишив нас своей защиты и поведя против нас войну.

Он грабит нас на море, разоряет наши берега, сжигает наши поселения и убивает наших жителей.

Он перевозит в настоящий момент большие армии иностранных наемников для завершения процесса уничтожения, разорения и порабощения, уже начавшегося в обстановке такой жестокости и вероломства, равные которым вряд ли встречались даже в самые варварские века, и совершенно недостойной главы цивилизованной нации.

Он принуждает наших захваченных на море сограждан поднимать оружие против своей страны и либо превращаться в палачей своих друзей и братьев, либо самим погибать от их рук.

Он поднимает среди нас местные восстания и пытается натравить на обитателей наших пограничных районов беспощадных дикарей-индейцев, чьи правила ведения войны, как известно, сводятся к сплошному истреблению населения, независимо от возраста, пола или состояния.

В каждой стадии этих притеснений мы подавали смиренные прошения о правосудии. На наши повторные прошения следовали лишь повторные оскорбления. Государь, которого каждый из этих актов характеризует как тирана, не пригоден для управления свободным народом.

Нас нельзя упрекнуть в недостатке внимания к нашим британским братьям. Время от времени мы их предупреждали о ничем не оправданных попытках их законодательных органов распространить на нас свою юрисдикцию. Мы напоминали им об обстоятельствах, сопровождавших нашу эмиграцию и поселение здесь. Мы взывали к их врожденному чувству справедливости и великодушия и умоляли их, во имя нашего кровного родства, осудить эти покушения на

наши права, неизбежно ведущие к разрыву наших связей и переписки. Но они также были глухи к голосу крови и справедливости. Мы должны поэтому подчиниться необходимости заявить об отделении и отныне относиться к ним, как и к остальному человечеству, — как к врагам в войне и друзьям в мире.

Поэтому мы, собравшиеся в Генеральном Конгрессе, представители Соединенных Штатов Америки, призывая Верховного Судью мироздания в свидетели нашей искренности, от имени всех добрых людей, населяющих эти колонии, наделивших нас должной властью, торжественно объявляем, что эти Объединенные Колонии являются и по праву должны быть свободными и независимыми Штатами; что они отныне отвергают всякую зависимость от британской короны; что все политические связи между ними и Великобританией с настоящего времени полностью порываются и что в качестве свободных и независимых Штатов они имеют полное право объявлять войну, заключать мир, создавать союзы, устанавливать коммерческие связи и совершать все прочие акты, положенные по праву независимым государствам.

Твердо уповая на защиту Божественного Провидения, мы взаимно обязуемся отдать нашу жизнь, наше имущество и нашу святую честь для защиты этой Декларации.

## СТАТЬИ КОНФЕДЕРАЦИИ – 1777 года

**Мы, нижеподписавшиеся делегаты штатов, упомянутых при наших именах, сим кланяемся всем, к кому этот документ придет.**

Делегаты Соединенных Штатов Америки, собравшиеся на Конгресс, пятнадцатого ноября тысяча семьсот семьдесят седьмого года от Рождества Христова и во втором году независимости Америки, согласились принять известные статьи конфедерации и вечного союза между штатами Нью-Гемпширом, Массачусетс-Бэй, Род-Айлендом и Планатациями Провиденс, Коннетикутом, Нью-Йорком, Нью-Джерси, Пенсильванией, Делавером, Мэрилендом, Виргинией, Северной Каролиной, Южной Каролиной и Джорджией, глашащие как следует:

*Статьи конфедерации и вечного союза между штатами Нью-Гемпширом, Массачусетс-Бэй, Род-Айлендом и Планатациями Провиденс, Коннетикутом, Нью-Йорком, Нью-Джерси, Пенсильванией, Делавером, Мэрилендом, Виргинией, Северной Каролиной, Южной Каролиной и Джорджией.*

Статья I. Эта конфедерация должна носить название «Соединенных Штатов Америки».

Статья II. Каждый штат сохраняет свое верховенство, свою свободу и независимость, равно как всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены дословно этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на Конгресс.

Статья III. Каждый из перечисленных штатов вступает в прочный союз с каждым из остальных штатов для общей защиты, для обеспечения своих вольностей, для взаимной и общей пользы, обязываясь помогать один другому против всяких насилий или против всяких нападений, сделанных на них или на любого из них из-за религии, из-за верховных прав, из-за торговли или по какому-либо другому поводу.

Статья IV. Чтоб лучше упрочить и увековечить взаимную дружбу и взаимные сношения между населением различных штатов этого Союза, свободные жители каждого из этих штатов, за исключением нищих, бродяг и людей, спасшихся бегством от исполнения судебного приговора, должны пользоваться всеми привилегиями и вольностями свободных граждан во всех штатах; жители каждого штата должны иметь право свободно въезжать в другие штаты или выезжать из них, должны пользоваться там наравне с местными жителями промышленными и торговыми привилегиями и должны наравне с ними подчиняться уплате налогов и пошлин и другим ограничениям; но эти ограничения не должны доходить до запрещения увозить из одного штата ту собственность, которая была туда привезена, и перевозить ее в любой другой штат, в котором ее владелец проживает; они также не должны доходить до введения одним из штатов каких-

либо налогов, податей или ограничений на собственность Соединенных Штатов или одного из них.

Если человек, виновный или обвиняемый в государственной измене, в подлоге, в особо тяжком или каком-либо другом важном преступлении, будет искать спасения в бегстве и будет отыскан в одном из Соединенных Штатов, то он должен быть выдан по требованию губернатора или исполнительной власти того штата, из которого бежал, и должен быть представлен в этот штат, где его преступление подлежит суду.

В каждом из этих штатов должно быть оказываемо полное доверие к архивам, протоколам, актам и распоряжениям судов и должностных лиц каждого другого штата.

Статья V. Для более удобного заведывания общими интересами Соединенных Штатов ежегодно должны быть назначаемы по установленному законодательным собранием каждого штата способу делегаты для съезда на Конгресс в первый понедельник ноября каждого года с представлением каждому штату права отзывать его делегатов или любого из них во всякое время в течение года и заменять их другими делегатами на остальную часть года.

Ни один из штатов не должен иметь ни менее двух представителей в Конгрессе, ни более семи; никто не может быть делегатом более трех лет в течение одного шестилетия; кто состоит в звании делегата, тот не может занимать никакую должность, находящуюся в ведении Соединенных Штатов, за которую он сам или кто-либо другой в его пользу получает жалование, вознаграждение или денежные выгоды какого бы то ни было рода.

Каждый штат должен содержать своих собственных делегатов на всяком собрании штатов и когда они служат в качестве членов комитета штатов.

При разрешении вопросов в Конгрессе Соединенных Штатов каждый штат должен иметь один голос.

Свобода слова и прений в Конгрессе не должна встречать препятствий ни в судах, ни в каком-либо другом месте вне Конгресса, а члена Конгресса нельзя подвергать ни аресту, ни тюремному заключению ни в то время, как он возвращается из Конгресса, ни в то время, как он отправляется в Конгресс, ни в то время, как он посещает заседания Конгресса, иначе как за государственную измену, за особо тяжкое уголовное преступление или за нарушение мира.

Статья VI. Без согласия собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов ни один штат не должен отправлять послов к какому-нибудь королю, принцу или государству, не должен принимать от них послов и не должен вступать с ними в совещания, в соглашения, в союзы, или заключать договоры; никто из занимающих какую-либо прибыльную или ответственную должность под ведомством Соединенных Штатов или одного из этих штатов не должен принимать никаких подарков, вознаграждений, должностей или титулов какого бы то ни было рода от королей, принцев или иностранных государств; ни собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты, ни какой-либо отдельный штат не могут раздавать никаких дворянских титулов.

