



Иеремия Бентам

Тактика законодательных собраний

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3138885

Аннотация

Тактика законодательных собраний Иеремии Бентама – классическое сочинение, ставшее в культурных странах начальным учебником и настольным руководством к действию для государственных деятелей. Идеи Бентама в настоящее время почти всецело воплощены в жизнь цивилизованных народов, и английские порядки, изложенные в «Тактике», легли в основу программных документов всех парламентов мира; но он писал в то время, когда парламентское устройство, и притом весьма несовершенное, существовало лишь в Англии и только зарождалось во Франции. Поэтому его мысли, выраженные с такой гениальной простотой и убедительной логикой, могут показаться ходячими истинами, а тон его изложения, вероятно, многих поразит своим простодушием

Содержание

От издателя	4
Глава I	5
Глава II	6
II. О постоянных корпусах	7
Глава III	8
I. Оправдательные доводы	9
II. Возражения	13
III. Область распространения гласности	16
IV. Исключения из правила гласности	17
V. Средства к достижению гласности	18
VI. Гласность в Англии	19
Глава IV	21
Глава V	25
Конец ознакомительного фрагмента.	27

Иеремия Бентам

Тактика законодательных собраний

От издателя

Тактика законодательных собраний Иеремии Бентама – классическое сочинение, ставшее в культурных странах начальным учебником и настольным руководством к действию для государственных деятелей. Идеи Бентама в настоящее время почти всецело воплощены в жизнь цивилизованных народов, и английские порядки, изложенные в «Тактике», легли в основу программных документов всех парламентов мира; но он писал в то время, когда парламентское устройство, и притом весьма несовершенное, существовало лишь в Англии и только зарождалось во Франции. Поэтому его мысли, выраженные с такой гениальной простотой и убедительной логикой, могут показаться ходячими истинами, а тон его изложения, вероятно, многих поразит своим простодушием.

Мы переживаем теперь в России тот же бурный период поиска лучших форм государственности, но с той разницей, что технику политического устройства мы имеем возможность заимствовать у других народов как результат умственной работы целых поколений и многолетней исторической борьбы. Тот безусловный факт, что на известной ступени развития народы всего мира от патриархального уклада государственности переходят к организованному народному представительству, к сожалению, еще не стал несомненным для многих русских людей; еще многим не ясно, что великому народу можно вступать в культурное соревнование с соседями только во всеоружии усовершенствованной техники в сферах экономической, государственной и общественной. В России еще господствует такое невежество в области политических знаний, а своекорыстными сторонниками старого режима и партиями крайнего толка внесено в общественное мнение такое множество софизмов и превратных мыслей, что труд Бентама, полный здравого смысла, должен принести свою долю пользы. Он обеспечит необразованных людей ценными знаниями, он укрепит в колеблющихся веру в приемлемость и необходимость для России конституционных начал, он даст, наконец, опытным и просвещенным деятелям немало полезных указаний.

Вот чем я руководствовался при издании в эпоху трудных родов русской парламентской жизни перевода сочинения одного из лучших представителей классической страны свободы.

Глава I [Вводная]

Слово *тактика*, заимствованное из греческого и общеизвестное в применении к военному делу, обозначает, собственно, *искусство приводить в порядок*. Оно может быть отнесено к искусству руководить операциями политического корпуса так же, как и к умению управлять действиями армии.

Под порядком здесь подразумевается *цель*. Следовательно, тактика политических собраний есть наука, которая учит вести собрания к цели их учреждения посредством соблюдения порядка в их действиях. В этой отрасли управления, как и во многих других, цель имеет, так сказать, пассивный характер. Для достижения ее следует избегать неудобств и предусматривать возможность затруднений, которые являются в каждом многочисленном собрании, призванном для совместных совещаний.

Искусство законодателя ограничивается устранением всего способного вредить свободному и планомерному выполнению функций собраний. Польза или вред, приносимые собранием, зависят от двух главных условий. Наиболее существенное из них – *состав собрания*, затем его *способ действий*. Предметом данного сочинения является главным образом способ действий политических собраний.

Состав собрания, количество и качество его членов, способ их избрания, а также отношение членов собрания к народу и государству – все это принадлежит уже к области политического устройства. По поводу этих вопросов первостепенной важности я укажу лишь на то, что состав законодательного собрания будет наилучшим при наибольшем количестве точек соприкосновения с народом, т. е. в том случае, когда его интересы будут наиболее соответствовать интересам общим^[1].