Два или более штата не могут заключать между собою трактаты конфедерации или союз без согласия собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов и не объяснивши подробно, с какою целью они составляются и как долго они должны оставаться в силе.

Ни один из штатов не должен вводить такие налоги или пошлины, которые были бы нарушением каких-либо условий в договорах, заключенных собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами с каким-либо королем, принцем или государством, согласно трактатам, уже предложенным Конгрессом правительствам французскому и испанскому.

Всякий штат имеет право содержать в мирное время военные корабли только в том числе, какое собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты признают необходимым для защиты этого штата или его торговли; всякий штат имеет право содержать в мирное время только такую армию, какая, по мнению собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов, необходима для снабжения гарнизонами тех крепостей, которые служат охраной для этого штата; но каждый из штатов обязан всегда содержать хорошо организованную и дисциплинированную милицию, снабженную достаточным количеством оружия и платья; кроме того, он должен постоянно иметь в арсенале готовыми к употреблению полевые артиллерийские орудия и палатки в установленном количестве, также оружие, боевые запасы и лагерные принадлежности.

Ни один из штатов не имеет права предпринимать войну без согласия собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов; исключение из этого правила допускается только в том случае, если штат подвергается неприятельскому нашествию, или если он получит достоверное сведение о намерении какого-нибудь индейского племени вторгнуться на его территорию, а в виду неминуемой опасности нельзя будет терять времени в ожидании совета от собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов; каждый штат имеет право



снаряжать военные корабли и выдавать им каперские свидетельства только после состоявшегося по решению собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов объявления войны, но только против тех королевств, государств или их подданных, которым объявлена война, и только с соблюдением тех правил, которые будут установлены собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами; исключение допускается только в том случае, если штат подвергнется нападению пиратов; тогда он может снаряжать для своей защиты военные корабли и содержать их, пока не минует опасность или пока не будет сделано какое-нибудь другое распоряжение собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами.

Статья VII. Когда каким-нибудь штатом организована сухопутная армия для общей обороны, то все офицеры не выше полковников должны быть назначаемы законодательным собранием того штата, который организовал эту армию, или согласно указанию этого штата, а все открывающиеся вакансии должны быть замещаемы тем же штатом, который сделал первоначальные назначения.

Статья VIII. Все военные издержки и всякие другие расходы на общую оборону или для общей пользы, разрешенные собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами, должны делаться из общей казны, которая должна пополняться штатами соразмерно с ценностью принадлежащей каждому штату земли, данной во владение и измеренной для кого бы то ни было, а оценка этих земель и находящихся на них построек и улучшений должна производиться тем способом, который будет указан от времени до времени собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами.

Соразмерно с этой оценкой законодательные собрания штатов должны налагать и взыскивать подати в такие сроки, какие будут установлены собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами.

Статья IX. Собравшимся на Конгресс Соединенным Штатам принадлежит полное и исключительное право разрешать вопросы касательно мира и войны за исключением тех случаев, которые упомянуты в шестой статье; отправлять и принимать послов и заключать трактаты и союзы с тем условием, чтоб не заключались торговые договоры, которыми ограничивалось бы право отдельных штатов облагать иноземцев такими же налогами и податями, какими обложены их собственные жители, или которыми запрещалось бы вывозить или ввозить какие-либо товары или продукты; устанавливать правила для определения в каждом данном случае, какая отнятая на суше или на море добыча законна и каким образом такая добыча, отнятая у неприятеля сухопытными или морскими силами на службе Соединенных Штатов, должна быть распределена; выдавать каперские свидетельства в мирное время; назначать суды для разбирательства дел о разбоях и о тяжких уголовных преступлениях, совершенных в открытом море; учреждать суды для принятия и окончательного разрешения апелляций по делам о захвате призов с тем ограничением, что ни один из членов Конгресса не может быть назначен судьей в таких судах.

Собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты также должны служить высшей апелляционной инстанцией во всех спорах и недоразумениях, возникших или могущих возникнуть между двумя или более штатами касательно их границ, юрисдикции или какого-либо другого предмета; этим правом Конгресс

может пользоваться только следующим образом: когда законодательная или исполнительная власть или легально уполномоченный агент какого-либо штата, вступившего в спор с другим штатом, представит прошение в Конгресс с объяснением сущности спорного вопроса и с просьбой разрешить его, то Конгресс должен об этом уведомить законодательную или исполнительную власть другого спорящего штата и назначить день для явки уполномоченных от обеих сторон; этим уполномоченным будет предложено назначить по взаимному соглашению комиссионеров для рассмотрения и разрешения спорного вопроса; если не состоится такое соглашение, то Конгресс должен назначить по три лица от каждого из Соединенных Штатов; из списка этих лиц каждая из тяжущихся сторон, начиная с истцов, должна поочередно вычеркивать по одному имени, пока не останется в списке только тринадцать имен; из этого числа должны быть вынуты по жребию в присутствии Конгресса не менее семи и не более девяти имен по усмотрению Конгресса, эти лица или пятеро из них должны быть теми комиссионерами или судьями, которые должны рассмотреть и окончательно решить спорное дело большинством голосов; если же которая-либо из тяжущихся сторон не явится к назначенному дню и не представит таких мотивов неявки, которые будут признаны Конгрессом удовлетворительными, или если одна сторона откажется от вычеркивания имен, то Конгресс назначит по три лица от каждого штата и секретарь Конгресса вычеркнет имена вместо неявившейся или отказавшейся от вычеркивания стороны; решение и приговор суда, составленного вышеозначенным способом, будет окончательным; если которая-либо из сторон не захочет подчиниться автори-

тету такого суда или если она не захочет явиться на суд и отстаивать свои права, то суд все-таки должен приступить к постановлению приговора или решения, которое будет также считаться окончательным и решительным; и решение суда, и все производство дела должны быть в обоих случаях представлены в Конгресс и внесены в число актов Конгресса для обеспечения заинтересованных в деле лиц; каждый комиссионер должен пред явкой на суд принести присягу (к которой его приводит один из членов верховного суда того штата, в котором будут рассматриваться дело), что он будет добросовестно выслушивать и излагать сущность дела по своему крайнему разумению, не увлекаясь ни своими личными чувствами, ни надеждой получить награду. Ни один из штатов не может быть лишен своей территории в пользу Соединенных Штатов.

Если возникает спор о частных правах на землю, предъявляемых на основании даровой уступки от двух или более штатов, коих юрисдикции касательно этой земли и штатов, сделавших таковые уступки, находятся в состоянии улажения, между тем как права на названные уступки предъявляются как предшествующие определению юрисдикции, то вследствие поданного одной из сторон прошения в Конгресс Соединенных Штатов, такие споры разрешаются окончательно насколько возможно описанным выше способом, установленным для разрешения споров между различными штатами касательно их территориальной юрисдикции.

Собравшимся на Конгресс Соединенным Штатам также исключительно принадлежат полное и исключительное право и власть определять количество лигатуры и ценность для той монеты, которая чека-

нится по их распоряжению или по распоряжению отдельных штатов; устанавливать норму для весов и мер во всех Соединенных Штатах; регулировать торговлю и заведывать всеми делами с индейцами, не входящими в состав населения какого-либо штата (причем не следует стеснять или нарушать законодательные права отдельных штатов в пределах территории этих штатов); учреждать и регулировать почтовое сообщение между различными штатами на всей территории Соединенных Штатов и облагать перевозимую переписку такой платой, какая окажется необходимой для покрытия расходов почтового ведомства; назначать всех должностных лиц сухопутной армии, находящейся на службе Соединенных Штатов, кроме полковых офицеров; назначать всех должностных лиц для военного флота и каких бы то ни было должностных лиц, состоящих на службе Соединенных Штатов; издавать правила для управления сухопутными и морскими военными силами и руководить их военными действиями.

Собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты имеют право учредить комитет, который должен заседать во время прекращения заседаний Конгресса; он должен носить название «комитета штатов» и должен состоять из одного делегата от каждого штата; Конгресс имеет право назначать другие комитеты и гражданских должностных лиц, какие окажутся необходимыми для ведения общих дел под руководством Соединенных Штатов; он имеет право: назначать одного из своих членов председателем, лишь с тем условием, чтоб никто не занимал должности председателя более одного года в течение трех лет; приводить в ясность, какие суммы необходимы для расходов Соединенных Штатов, и собирать и израсхо-

довать эти суммы для общественных целей; занимать деньги или выпускать кредитные билеты от имени Соединенных Штатов и через каждые полгода сообщать отдельным штатам отчет о занятых суммах и о выпущенных кредитных билетах; сооружать флот и снабжать его всем нужным; устанавливать размер сухопутной армии и требовать от каждого штата участия в расходах соразмерно с числом его белого населения (эти требования имеют обязательную силу); согласно с этим законодательное собрание каждого штата должно назначать полковых офицеров, набирать солдат, одевать, вооружать и снабжать их в полной солдатской форме на счет Соединенных Штатов; таким образом одетые, вооруженные и снабженные офицеры и солдаты должны быть отправляемы в назначенный пункт и в срок, назначенный собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами; но если собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты найдут, что в виду особых обстоятельств какой-нибудь штат не обязан набирать солдат или должен набирать в меньшем числе сравнительно с установленной нормой, а какой-нибудь другой штат должен набрать солдат в числе, превышающем установленную норму, то это добавочное число должно быть набрано, комплектовано офицерами, одето, вооружено и снаряжено тем же образом, как установленная норма такого штата; если же законодательное собрание такого штата найдет, что не безопасно отпустить такое экстраординарное прибавление, то оно наберет, заполнит офицерами, оденет, вооружит и снабдит столько превосходящих установленную норму офицеров и солдат, сколько считает не безопасным отпустить, и офицеры и солдаты, таким образом одетые, вооруженные и снабженные, отправятся в тот пункт и

в такой срок, какие будут назначены собравшимися на Конгресс Соединенными Штатами.

Собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты не имеют права без одобрения со стороны девяти штатов: предпринимать войну, выдавать в мирное время каперские свидетельства, заключать трактаты или союзы, чеканить монету или устанавливать ее ценность, определять размер расходов, необходимых для защиты или для общих интересов Соединенных Штатов или одного из них, выпускать бумажные деньги, делать займы от имени Соединенных Штатов, делать ассигновки сумм на расходы, устанавливать, какое число военных кораблей должно быть построено или куплено, или какое число солдат должно быть набрано для сухопутной армии или для флота, назначать главнокомандующего армии или флота; Конгресс не имеет права разрешать какие-либо другие вопросы (кроме вопроса об отсрочках заседаний с одного дня на другой) иначе, как большинством голосов.

Конгресс Соединенных Штатов имеет право откладывать свои заседания на какое угодно время в том же году и переносить их во всякое место внутри Соединенных Штатов, но так, чтоб период прекращения заседаний не превышал шести месяцев; он должен ежемесячно издавать журнал своих занятий, за исключением тех частей этого журнала, в которых идет речь о трактатах, союзах или военных действиях, которые, по мнению Конгресса, должны быть сохраняемы в тайне; утвердительные и отрицательные голоса штатов по всякому вопросу должны быть вносимы в журнал, если этого потребует кто-либо из делегатов; делегатам штата или любому из них следует доставлять, по их или его требованию, копии с упомянутого журнала для представления в законода-

тельные собрания их штатов, за исключением тех частей журнала, для которых выше сделано исключение.

Статья X. Комитет штатов или девяти из них должен иметь право, во время прекращения заседаний Конгресса, исполнять те власти Конгресса, какие собравшиеся на Конгресс Соединенные Штаты с одобрения девяти штатов найдут нужным от времени до времени предоставлять ему; но этому комитету нельзя предоставлять тех прав, для пользования которыми требуется, на основании статей конфедерации, согласие девяти штатов на Конгрессе Соединенных Штатов.

Статья XI. Если Канада присоединится к этой конфедерации и примет участие в мерах, предписываемых Соединенными Штатами, то она должна быть принята в конфедерацию и должна иметь право пользоваться всеми выгодами этого Союза; но никакая другая колония не должна быть принимаема в состав Союза иначе, как с одобрения девяти штатов.

Статья XII. Все выпущенные кредитные билеты, все займы и долги, сделанные Конгрессом или под его ведомством до собрания Соединенных Штатов на основании теперешней конфедерации, должны лежать на Соединенных Штатах; а за их уплату и удовлетворение Соединенные Штаты и общественный кредит сим торжественно ручаются.

Статья XIII. Каждый штат должен подчиняться решениям собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов по всем вопросам, разрешение которых предоставлено этим штатам на основании этой конфедерации. А статьи этой конфедерации должны быть ненарушимо соблюдаемы каждым штатом и союз должен быть вечен; никакая из этих статей не может



быть впоследствии изменена иначе, как по желанию Конгресса Соединенных Штатов и с последующего одобрения законодательных собраний каждого штата.

Так как Всевышнему угодно было, чтобы законодательные собрания, от которых мы состоим представителями в Конгрессе, согласились одобрить вышеизложенные статьи конфедерации и вечного союза, и уполномочил нас утвердить их, то мы, нижеподписавшиеся делегаты, сим заявляем, что в силу предоставленных нам для этой цели прав и власти, мы от имени наших доверителей вполне одобряем и утверждаем каждую из вышеизложенных статей конфедерации и вечного союза, и все единичные подробности, какие входят в содержание тех статей. Мы, кроме того, формально ручаемся за наших доверителей в том, что они будут подчиняться решениям собравшихся на Конгресс Соединенных Штатов по всем вопросам, разрешение которых предоставлено этим штатам этой конфедерацией; мы также ручаемся в том, что статьи конфедерации будут ненарушимо соблюдаемы теми штатами, от которых мы состоим представителями, и что Союз будет вечен.

В удостоверение чего мы на Конгрессе подписали этот документ. Утверждено в Филадельфии, в штате Пенсильвания, в 9 день июля 1778 года, и в третий год независимости Америки.

# КОНСТИТУЦИЯ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

*Принята 17 сентября 1787 года*

Мы, народ Соединенных Штатов, в целях образования более совершенного Союза, утверждения правосудия, охраны внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству благ свободы, учреждаем и вводим эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки.

## Статья I

*Раздел 1.* Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей.

### *Раздел 2.*

1) Палата представителей состоит из членов, избираемых раз в два года народом каждого из штатов; при этом избиратели каждого из штатов должны отвечать тем же требованиям, которые установлены для избирателей наиболее многочисленной палаты Законодательного собрания штата.

2) Не может быть Представителем тот, кто не достиг двадцатипятилетнего возраста, не состоит в течение семи лет гражданином Соединенных Штатов и не является в момент избрания жителем того штата, где он избирается.

3) Представители и прямые налоги распределяются между отдельными штатами, могущими вступить в настоящий Союз, пропорционально численности их населения, для определения которой к числу всех свободных людей, включая лиц, обязанных кому-либо службой в течение нескольких лет и исключая не платящих налогов индейцев, прибавляется три пятых всех прочих лиц.