В трактате о тактике предполагается, что собрание уже сформировано и надлежит лишь выяснить наилучшие способы его работы. Впрочем, некоторые пункты являются спорными, и неизвестно, следует ли отнести их к организации или к тактике. К таким относятся, например, следующие вопросы: должны ли все члены иметь одинаковые права, или следует распределить их между ними таким образом, чтобы одни имели право предлагать вопросы на обсуждение, а другие – лишь право выражать свое мнение по поводу уже сделанного предложения; следует ли предоставить одним право совещаться без голосования, а другим – голосовать без совещания; нужна ли публичность совещаний; может ли быть позволено членам отсутствовать, и в случае их отсутствия могут ли права одного передаваться другому; должно ли собрание оставаться единым, или ему может быть разрешено подразделяться. Эти вопросы вошли в содержание моего труда, так как мне кажется, что их рассмотрение тесно связано с правилами тактики.

Глава II

О политических корпусах

Образное выражение «*политический корпус*» породило значительное число превратных представлений. Аналогия, построенная исключительно на метафорах, послужила основанием для мнимых аргументов; поэзия овладела областью рассудка.

Собрание лиц уже вследствие одного того, что они сошлись для совместного действия, образует в некотором смысле корпус, но под корпусом не всегда подразумевается *собрание*, так как несколько лиц могут заявить о своем участии в том или другом действии, не сходясь вместе, например посредством подписания того же самого документа. В Англии нет ничего обычного *петиций*, адресованных к парламенту со стороны сотен и тысяч лиц, отдельно подписавших их, но не образующих никакого собрания.

Корпус может существовать постоянно или же создаваться для определенного случая и иметь лишь кратковременное значение, как, например, английское *жюри*. У одного корпуса может быть неограниченный состав, у другого – определенное число членов. Один корпус может иметь привилегии, у другого их может не быть. К привилегированным корпусам относятся те, члены коих, действуя совместно, по известному порядку, получили права, не присвоенные другим гражданам. Обыкновенно под *политическими корпусами* подразумевают привилегированные корпуса, которые как таковые носят более или менее постоянный, а часто и вечный характер и состоят из ограниченного числа членов.

Корпус может быть простым и сложным. Британский парламент, например, сложный корпус, состоящий из двух отдельных собраний и верховного главы государства. Легко понять, что из среды уже образовавшегося большого корпуса могут на время выделяться менее значительные корпуса: это есть то, что называется комитетами. Деятельность политического корпуса состоит в *совместном совершении несколькими его членами того же самого действия*. Из этого видно, что действие собрания может быть только действием, выражающим *мнение* или *волю*.

Всякое действие собрания берет начало в действии отдельной личности, но всякий акт изъяснения мнения или воли, начинаясь с личности, может стать действием корпуса. «Вот, – говорит Тиций, – что происходит в моем уме». Но Семпроний, со своей стороны, может сказать: «Это именно то, что происходит в моем».

Принцип единства корпуса заключается, таким образом, в возможности совместного совершения многими людьми того же умственного процесса.^[2]

II. О постоянных корпусах

Постоянный политический корпус есть собрание людей, предназначенное для совершения ряда действий, касающихся предмета его учреждения. Эти действия будут действиями всех, если они предприняты единогласно; но так как невозможно требовать, чтобы в большом собрании существовало полное и постоянное согласие, то решено действию большинства придать то же значение, что и действию всех членов собрания. Историческим опытом вполне доказано, что мнения всех членов собрания постоянно совпадать не могут. Такая форма правления, при которой законодательное собрание подчинено принципу единогласного решения, настолько явно нецелесообразна, что не будь примера Польши, нельзя было бы даже и поверить, что подобная мысль может зародиться в человеческом уме; но пример Польши также доказывает, что если и возможно издать подобный закон, то он или невыполним, или же вызывает самую ужасную анархию.

Естественно, что при поручении какого-либо дела собранию желательнее всего достичь единогласного мнения всех его членов, но так как такое единогласие почти невозможно, то приходится мириться с тем, что ближе всего к нему подходит, то есть удовлетворяться мнением простого большинства.

Если окажется, что число голосов одинаково на обеих сторонах, то решения нет, так как одно мнение уничтожает другое; в таком случае положение вещей должно остаться прежним, и нет основания предоставить одной из сторон решающий голос.

Я до сих пор ничего не сказал об отлучках, которые постоянно изменяют состав собрания. Что сказать о мнении, которое не высказано? Оно не принадлежит ни той, ни другой стороне и потому не может быть принято в расчет. Считать решение собрания ничтожным на том лишь основании, что некоторые из его членов отсутствовали, было бы равносильно признанию того, что они высказались в пользу меньшинства, а этого на самом деле не было. При подсчете голосов истинное значение мнения отсутствовавшего с точки зрения математики выражается формулой – *единица минус единица*, что равно нулю. Рассматривать его как целую единицу было бы ошибочно.

Но разве необходимо для собрания всегда постановить известное решение? Конечно, нет: есть много случаев, когда слишком опасно позволить небольшой части собрания действовать самостоятельно. Предпочтительнее совсем не иметь решения, чем получить такое, которое бы не опиралось на большинство всех голосов собрания. Поэтому необходимо устанавливать заранее, при наличии какого именно числа членов решения собрания считаются законными.

Я здесь только затрагиваю этот важный вопрос, который будет подробно рассмотрен в другой главе. Теперь же достаточно отметить, что обычная формула – «таково решение собрания» – не имеет абсолютного значения. При постоянном изменении численного состава собрания общим признаком решений может быть лишь их законная сила.

Глава III

О гласности

Прежде чем останавливаться на деталях делопроизводства собрания, поставим во главе его регламента правило, наиболее способное гарантировать доверие к нему общества и вести к достижению самой цели его учреждения.

Это правило – гласность.

Обсуждение этого вопроса разделим на шесть частей: 1) оправдательные доводы; 2) рассмотрение возражений; 3) область распространения гласности; 4) исключения; 5) средства к достижению гласности и 6) замечания относительно английской практики.

I. Оправдательные доводы

Первое преимущество гласности состоит в том, что *она удерживает членов собрания в границах долга*. Чем более связано осуществление политической власти со всевозможными искушениями, тем желательнее создать мотивы, которые бы побуждали облеченных правомочиями сопротивляться этим искушениям. Подобным мотивом – мотивом постоянным и всеобъемлющим – может служить контроль публики.

Публика в целом представляет собой не что иное, как суд, и притом суд более действенный, чем все суды вместе взятые. Можно притвориться, что презираешь приговоры такого суда, можно видеть в нем шаткие и противоречивые мнения, но всякий сознает, что этот суд хотя и может заблуждаться, но по крайней мере он неподкупен; он беспрестанно стремится совершенствоваться; он содержит всю мудрость и справедливость нации и, наконец, именно он решает судьбу общественных деятелей: избежать налагаемых им наказаний немислимо. Те, кто недоволен его приговором, в сущности апеллируют к нему же самому, и добродетельный человек, сопротивляясь господствующему мнению, поднимаясь выше всеобщего ропота, все-таки поневоле считает и взвешивает голоса людей, согласных с ним. Если бы была возможность избежать такого суда, то пожелать этого не мог бы ни добродетельный человек, ни просвещенный деятель, так как в конце концов им нечего бояться суда и они могут ожидать от него только хорошего.

Враги гласности делятся на три группы: преступники, желающие скрыться от взоров судьи, деспоты в своем стремлении задушить общественное мнение, голос которого им страшен, наконец, робкие и ленивые, которые обвиняют в неспособности других для того, чтобы скрыть свою собственную. Скажут, пожалуй, что собрание, в особенности же многочисленное, уже составляет собой публику, которая имеет сдерживающее начало сама в себе. Я отвечу, что собрание, как бы оно ни было многочисленно, никогда не достигает достаточного размера, чтобы в отношении гласности заменить настоящую публику.

Оно всегда будет разделено на две партии, которые по отношению друг к другу не находятся в положении судей: им не хватает беспристрастия. Каково бы ни было поведение человека, он почти всегда может быть уверен в поддержке одних и вражде других. Внутренняя цензура без содействия внешней неспособна гарантировать честности. Упреков друзей редко опасаются, к порицанию же врагов по большей части относятся равнодушно. Дух партий, заключенный в узкие границы, искажает одинаково как порицание, так и похвалу.

Второе преимущество гласности состоит в том, что *она гарантирует доверие народа и его согласие на законодательные мероприятия*.