Настоящее исчисление населения производится в течение трех лет после первой сессии Конгресса Соединенных Штатов, а затем через каждые десять лет в порядке, который будет установлен специальным законом. От каждых тридцати тысяч жителей не может быть избрано более одного Представителя, но каждый штат должен иметь, по крайней мере, одного Представителя. До производства такого исчисления населения штат Нью-Гемпшир избирает трех Представителей, Массачусетс — восемь, Род-Айленд и колония Провиденс — одного, Коннектикут — пять, Нью-Йорк — шесть, Нью-Джерси — четырех, Пенсильвания — восемь, Делавер — одного, Мэриленд — шесть, Виргиния — десять, Северная Каролина — пять, Южная Каролина — пять и Джорджия — трех.

4) При открытии вакансий в представительстве от какого-либо штата исполнительная власть последнего назначает выборы для заполнения этих вакансий.

5) Палата представителей избирает своего спикера и других должностных лиц; ей одной принадлежит

право возбуждать преследование в порядке импичмента.

### *Раздел 3.*

1) В состав Сената Соединенных Штатов входят по два Сенатора от каждого штата, избираемые на шесть лет Законодательными собраниями соответствующих штатов; каждый Сенатор имеет один голос.

2) Немедленно вслед за тем, как Сенаторы соберутся после первых выборов, они разделяются на три по возможности равные группы. Места Сенаторов первой группы становятся вакантными по истечении второго года, второй группы — по истечении четвертого года и третьей группы — по истечении шестого года, так чтобы одна треть избиралась вновь каждые два года; если вследствие отставки или по другой причине вакансии откроются в перерыве между сессиями Законодательного собрания штата, исполнительная власть последнего может произвести временные назначения впредь до следующей сессии Законодательного собрания, которое и заполняет эти вакансии.

3) Не может быть Сенатором тот, кто не достиг тридцатилетнего возраста, не состоит в течение девяти лет гражданином Соединенных Штатов и не является в момент избрания жителем того штата, где он избирается.

4) Вице-президент Соединенных Штатов является председателем Сената, но может голосовать лишь в том случае, если голоса разделятся поровну.

5) Сенат избирает других своих должностных лиц, а также председателя pro tempore в случаях отсутствия Вице-президента или исполнения последним обязанностей Президента Соединенных Штатов.

6) Сенату принадлежит исключительное право осуществления суда в порядке импичмента. Заседая с

этой целью, Сенаторы приносят присягу. Если подсудимым является Президент Соединенных Штатов, председательствует Верховный судья. Ни одно лицо не может быть осуждено без согласия двух третей присутствующих Сенаторов.

7) Приговор в случаях импичмента ограничивается отстранением от должности и лишением права занимать и исполнять какую-либо почетную или оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов. Однако в дальнейшем, тем не менее, лицо, осужденное по процедуре импичмента, может подвергаться расследованию, ему может быть предъявлено обвинение, оно может быть предано суду, осуждено и приговорено к наказанию — в соответствии с законом.

#### *Раздел 4.*

1) Время, место и порядок избрания Сенаторов и Представителей устанавливаются в каждом штате его Законодательным собранием; но Конгресс может в любое время издать закон, устанавливающий или изменяющий подобного рода правила, за исключением правил о месте выборов Сенаторов.

2) Конгресс собирается не реже одного раза в год, а его сессии начинаются в первый понедельник декабря, если законом не будет установлен другой день.

#### *Раздел 5.*

1) Каждая Палата решает вопросы, касающиеся результатов выборов, полномочий и правомочности избрания ее членов, и большинство каждой из Палат составляет кворум, необходимый для ведения дел; но Палата и в меньшем составе может переносить заседания с одного дня на другой и имеет право применять к отсутствующим членам предусмотренные каждой Палатой меры воздействия с целью обеспечить посещение ими заседаний.

2) Каждая Палата может устанавливать регламент своих заседаний, наказывать своих членов за нарушение порядка и двумя третями голосов исключать их из своего состава.

3) Каждая Палата ведет журнал своих заседаний и периодически публикует его, за исключением тех разделов, которые по ее заключению носят секретный характер; сведения о голосах „за” и „против”, поданных членами каждой Палаты по тому или иному вопросу, по желанию одной пятой присутствующих вносятся в журнал.

4) Во время сессии Конгресса ни одна из Палат не может без согласия другой Палаты отсрочить свои заседания более чем на три дня или назначить их не в том месте, в котором должны заседать обе Палаты.

#### *Раздел 6.*

1) Сенаторы и Представители получают за свою службу вознаграждение, устанавливаемое законом и выплачиваемое Казначейством Соединенных Штатов. Во всех случаях, кроме измены, тяжкого уголовного преступления и нарушения общественного порядка, они не могут быть подвергнуты аресту во время их присутствия на сессии соответствующей Палаты, а также следования в Палату и возвращения из нее; за речи и высказывания в Палатах они не могут привлекаться к ответственности в каком-нибудь другом месте.

2) Ни один Сенатор или Представитель не может быть назначен в течение времени, на которое он избран, на какую-либо гражданскую должность на службе Соединенных Штатов, если эта должность была создана или связанное с ней жалование было увеличено в названный период, и ни одно лицо, занимающее какую-либо должность на службе Соеди-

ненных Штатов, не может быть членом той или иной Палаты, пока состоит в должности.

### *Раздел 7.*

1) Все билли по сборам поступлений дохода исходят от Палаты представителей; но Сенат может предлагать поправки к ним и участвовать в их обсуждении, как и по другим биллям.

2) Каждый билль, принятый Палатой представителей и Сенатом, прежде чем стать законом, представляется Президенту Соединенных Штатов; если он одобряет билль, то подписывает его, в противном же случае возвращает билль со своими возражениями в ту Палату, которой последний был предложен, а Палата вносит возражения Президента полностью в свой журнал и пересматривает билль. Если при таком новом рассмотрении билль будет утвержден двумя третями голосов Палаты, он вместе с возражениями Президента пересылается в другую Палату, которая также пересматривает билль, и последний в случае принятия его двумя третями голосов этой Палаты становится законом. Во всех указанных случаях обе Палаты применяют поименный порядок голосования, и имена лиц, голосовавших за или против билля, вносятся в журнал соответствующей Палаты. Если билль не будет возвращен Президентом в течение десяти дней (не считая воскресных дней) после того, как он ему представлен, билль становится законом, так же, как если бы он был подписан Президентом; билль не становится законом только в случае, если он не мог быть возвращен в Конгресс ввиду того, что последний отсрочил свои заседания.

3) Всякое постановление, резолюция или решение, для которых необходимо совместное участие Сената и Палаты представителей (за исключением решений об

отсрочке заседаний), представляются Президенту Соединенных Штатов и только после его одобрения вступают в силу; в случае же неодобрения они должны быть снова утверждены двумя третями голосов Сената и Палаты представителей, в соответствии с теми правилами и условиями, которые установлены в отношении билля.

*Раздел 8.* Конгресс уполномочен:

1) устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов; причем все пошлины, подати и акцизные сборы должны быть единообразны на всей территории Соединенных Штатов;

2) заключать займы от имени Соединенных Штатов;

3) регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами;

4) устанавливать единообразные правила о натурализации и единообразные законы о несостоятельности на всей территории Соединенных Штатов;

5) чеканить монету, регулировать ее ценность и ценность иностранной монеты, устанавливать единицы мер и весов;

6) устанавливать наказания за подделку государственных ценных бумаг и находящейся в обращении монеты Соединенных Штатов;

7) учреждать почтовые службы и почтовые пути;

8) поощрять развитие наук и ремесел, обеспечивая на определенный срок авторам и изобретателям исключительное право на их произведения и открытия;

9) учреждать подчиненные Верховному суду су-



дебные органы;

10) определять и карать морской разбой, тяжкие преступления, совершенные в открытом море, и другие нарушения международного права;

11) объявлять войну, выдавать каперские свидетельства и разрешения на репрессалии и устанавливать правила относительно захватов на суше и на море;

12) набирать и содержать армии; однако никакие денежные ассигнования в этих целях не должны производиться более чем на двухлетний срок;

13) создавать и содержать флот;

14) издавать правила по управлению и организации сухопутных и морских сил;

15) созывать милицию для проведения в жизнь законов Союза, подавления восстаний и отражения нападений;

16) принимать меры по организации, вооружению и дисциплинированию милиции и по управлению той ее частью, которая используется на службе Соединенных Штатов, сохраняя за штатами назначение офицеров и обучение милиции в соответствии с уставными правилами, утвержденными Конгрессом;

17) пользоваться во всех случаях исключительной законодательной властью в предоставленном какими-либо штатами округе (не превышающем десяти квадратных миль), который с одобрения Конгресса станет местопребыванием правительства Соединенных Штатов, а также осуществлять подобную же власть на всех территориях, приобретенных с согласия Законодательного собрания штата, которые станут местопребыванием правительства, для постройки фортов, складов, арсеналов, доков и других необходимых сооружений;

18) издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц.

### *Раздел 9.*

1) Конгресс до тысяча восемьсот восьмого года не может запрещать перемещение или ввоз таких лиц, которых какой-либо из существующих ныне штатов сочтет нужным допустить, но такой ввоз может облагаться пошлиной или налогом, не превышающими десяти долларов с каждого лица.

2) Не допускается какая-либо приостановка действия habeas corpus, если только этого не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения.

3) Не могут приниматься билли об опале и какие-либо законы ex post facto.

4) Не допускается обложение подушной податью или иными прямыми налогами иначе, как сообразно с переписью или упомянутым выше исчислением населения.

5) Не могут налагаться налоги или пошлины на предметы, вывозимые из какого-либо штата.

6) Не должно оказываться предпочтение гаваням одного штата перед гаванями другого посредством каких-либо торговых или финансовых предписаний, а суда, следующие в какой-нибудь штат или из штата, не могут принуждаться к заходу в гавань другого штата, разгрузке и уплате там пошлины.

7) Никакие денежные выдачи из Казначейства не могут производиться иначе, как согласно установленным законом назначениям, а подробные отчеты о

государственных доходах и расходах подлежат периодическому опубликованию.

8) Соединенные Штаты не жалуют никаких дворянских титулов, и ни одно лицо, занимающее какую-нибудь оплачиваемую или почетную должность на службе Соединенных Штатов, не может без согласия Конгресса принять тот или иной дар, вознаграждение, должность или титул от какого-либо короля, принца или иностранного государства.

### *Раздел 10.*

1) Ни один штат не может вступать в договоры, союзы или конфедерации; выдавать каперские свидетельства и разрешения на репрессалии; чеканить монету; выпускать кредитные билеты; допускать уплату долгов чем-либо, кроме золотой и серебряной монеты; принимать билли об опале, законы *ex post facto* или законы, нарушающие обязательства по договорам, а также жаловать дворянские титулы.

2) Ни один штат не может без согласия Конгресса облагать пошлинами или сборами импорт и экспорт товаров, за исключением случаев, когда это необходимо для осуществления законов штата о надзоре, причем чистый доход со всех сборов и пошлин, наложенных штатом на импорт и экспорт, поступает в пользу Казначейства Соединенных Штатов, а все такого рода законы подлежат пересмотру и контролю Конгресса.

3) Ни один штат не может без согласия Конгресса устанавливать какие-либо тоннажные сборы, содержать в мирное время войска или военные корабли, входить в соглашения или заключать договоры с другим штатом или с иностранным государством, а также вступать в войну, если только он не подвергся нападению или не находится в такой непосредствен-

ной опасности, при которой недопустимо промедление.

## Статья II

### *Раздел I.*

1) Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки. Он состоит в своей должности в продолжение четырехлетнего срока, и выборы его и избираемого на тот же срок Вице-президента производятся следующим образом.

2) Каждый штат назначает в установленном его Законодательным собранием порядке выборщиков в количестве, равном общему числу Сенаторов и Представителей, которых штат имеет право посылать в Конгресс; но не могут назначаться выборщиками Сенаторы, Представители и лица, занимающие ответственную или оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов.

Выборщики собираются по своим соответствующим штатам и голосуют бюллетенями за двух лиц, из которых хотя бы одно не должно быть жителем одного с ними штата. Затем они составляют список всех лиц, за которых подавались голоса, с указанием числа голосов, поданных за каждого из них. Список подписывается и удостоверяется выборщиками, а затем пересылается в запечатанном виде в местопребывание правительства Соединенных Штатов на имя председателя Сената. Председатель Сената в присутствии Сената и Палаты представителей вскрывает все удостоверенные списки, после чего производится подсчет голосов. Лицо, получившее наибольшее число голосов, становится Президентом, если только это число превышает половину всего числа выборщиков. Если

же это большинство голосов получило несколько человек и за них подано равное число голосов, то Палата представителей непосредственно избирает бюллетенями одного из них Президентом; если же ни одно лицо не соберет большинства голосов, то Палата представителей в таком же порядке избирает Президента из числа пяти лиц, получивших наибольшее число голосов. При этом при избрании Президента голоса подаются по штатам и представительство каждого штата имеет один голос; избирательный кворум для этих целей составляют две трети штатов, а для избрания необходимо большинство всех штатов. Лицо, получившее после избрания Президента наибольшее число голосов, в любом случае считается Вице-президентом. Если же окажется, что несколько лиц имеют равное количество голосов, то Сенат избирает из них Вице-президента путем подачи бюллетеней.

3) Конгресс может определить время избрания выборщиков и день, в который они подают свои голоса; этот день будет единым для всей территории Соединенных Штатов.

4) Не может быть избран на должность Президента тот, кто не является гражданином Соединенных Штатов по рождению или не состоял в гражданстве Соединенных Штатов во время утверждения настоящей Конституции; равным образом не может быть избран на эту должность тот, кто не достиг тридцатипятилетнего возраста и не имел в течение четырнадцати лет постоянного жительства в Соединенных Штатах.

5) В случае отстранения Президента от должности или его смерти, отставки либо неспособности осуществлять связанные с должностью права и обязан-

ности последние переходят к Вице-президенту; на случай отстранения, смерти, отставки или неспособности Президента и Вице-президента Конгресс может установить законом, какое должностное лицо должно действовать как Президент, и будет заменять такового до устранения причин, препятствующих Президенту осуществлять свои обязанности, или до избрания нового Президента.

6) Президент в установленные сроки получает за свою службу вознаграждение, которое не может увеличиваться или уменьшаться в течение периода, на который он избран; в течение этого периода он не может получать какое-нибудь другое денежное вознаграждение от Соединенных Штатов или от какого-либо из штатов.

7) Перед вступлением в должность Президент приносит следующую присягу или дает торжественное обещание: „Я торжественно клянусь (или обещаю), что буду честно выполнять обязанности Президента Соединенных Штатов и по мере своих сил охранять, защищать и поддерживать Конституцию Соединенных Штатов”.

## *Раздел 2.*

1) Президент является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов и милиции отдельных штатов, когда она призывается на действительную службу Соединенных Штатов; он может требовать от руководителя каждого исполнительного департамента письменного мнения по любому вопросу, относящемуся к его компетенции; он имеет право отсрочки исполнения приговоров, а также помилования за преступления, совершенные против Соединенных Штатов, за исключением случаев осуждения в порядке импичмента.

2) Он имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих Сенаторов; с совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, о назначении которых в настоящей Конституции нет иных постановлений и должности которых установлены законом; однако Конгресс может законом предоставить право назначения низших должностных лиц, каких найдет нужным, единолично Президенту, судам или главам департаментов.

3) Президент имеет право замещать все вакансии, которые откроются в период между сессиями Сената, предоставляя должностные полномочия на срок до окончания ближайшей сессии Сената.