Тайна всегда порождает подозрение. Люди склонны видеть преступление там, где замечают неестественную таинственность, причем при этом редко ошибаются, ибо для чего же скрываться, как не из боязни быть уличенным. Если бесчестные намеренно окружают себя тайной, то невинные, наоборот, предпочитают действовать на виду из боязни быть принятыми за первых. Эта очевидная сама по себе истина, естественно, усваивается народом. Распространению ее способствует если не здравый смысл, то негодование. Наилучший законопроект, подготовленный в тайне, возбудит при известных обстоятельствах больше недоверия, чем наихудший, при наличии гласного обсуждения. Наконец, сколько преимуществ для самих администраторов в открытой и честной политике!

Поставьте себя в положение, исключаяющее возможность действовать во вред народу; докажите ему, что с вашей стороны обман немислим, и тем самым вы отвратите от себя орудия недовольства, которые бы могли обратиться против вас. Общество возвратит вам с лихвой доверие, оказанное ему вами. Клевета потеряет свое значение, ибо ее вредное влияние проявляется в подполье и гибнет при свете дня.

Я не оспариваю, что политика, окруженная таинственностью, подчас тем самым избегает кое-каких неудобств, но и сомневаюсь, чтобы она, в общем, была более выгодна: из двух правительств, действующих одно секретно, а другое гласно, последнее несомненно будет обладать большей силой, смелостью и лучшей репутацией, благодаря чему оно превзойдет первое со всеми его утаиваниями. В частности, взвесьте, насколько публичное рассмотрение законов, мер, налогов, образа действий государственных деятелей должно действовать в пользу правительства. Возражения гласно отражены, лживая молва обнаружена, необходимость жертв, требуемых от народа, полностью выяснена. Оппозиция всеми своими усилиями не только не вредит авторитету власти, но даже служит ей опорой. В этом смысле можно сказать, что сопротивление укрепляет, поскольку правительство в большей степени может быть уверено в успехе мероприятия и в одобрении общества после того, как враждебные друг другу партии сразились, свидетельницей чего была вся нация.

У народа, имевшего в течение продолжительного времени публичные собрания, здоровые идеи получают большее распространение, а вредные предрассудки, публично оспариваемые не риториками, но государственными людьми, перестают распространяться. Даже низшие классы приучаются остерегаться шарлатанства демагогов и иллюзий обманщиков.

Одновременно возрастет уважение к настоящим талантам, и праздное остроумие получит достойную оценку. В силу привычки к общественной борьбе люди научатся проявлять терпимость по отношению к страстям ближних и перестанут относиться к ним с той болезненной чувствительностью, которая создает у народов, лишенных свободы и опыта, чрезмерную подозрительность и склонность к постоянным тревогам. Даже при тех обстоятельствах, когда недовольство выражается с наибольшей силой, эти признаки беспокойства не являются предвестниками возмущения. Нация опирается на лиц, известных ей по их предыдущей деятельности и пользующихся ее доверием, и законная оппозиция, выступающая против всякой непопулярной меры, предупреждает самое появление идеи о насильственном сопротивлении. Даже если какая-либо сильная партия действует против воли народа, нет основания отчаиваться, так как дело еще не проиграно, есть возможность бороться и измерять успехи, достигнутые в этой борьбе.

Добавим, что предусмотрительное терпение является одним из главных достоинств свободного народа. Самый порядок, который царит в прениях политического собрания, создает посредством подражания национальный дух. Та же стройность заседаний воспроизводится в клубах и сходках, где народ приветствует порядок, привычный для него в политических собраниях. Разве в Лондоне в самый разгар беспорядков известные ораторы не привлекали то же внимание, что и в парламенте? Не окружала ли их толпа, не слушала ли их в полном молчании и не вела ли себя с той умеренностью, какая не встречается даже в деспотических государствах, где чернь то требовательная, то боязливая, одинаково презренна как в мятеже, так и в подчинении?

Тем не менее, принцип гласности, еще новый и очень не твердый, не проведенный в законах, не успел принести той пользы, которая должна была от него последовать. Вспомним возмущения; часто их единственной причиной была поспешность, с которой действовали, не потрудившись предварительно разъяснить дело народу. Подобно тому как управляемым важно знать образ действий правителей, так и последним необходимо ознакомиться с действительной волей первых.