*Раздел 3.* Президент периодически представляет Конгрессу сведения о состоянии Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными; в экстренных случаях он созывает обе Палаты или одну из них, а в случае разногласий между Палатами по поводу времени отсрочки сессий сам переносит их на такое время, какое сочтет необходимым; он принимает послов и других полномочных представителей, обеспечивает точное соблюдение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов.

*Раздел 4.* Президент, Вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов отстраняются от должности, если при осуждении в порядке импичмента они будут признаны виновными в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках.

## Статья III

*Раздел 1.* Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться Конгрессом. Как судьи Верховного суда, так и судьи низших судов сохраняют свои должности до тех пор, пока их поведение является безупречным; в установленные сроки они получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено, пока они находятся в должности.

### *Раздел 2.*

1) Судебная власть распространяется на все дела, решаемые по закону и праву справедливости, возникающие на основе настоящей Конституции, законов Соединенных Штатов и заключаемых Соединенными Штатами международных договоров; на все дела, касающиеся послов, других полномочных представителей и консулов; на все дела адмиралтейства и другие морские дела; на все споры, в которых Соединенные Штаты являются стороной; на все споры между двумя или более штатами, между штатом и гражданами другого штата, между гражданами различных штатов, между гражданами одного штата по искам о землях, полученных в дар от различных штатов, а также между штатом или его гражданами и иностранными государствами, гражданами или подданными.

2) Все дела, касающиеся послов, других полномочных представителей и консулов, а также дела, в которых одной из сторон является штат, подсудны Верховному суду в качестве первой инстанции. Во всех других ранее упомянутых случаях Верховный суд является апелляционной инстанцией, решающей



как вопрос права, так и факта с теми ограничениями и в соответствии с теми правилами, которые будут установлены Конгрессом.

3) Все дела о преступлениях, за исключением рассматриваемых в порядке импичмента, подсудны суду присяжных; судебное разбирательство происходит в том штате, где было совершено преступление, а если оно было совершено вне пределов штата, то суд происходит в том месте или местах, которые будут предусмотрены в законе, изданном Конгрессом.

### *Раздел 3.*

1) Под изменой Соединенным Штатам понимается только возбуждение войны против них, присоединение к их врагам, оказание им помощи и услуг. Никто не может быть признан виновным в измене, если это не будет подтверждено показаниями двух свидетелей инкриминируемого акта или собственным признанием обвиняемого в открытом судебном заседании.

2) Конгресс имеет право определять наказание за измену, но осуждение за измену не должно влечь за собой лишения гражданских прав или конфискации имущества иначе, как при жизни осужденного.

## Статья IV

*Раздел 1.* В каждом штате должны пользоваться уважением и полным доверием публичные акты, официальные документы и судебные решения всякого другого штата. Конгресс может посредством общих законов предписывать способы удостоверения подлинности таких актов, документов и судебных решений, а также их силы.

## *Раздел 2.*

1) Граждане каждого штата имеют право на все привилегии и вольности граждан других штатов.

2) Лицо, обвиненное в каком-либо штате в измене, тяжком уголовном или ином преступлении, скрывающееся от правосудия и обнаруженное в другом штате, подлежит по требованию исполнительной власти штата, из которого оно бежало, выдаче для препровождения в штат, юрисдикции которого подлежит это преступление.

3) Ни одно лицо, обязанное к службе или работе в каком-либо из штатов согласно его законам и бежавшее в другой штат, не может на основании законов или постановлений последнего освобождаться от этой службы или работы и должно быть выдано по требованию стороны, которая имеет право на такую службу или работу.

## *Раздел 3.*

1) Конгресс может принимать в Союз новые штаты, но не может образовывать или учреждать новые штаты в пределах юрисдикции другого штата; равным образом не могут без согласия Законодательных собраний заинтересованных штатов и Конгресса образовываться новые штаты путем слияния двух или более штатов или их частей.

2) Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата.

*Раздел 4.* Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую

форму правления и охрану каждого из них от нападения извне, а по просьбе Законодательного собрания или исполнительной власти (когда Законодательное собрание не может быть созвано) и от внутренних насилий.

## Статья V

Если две трети членов обеих Палат сочтут необходимым, Конгресс вносит поправки к настоящей Конституции или же по требованию Законодательных собраний двух третей штатов созывает Конвент для внесения поправок, которые в обоих случаях приобретают обязательную силу и значение как часть Конституции, если будут ратифицированы Законодательными собраниями трех четвертей штатов или же Конвентами в трех четвертях штатов, смотря по тому, какой из этих двух способов ратификации предложит Конгресс. Однако никакая поправка, принятая до тысяча восемьсот восьмого года, не может как-либо затрагивать первый и четвертый параграфы девятого раздела первой статьи, и ни один штат без его согласия не может быть лишен равного с другими голоса в Сенате.

## Статья VI

1) Все долги и обязательства, существовавшие до принятия настоящей Конституции, сохраняют для Соединенных Штатов такую же юридическую силу, какую они имели при конфедерации.

2) Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и

все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны к их исполнению, хотя бы в конституции и законах их штата встречались противоречащие постановления.

3) Вышеупомянутые Сенаторы и Представители, равно как члены Законодательных собраний отдельных штатов, а также все должностные лица исполнительной и судебной властей Соединенных Штатов и отдельных штатов, обязываются присягой либо торжественным обещанием к соблюдению настоящей Конституции. При этом никогда не будет требоваться принадлежность к какой-нибудь религии в качестве условия для занятия какой-либо должности или исполнения какой-нибудь общественной обязанности в Соединенных Штатах.

## Статья VII

Ратификации Конвентами девяти штатов будет достаточно для учреждения этой Конституции среди тех штатов, которые ее таким образом ратифицируют.

Утверждена на Конвенте с общего одобрения присутствующих штатов семнадцатого сентября тысяча семьсот восемьдесят седьмого года от Р. Х. и в двенадцатом году независимости Соединенных Штатов Америки. В удостоверение чего мы поставили здесь свои подписи.

**ПОПРАВКИ И ДОПОЛНЕНИЯ  
к Конституции Соединенных Штатов Америки,  
предложенные Конгрессом и ратифицированные  
законодательными собраниями штатов**

**Статья I \***

Конгресс не должен издавать законов, касающихся установления какой-либо религии или запрещающих ее свободное исповедание, ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об исправлении злоупотреблений.

**Статья II**

Поскольку для безопасности свободного государства необходима хорошо организованная милиция, право народа хранить и носить оружие не подлежит ограничениям.

**Статья III**

В мирное время ни один солдат не должен помещаться на постой в какой-либо дом без согласия его владельца; во время же войны это допускается только в порядке, установленном законом.

---

\* Первые десять поправок приняты в 1791 году.

## Статья IV

Право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков или арестов не должно нарушаться, и ордера на обыск или арест не будут выдаваться без достаточных оснований, подтвержденных присягой или торжественным обещанием. Такие ордера должны содержать подробное описание места обыска, а также подлежащих аресту лиц или имущества.

## Статья V

Никто не должен привлекаться к ответственности за тяжкое или иное позорящее преступление иначе, как по постановлению или обвинению, вынесенному присяжными, за исключением случаев возбуждения дел, касающихся состава сухопутных и морских сил либо милиции, в период, когда последняя в связи с войной или угрожающей обществу опасностью находится на действительной службе; никто не должен дважды отвечать жизнью или телесной неприкосновенностью за одно и то же преступление; никто не должен принуждаться свидетельствовать против самого себя в уголовном деле; никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества вне установленного законом порядка; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения.