При гласном правлении это достигается без труда. Стоит только дать возможность народу составить разумное мнение, и последнее сразу ярко проявится; а можно ли что-нибудь знать достоверно при отсутствии гласности: народ в этом случае идет своим путем, рассуждая обо всем, но он судит о вещах без всяких данных или даже пользуется неверными данными; его мнение, не основанное на знании дела, было бы другим, если бы опиралось на истину. Не следует думать, что правительство может по своему усмотрению рас-

сеять ошибки, которые ему было бы легко предупредить, позднее разъяснение не всегда исправляет первое ошибочное впечатление. Народ по тому немногому, что до него доходит из какого-либо проекта, составляет о нем негативное мнение, если даже оно необосновано, народ все-таки волнуется, ропщет; постепенно растут опасения и зреет сопротивление. Даже если администрация заговорит, раскроет правду, настроение не изменится, так как доверие – дело времени. Гнусные обвинения останутся, объяснения, даваемые по необходимости, сочтутся признаком слабости. Даже добрые дела терпят крах, когда они неумело предприняты и затрагивают народные интересы. История Иосифа II богата примерами такого рода ошибок.

Третье преимущество гласности заключается в том, что *она дает возможность избирателям действовать сознательно.*

Возобновление состава собрания не имеет никакого смысла, если народ всегда вынужден выбирать лиц, о деятельности которых он не имел возможности составить мнение. Скрывать от публики образ действий уполномоченных – значит, соединять непоследовательность с вероломством. Это равносильно следующему заявлению доверителям: «Вы наберете одних и забаллотируете других депутатов, не зная, на основании чего вы действуете. Рассуждать вам запрещено. Вашим стимулом при осуществлении важнейшего из ваших прав будет случай или произвол».

Четвертое преимущество гласности заключается в том, что *она дает возможность собранию пользоваться знаниями всего общества.*

Народ слишком многочислен, чтобы действовать самостоятельно, и потому вынужден передавать свои полномочия депутатам; но вопрос в том, будет ли в этом собрании сосредоточен весь национальный ум? Будут ли эти выборные во всех отношениях самыми просвещенными, самыми способными, самыми мудрыми из всей нации? Будут ли они владеть общими знаниями и местными сведениями, необходимыми для законодателей? Вряд ли, ибо такой результат выборов не что иное, как мечта. В спокойное время богатство и высокое положение служат обстоятельствами, наиболее способствующими избранию. Люди же, которые по социальному положению культивируют свой ум, редко имеют возможность сделать политическую карьеру. Локк, Ньютон, Юм, Адам Смит и многие другие гениальные люди никогда не заседали в парламенте. А между тем самые благие идеи всегда возникали в умах отдельных личностей. Мероприятие, которое характеризует деятельность Питта: образования фонда погашения государственного долга, было, как известно, результатом расчетов доктора Прейса, который едва ли имел бы время провести такого рода исследование, если бы занялся политической деятельностью. Единственный человек, который правильно смотрел на конфликт с Американскими колониями и избавил бы нацию от войны, если бы внял его советам, принадлежал к сословию духовенства и вследствие этого не мог принимать участия в народном представительстве¹.

Даже не вдаваясь в подробности, можно сразу заметить, что гласность является верным способом для использования просвещенности всей нации и способствует возникновению полезных мыслей. Найдут, пожалуй, что я удаляюсь от научной стороны предмета, если я поставлю в число прочих преимуществ гласности *развлечение, которое она доставляет*; я подразумеваю развлечение само по себе, независимо от поучения, хотя, собственно, нельзя отделить одно от другого. Тот, кто посмотрит на это соображение как на легкомысленное, будет не прав. Полезным называется то, что обещает благо. Развлечение само по себе – осуществленное благо, и этот род удовольствия, в частности мне, представляется достаточно точным для того, чтобы сделать нации, пользующиеся им, гораздо счастливее тех, которым

¹ 1. Декан Тэкер. 2. 26 февраля 1688 года, 21 ноября 1689 года, 2 апреля 1690 года, 31 октября 1705 года, 15 ноября 1705 года, 26 Января 1709 года, 16 Марта 1719 года.

оно не известно. Мемуары – наиболее интересный и распространенный вид французской литературы, но они не следуют непосредственно за событиями и не являются всеобщим достоянием. Английские же газеты – настоящие мемуары, опубликованные в то самое время, когда происходят события: в них можно найти содержание парламентских прений, сведения о главных политических деятелях, причем все события в них свободно излагаются и все мнения обсуждаются свободно. Какой-то император предложил премию тому, кто выдумает новое развлечение. По моему мнению, больше всех ее заслуживает тот, кто первый сделал всеобщим достоянием труды законодательного собрания.