## Статья VI

Во всех случаях уголовного преследования обвиняемый имеет право на скорый и публичный суд бес-

пристрастных присяжных того штата и округа, где было совершено преступление, причем этот округ должен быть заранее установлен законом; обвиняемый имеет право требовать, чтобы ему сообщили о характере и мотивах обвинения и дали очную ставку с показывающими против него свидетелями; обвиняемый может требовать принудительного вызова своих свидетелей и пользоваться помощью адвоката для защиты.

### Статья VII

По судебным делам, основанным на общем праве, с ценой иска, превышающей двадцать долларов, сохраняется право на суд присяжных, и факт, рассмотренный присяжными, не должен подвергаться пересмотру каким-либо судом Соединенных Штатов, иначе как на основе положений общего права.

### Статья VIII

Не должны требоваться непомерно большие залоги, взыскиваться чрезмерные штрафы, налагаться жестокие и необычные наказания.

### Статья IX

Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом.

### Статья X

Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и пользование ко-

торыми не возбранено отдельным штатам, остаются за штатами или за народом.

### Статья XI \*

Судебную власть Соединенных Штатов нельзя истолковывать как распространяющуюся на любое судебное дело, решаемое по закону или праву справедливости, если это дело начато или ведется против одного из штатов гражданами другого штата либо гражданами или подданными иностранного государства.

### Статья XII \*\*

Выборщики собираются по своим штатам и голосуют бюллетенями за Президента и Вице-президента, из которых хотя бы один не должен быть жителем одного с ними штата; в бюллетенях они называют лицо, предлагаемое в Президенты, и в отдельных бюллетенях — лицо, предлагаемое в Вице-президенты; затем ими составляются отдельные списки всех лиц, предложенных в Президенты, и всех лиц, предложенных в Вице-президенты, с количеством голосов, поданных за каждого из них; подписав и удостоверив эти списки, они пересылают их в запечатанном виде на имя председателя Сената в местопребывание правительства Соединенных Штатов. Председатель Сената в присутствии Сената и Палаты представителей вскрывает все удостоверенные списки, после чего

---

\* Принята в 1798 году.

\*\* Принята в 1804 году.



производится подсчет голосов; лицо, получившее при выборах Президента наибольшее число голосов, становится Президентом, если только это число превышает половину всех выборщиков; если же никто не получит такого большинства, то Палата представителей непосредственно избирает бюллетенями Президента из числа не более трех лиц, баллотировавшихся в Президенты и получивших наибольшее число голосов. При этом при выборе Президента голоса подаются по штатам, и представительство каждого штата имеет один голос; кворум для этих целей составляют две трети штатов, каждый из которых представлен одним или несколькими депутатами, и для избрания необходимо большинство всех штатов.

Если же Палата представителей, когда право избрания перейдет к ней, не изберет Президента до четвертого числа следующего марта, то, так же как и в случае смерти или неспособности Президента, его обязанности должен исполнять Вице-президент. Лицо, получившее наибольшее количество голосов при выборах Вице-президента, становится Вице-президентом, если это количество превышает половину всех выборщиков; если же никто не получит такого большинства, Сенат избирает Вице-президента из двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов; кворум для этих целей составляют две трети всех Сенаторов, и для избрания необходимо их большинство. При этом ни одно лицо, которое согласно Конституции не может быть избрано на пост Президента, не подлежит избранию и на пост Вице-президента Соединенных Штатов.

## Статья XIII \*

*Раздел 1.* Ни в Соединенных Штатах, ни в каком-либо другом месте, на которое распространяется их власть, не должно существовать ни рабства, ни подневольных работ, кроме случаев наказания за преступление, за совершение которого виновный был должным образом осужден.

*Раздел 2.* Во исполнение настоящей статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

## Статья XIV \*\*

*Раздел 1.* Все лица, родившиеся или натурализованные в Соединенных Штатах и подчиненные их власти, являются гражданами Соединенных Штатов и штата, в котором они проживают. Ни один штат не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие привилегии и вольности граждан Соединенных Штатов; ни один штат не должен лишать кого-либо жизни, свободы или собственности вне установленного законом порядка и не может отказать лицу, подчиненному его власти, в равной для всех защите закона.

*Раздел 2.* Количество Представителей устанавливается для штатов пропорционально их населению с учетом всех жителей каждого штата, за исключением не обложенных налогом индейцев. Но если при избрании выборщиков Президента или Вице-

---

\* Принята в 1865 году.

\*\* Принята в 1868 году.

президента Соединенных Штатов, на выборах Представителей в Конгресс, административных и судебных должностных лиц штата или членов его Законодательного собрания будет отказано в праве голоса жителю штата мужского пола, достигшему возраста двадцати одного года и являющемуся гражданином Соединенных Штатов, или если это право будет каким-либо образом ограничено, кроме как за участие в мятеже или за другое преступление, то число Представителей этого штата должно быть уменьшено в пропорции, существующей между числом таких граждан мужского пола и числом всех граждан этого штата, достигших двадцати одного года.

*Раздел 3.* Никто не может быть Сенатором или Представителем в Конгрессе, выборщиком Президента и Вице-президента, а также занимать гражданскую или военную должность на службе Соединенных Штатов или какого-либо штата, если он, приняв раньше присягу как член Конгресса или должностное лицо Соединенных Штатов, либо как член Законодательного собрания, или должностное лицо штата в том, что будет соблюдать Конституцию Соединенных Штатов, впоследствии принял участие в восстании или мятеже против них либо оказал помощь или услугу их врагам. Однако Конгресс двумя третями голосов каждой Палаты может отменить указанное ограничение прав.

*Раздел 4.* Имеет обязательную силу и является бесспорным заключенный с разрешения закона государственный долг Соединенных Штатов, включая долги по уплате пенсий и наград за службу при подавлении мятежа или восстания. Но ни Соединенные Штаты, ни какой-либо из штатов не должны ни принимать на себя обязательства, ни платить долги,

сделанные в поддержание мятежа или восстания против Соединенных Штатов, ни принимать претензии, связанные с потерей или освобождением какого-либо раба, так как все указанные долги, обязательства и денежные претензии признаются незаконными и недействительными.

*Раздел 5.* Во исполнение указанной статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

### Статья XV \*

*Раздел 1.* Граждане Соединенных Штатов не должны лишаться избирательных прав или ограничиваться в них Соединенными Штатами или отдельными штатами в связи с расой, цветом кожи или прежним нахождением в рабстве.

*Раздел 2.* Во исполнение настоящей статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

### Статья XVI \*\*

Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, из какого бы источника они ни происходили, вне зависимости от их распределения между отдельными штатами и безотносительно к каким-либо переписям или исчислениям населения.

---

\* Принята в 1870 году.

\*\* Принята в 1913 году.

## Статья XVII \*

В состав Сената входят по два Сенатора от каждого штата, избираемых народом штата на шесть лет; каждый Сенатор имеет один голос. Выборщики каждого штата должны отвечать тем же требованиям, что и выборщики наиболее многочисленной Палаты Законодательного собрания штата.

При открытии вакансий в представительство того или иного штата в Сенате исполнительная власть штата назначает выборы в целях замещения этих вакансий. При этом законодательное собрание штата может уполномочить его исполнительную власть на производство временных назначений до тех пор, пока вакансии не будут замещены народом путем выборов по указанию Законодательного собрания.

Настоящая поправка не относится к избранию или сроку полномочий какого-либо Сенатора, избранного до того, как поправка войдет в силу в качестве части Конституции.

## Статья XVIII \*\*

*Раздел 1.* Через год после ратификации настоящей статьи в Соединенных Штатах и на всех подвластных им территориях запрещается производство, продажа или перевозка, а также ввоз или вывоз опьяняющих напитков для потребления.

*Раздел 2.* Во исполнение настоящей статьи Конгрессу и отдельным штатам предоставляется одновременное право издания соответствующих законов.