II. Возражения

Если действие гласности благоприятно во многих отношениях для самих правителей, так как она служит гарантией от несправедливости общества и вознаграждает правительство за его труды, чем же объяснить то враждебное отношение к гласности, которое так часто с их стороны проявляется? Неужели нужно искать причину этого в пороках правителей, в желании править без ответственности, действовать без надзора, обманывать народ и поработать его, пользуясь его же невежеством? Может быть, такие мотивы и не чужды некоторым из них, но только одна сатира может приписывать их всем. Скорее надо искать причину враждебного отношения к гласности в добросовестных ошибках, основанных на тех возражениях, которым мы постараемся дать ниже надлежащую оценку.

Первое возражение: «Публика не является компетентным судьей действий политического собрания ввиду непонимания этого дела и пристрастного отношения к нему большинства». Если я соглашусь признать, что в массе публики нет ни одного человека из ста, способного иметь правильное суждение по вопросам, разбираемым в политическом собрании, меня, конечно, не обвинят в том, что я лишаю силы подобное возражение, а между тем даже при таком предположении оно мне представляется бессильным аргументом против гласности.

Это возражение имело бы некоторый смысл, если бы мы, отнимая у народного суда возможность судить правильно, тем самым отняли бы у него всякое желание судить; но публика судит и будет судить всегда. Если бы она воздерживалась от суда, боясь судить неправильно, то не только нельзя было бы упрекнуть ее в недоразвитости, а наоборот, пришлось бы восторгаться ее мудростью. Народ, который сумел бы воздержаться от осуждения, состоял бы из философов, а не из обыкновенных людей.

Могут сказать, что опубликование документов увеличит процент плохих судей.

Я отвечаю на это, что по данному вопросу можно разделять общество на три группы. Первая, наиболее многочисленная, состоит из людей, мало занимающихся политикой и не имеющих времени для чтения и рассуждений. В состав второй группы входят люди, имеющие известного рода суждения, но суждения заимствованные и принятые на веру; они не дают себе труда или же неспособны составить собственного мнения.

Третья группа состоит из людей, судящих самостоятельно, на основании более или менее точных данных. Которой же из этих трех групп гласность может вредить? Не первой, потому что, как следует предположить, для нее гласность не играет никакой роли. Не последней: она судила раньше, судит и теперь, но прежде она судила плохо вследствие отсутствия точных данных; она будет несомненно лучше, когда истинные документы ей станут доступны. Что же касается второй группы, то ее суждения, как мы уже говорили, заимствованы; они – отзвук мнений третьей группы; следовательно, эта последняя, более знакомая с делом и судящая правильно, будет снабжать более здравыми мнениями тех, кто их ждет от нее в готовом виде. Значит, от исправления одних исправятся и другие; очищая источник, тем самым очищают и каналы.

Таким образом, чтобы решить, может ли гласность вредить или же приносить пользу, надо принимать в соображение только ту группу, которая судит, так как она создает господствующие мнения. Если ее суждения неверны, то это происходит вследствие незнания с фактами – значит она не имеет нужных данных для составления правильного мнения. Следовательно, логика сторонников тайны сводится к следующему положению: «Вы неспособны судить, потому что находитесь в неведении, и вы останетесь в неведении, потому что неспособны судить».

Второе возражение: «Гласность может подвергнуть члена собрания народной ненависти за поступки, достойные иного отношения».

Это возражение сводится к первому, так как указывает на неспособность народа отличать своих друзей от врагов. Если бы какой-либо из членов политического собрания побоялся пренебречь минутной несправедливостью, он доказал бы этим отсутствие мужества, а именно качества, наиболее необходимого в его положении.

Ошибке свойственно непродолжительное существование, тогда как истина вечна. Надо только сделать ее известной, чему и способствует режим гласности. Как только несправедливость будет осознана, ненависть заменится уважением, и тот, кто за счет однодневного кредита предпочел положиться на будущее, вознаградится с избытком.

В смысле доброй славы гласность приносит членам собрания гораздо больше пользы, чем может причинить вреда. Она их спасает от злостных обвинений и клеветы, так как не дает возможности ни приписывать им лицемерных действий, ни скрывать сделанного ими добра. Если их намерения истолкованы ошибочно, то публичное объяснение заставит замолкнуть фальшивые слухи и не даст повода к тайным нападкам.