---

\* Принята в 1913 году.

\*\* Принята в 1919 году.

*Раздел 3.* Настоящая статья не вступает в силу, если она в течение семи лет по представлении Конгрессом на одобрение штатов не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции Законодательными собраниями штатов в порядке, предусмотренном Конституцией.

### Статья XIX \*

Право граждан Соединенных Штатов на участие в выборах не должно отрицаться или ограничиваться в связи с их полом как Соединенными штатами, так и отдельными штатами.

Во исполнение настоящей статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

### Статья XX \*\*

*Раздел 1.* Срок полномочий Президента и Вице-президента оканчивается в полдень двадцатого января, а срок полномочий Сенаторов и Представителей — в полдень третьего января того года, в который эти полномочия должны были кончиться, если бы настоящая статья не была ратифицирована, с этого же времени начинается срок полномочий их преемников.

*Раздел 2.* Конгресс собирается не реже одного раза в год, и его сессии начинаются в полдень третьего января, если только Конгресс законом не установит другой день.

---

\* Принята в 1923 году.

\*\* Принята в 1933 году.

*Раздел 3.* В случае смерти вновь избранного Президента до начала его полномочий Президентом становится вновь избранный Вице-президент. Если Президент не будет избран к моменту, установленному для начала его полномочий, или если вновь избранный Президент не будет вправе вступить в эту должность, то вновь избранный Вице-президент будет исполнять обязанности Президента до тех пор, пока последний не будет вправе вступить в должность Президента. Если же ни вновь избранный Президент, ни вновь избранный Вице-президент не будут вправе вступить в должность Президента, то Конгресс законодательным актом может установить, кто должен будет исполнять обязанности Президента, либо в каком порядке должно быть избрано лицо, которое будет исполнять указанные обязанности, причем, лицо это должно будет действовать в указанном качестве до тех пор, пока Президент или Вице-президент не будут вправе вступить в должность Президента.

*Раздел 4.* Конгресс имеет право принимать меры в случае смерти одного из тех лиц, из числа которых Палата представителей избирает Президента, когда право такого выбора переходит к ней, и смерти одного из тех лиц, из числа которых Сенат избирает Вице-президента, когда право такого выбора переходит к нему.

*Раздел 5.* Первый и второй разделы вступают в силу пятнадцатого октября, следующего за ратификацией настоящей статьи.

*Раздел 6.* Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции Законодательными собраниями трех четвертей всех штатов в течение семи лет со времени представления ее для ратификации.

## Статья XXI \*

*Раздел 1.* XVIII поправка к Конституции Соединенных Штатов настоящим отменяется.

*Раздел 2.* Запрещается ввоз и перевозка опьяняющих напитков в любой штат, территорию или владение Соединенных Штатов для сдачи или потребления, осуществляемые в нарушение действующих законов.

*Раздел 3.* Настоящая статья не вступает в силу, если она не будет в течение семи лет со времени представления ее Конгрессом для ратификации штатам ратифицирована в качестве поправки к Конституции Конвентами штатов в соответствии с предписаниями Конституции.

## Статья XXII \*\*

*Раздел 1.* Ни одно лицо не должно быть избрано на пост Президента более двух раз, и ни одно лицо, свыше двух лет замещавшее Президента или исполнявшее его обязанности в течение того срока, на который Президентом было избрано другое лицо, не должно быть избрано на пост Президента более одного раза. Настоящая статья не относится, однако, к тому, кто занимал пост Президента в момент ее внесения Конгрессом, а также не должна служить препятствием для лица, замещающего Президента или исполняющего обязанности Президента, осуществлять эти функции весь остаток установленного срока после вступления в силу этой статьи.

---

\* Принята в 1934 году.

\*\* Принята в 1951 году.



*Раздел 2.* Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции Законодательными собраниями трех четвертей всех штатов в течение семи лет со дня ее представления Конгрессом на одобрение штатов.

### Статья XXIII \*

*Раздел 1.* Округ [Колумбия], являющийся местом расположения Правительства Соединенных Штатов, назначает в установленном Конгрессом порядке:

число выборщиков Президента и Вице-президента, равное общему числу Сенаторов и Представителей в Конгресс, которых округ [Колумбия] имел бы право посылать в Конгресс, если бы он был Штатом, но ни при каких условиях это число не может быть меньше числа выборщиков, назначаемых наименее населенным Штатом; они добавляются к выборщикам, назначаемым отдельными Штатами, но должны рассматриваться как таковые для выборов Президента и Вице-президента; они собираются в округе [Колумбия] и выполняют определенные двенадцатой статьей Поправок к Конституции обязанности.

*Раздел 2.* Во исполнение настоящей статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

### Статья XXIV \*\*

*Раздел 1.* Право граждан Соединенных Штатов на участие в предварительных или иных выборах Прези-

---

\* Принята в 1961 году.

\*\* Принята в 1964 году.

дента, Вице-президента, Сенатора или Представителя в Конгресс не должно отрицаться или ограничиваться Соединенными Штатами или отдельными Штатами из-за неуплаты подушных или иных налогов.

*Раздел 2.* Во исполнение настоящей статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

## Статья XXV \*

*Раздел 1.* В случае отстранения Президента от должности, его смерти или отставки Вице-президент становится Президентом.

*Раздел 2.* Как только открывается вакансия на должность Вице-президента, Президент назначает Вице-президента, который вступает в должность по утверждению большинством голосов обеих Палат Конгресса.

*Раздел 3.* Как только Президент представит Председателю Сената pro tempore и Спикеру Палаты Представителей письменное заявление о своей неспособности осуществлять связанные с его должностью права и обязанности и до тех пор, пока он не представит своего письменного заявления о противном, Вице-президент осуществляет таковые права и обязанности на должности Исполняющего обязанности Президента.

*Раздел 4.* Как только Вице-президент и большинство либо должностных лиц, заведующих исполнительными органами власти, либо другого органа, опре-

---

\* Принята в 1967 году.

деляемого по закону Конгрессом, представляют Председателю Сената pro tempore и Спикеру Палаты представителей их письменное заявление о том, что Президент не способен осуществлять связанные с этой должностью права и обязанности, Вице-президент немедленно принимает на себя права и обязанности в должности Исполняющего обязанности Президента. После чего, если Президент представит Председателю Сената pro tempore и Спикеру Палаты представителей письменное заявление о том, что его неспособности осуществлять связанные с должностью права и обязанности не существует, он восстанавливается в прежней должности, если Вице-президент и большинство либо должностных лиц, заведующих исполнительными органами власти, либо другого органа, определяемого по закону Конгрессом, не представят в течение четырех дней Председателю Сената pro tempore и Спикеру Палаты представителей их письменного заявления о том, что Президент не способен осуществлять связанные с его должностью права и обязанности. Вследствие этого Конгресс принимает решение, собравшись специально по этому поводу в течение сорока восьми часов, если это не происходит во время сессии. Если Конгресс через двадцать один день по получении последнего письменного заявления или в случае, если это время не совпадает с сессией, то за двадцать один день после того, как возникнет необходимость такого собрания, Конгресс определяет двумя третями голосов обеих Палат, что Президент не способен осуществлять связанные с его должностью права и обязанности, то Вице-президент продолжает осуществлять права и обязанности в должности Исполняющего обязанности Президента, в противном случае Президент восста-

навливается в правах и обязанностях, связанных с его должностью.

## Статья XXVI \*

*Раздел 1.* Право граждан Соединенных Штатов 18-ти лет и старше на участие в выборах не должно отрицаться или ограничиваться Соединенными Штатами или отдельным Штатом на основании возраста.

*Раздел 2.* Во исполнение настоящей статьи Конгрессу предоставляется право издания соответствующих законов.

---

\* Принята в 1971 году.