Третье возражение: «Желание популярности может побудить членов собрания к предложению опасных мероприятий, ибо культивируемое в собраниях красноречие скорее обаятельно, чем разумно: это есть красноречие народного трибуна, а не законодателя». Такое возражение сводится опять-таки к первому, т. е. к указанию на неспособность народа судить о своих действительных интересах и отличать друзей от льстецов.

В представительном государстве, где народ обыкновенно не участвует в вотировании политических мероприятий, эта опасность не страшна. Речи ораторов, которые делаются известными народу по газетам, не имеют того влияния, как страстные воззвания мятежного демагога. Они достигают до него уже в охлажденном состоянии и к тому же сопровождаются возражениями, которые в предполагаемом случае имеют все преимущество истины перед ложью. Гласность прений погубила больше демагогов, чем создала их, стоит только боготворимому народом человеку войти в состав парламента, он перестает быть опасным. Среди равных ему или даже более талантливых людей, там, где его мнения оспариваются, а его преувеличения не властны скрыть истину, высокомерие терпит поражение, желание временной популярности становится смешным, и лстец кончает тем, что внушает народу отвращение.

Четвертое возражение: «В монархическом государстве гласность собраний, подвергая членов злопамятству главы государства, может вредить свободе прений».

Это возражение, более веское, чем предыдущие, отпадает при ближайшем его рассмотрении и даже превращается в аргумент в пользу гласности. Если есть опасность для такого собрания со стороны монарха, то защитить его может только общественное мнение.

В этом отношении секретность совещаний – предосторожность, не достигающая своей цели, так как все действия собрания всегда будут известны главе государства и в данном случае останутся неведомы именно тем, кто мог бы составить защиту. Значит, если бы политическое собрание предпочло действовать тайно, ссылаясь на необходимость скрывать свои действия от монарха, то это было бы только предлогом и, наоборот, даже скорее доказывало бы желание подчиниться его влиянию, не подвергаясь осуждению общества. Устраняя народ, от чьего же наблюдения скрываются, как не от народного? Разве у монарха мало агентов и шпионов? Не есть ли он одновременно невидимое и присутствующее лицо среди этого самого собрания?

Можно ли, наконец, привести то возражение против режима гласности, что это система недоверия? Ведь всякое хорошее политическое установление и должно на него опираться. Кому же и можно не доверять, как не тем, кому вы даете громадную власть с большим искушением злоупотреблять ею. Но смотрите на предмет их занятий – это не их собственные

дела, но дела других, лично для них безразличные, очень трудные и сложные, это дела, которые требуют самого трудолюбивого старания, по простой бесконечности можно пренебречь ими.

Взгляните на их личные интересы, и вы увидите, что они часто противоположны интересам народным; к тому же, имея все средства служить для себя за счет народа, они редко могут быть пойманы на злоупотреблении.

Какой же интерес можно поставить в противовес всему сказанному? Только – общественное мнение, боязнь его суда, желание славы, одним словом, все, что достигается гласностью. Ее благотворное влияние простирается на законодательство, администрацию и суд. Без гласности нет никакого постоянного блага – под покровительством гласности, напротив, нет продолжительного зла.

III. Область распространения гласности

Опубликованию подлежит:

1. Содержание каждого предложения.
2. Содержание речей или доказательств за и против.
3. Результат каждого предложения.
4. Количество голосов с каждой стороны.
5. Имена подающих голоса.
6. Документы, послужившие основанием для решения.

Не буду стараться доказывать, что знакомство со всем перечисленным необходимо для того, чтобы общество имело возможность составить ясное суждение обо всем, происходящем в собрании. Однако можно возразить против опубликования числа голосов сторон; можно сказать, что это рискует ослабить авторитет действий собрания и поощрить оппозицию в случаях незначительного большинства. На это отвечаю, что надо делать различие между оппозицией незаконной и законной. Возможность первой нельзя предположить, вторая же не есть зло. Существование правительства, управляемого собранием, основано на желании считаться с мнением большинства. На постоянное единогласие нельзя рассчитывать, так как известно, что оно невозможно; в случае если какая-либо партия остается в незначительном меньшинстве, она не только не видит в этом обстоятельстве причину для незаконного сопротивления, а, напротив, лишь повод надеяться на будущий успех.

Законная же оппозиция отнюдь не может быть злом, так как сравнительное число голосов – единственное мерило вероятности правильного решения; из этого следует, что законная оппозиция не могла бы быть лучше направлена, как именно к достижению этой вероятности. Возьмем юридическое определение: пусть было два решения – одно, прошедшее при незначительном перевесе голосов, другое – при очень большом перевесе; разве не более естественно апеллировать скорее к первому, чем ко второму?

Между тем необходимость апелляции в отношении юридическом не так важна, как в отношении законодательном. Решения судей применяются к отдельным индивидуумам, решения же законодательного собрания затрагивают интересы целой нации и имеют последствия, которые возобновляются постоянно.

Если вы думаете приобрести больше авторитета, скрывая от публики результаты голосования, то вы ошибаетесь. Напротив, публика, вынужденная догадываться, обратит эту тайну против вас же самих. Фальшивые донесения сделают ее восприимчивой к обману. Это даст возможность меньшинству найти тысячу коварных способов, чтобы представить обществу свою силу в ложном свете.

Американский конгресс во время войны за независимость принял за правило, если не ошибаюсь, выдавать свои решения за единогласные. Его враги увидели в этой предосторожности необходимость для Конгресса скрывать свои раздоры. Впрочем, собрание предпочло лучше оставить за собой такое подозрение, чем предать гласности те распри, которые происходили в его среде. Но хотя в этом особом случае обман удался, это еще не может служить доказательством в его пользу. Конгресс, вполне убежденный в доверии своих членов, имел их согласие на эту хитрость, дабы ввести в заблуждение своих врагов.

Имена голосующих должны быть опубликованы не только для того, чтобы публика знала убеждения своих депутатов и их усердие к посещению заседаний, но еще и по другой причине. Качество голосов имеет такое же влияние на общественное мнение, как и количество. Требовать, чтобы все голоса имели одинаковый вес, значит, желать, чтобы глупость имела такое же влияние, как и мудрость, и чтобы заслуга оставалась без вознаграждения.

IV. Исключения из правила гласности

Гласность не должна быть допущена в тех случаях, когда она: 1) благоприятствует намерениям какого-либо врага; 2) оскорбляет без надобности невинных людей; 3) способствует слишком строгому наказанию виноватых.

Признать гласность абсолютным законом нельзя, потому что нельзя предвидеть всех обстоятельств, в которых может находиться собрание. Правила издаются для спокойного времени, а не для времени смут, беспорядков и государственной опасности. Тайна есть один из способов заговора. Не возводите же ее в принцип хорошего управления.

V. Средства к достижению гласности

Средства к достижению гласности, которыми в зависимости от свойства собрания и важности дел можно пользоваться сполна или отчасти, могут быть следующие:

1. Подлинное издание трудов собрания по плану, заключающему в себе шесть поименованных в предыдущей главе пунктов.
2. Употребление стенографов для записывания речей и в случаях расследования для допросов.
3. Допущение других неподлинных опубликований по данному предмету.
4. Допущение посторонних лиц на заседания.

Что касается неподлинных изданий, то они должны быть допущены отчасти для предупреждения небрежности и недобросовестности официальных репортеров, отчасти для предохранения их от подозрения. На исключительную привилегию смотрели бы как на свидетельство неискренности. К тому же издание подлинного протокола собрания требует так много времени, что не может удовлетворить нетерпение публики, не говоря уже о том вреде, который может быть причинен ошибочными донесениями до их опровержения. Делом этим занимаются неофициальные журналы, успех которых обуславливается нетерпеливым любопытством публики и умением удовлетворить ее. В Англии в этом отношении достигли такой быстроты, что прения, продолжавшиеся до 3–4 часов утра, появлялись на другой день напечатанными мелким шрифтом в столице до 12 часов дня.

Допущение публики на заседания – очень важный вопрос, но по этому предмету я дам подробные объяснения в одной из следующих глав. Пока скажу лишь, что главный смысл этого допущения заключается в том, что оно обуславливает доверие общества к газетным донесениям. Если бы публика была исключена, она всегда была бы склонна подозревать, что истину искажают или по крайней мере утаивают часть ее и что в собрании происходит нечто такое, что никому не известно.

Кроме того, для репутации самих членов собрания весьма важно, чтобы публика их слышала. Присутствие посторонних людей является для них могущественным стимулом для соревнования, удерживая их в то же время от проявления развивающихся во время прений страстей.

VI. Гласность в Англии

Чтобы составить себе правильное мнение о гласности в Англии, надо обратить внимание на два совершенно различных предмета: на устав и на обычай. Устав гласит следующее:

1. Всем посторонним лицам, т. е. нечленам собрания, воспрещается вход в палату под страхом *немедленного заключения в тюрьму*. Исключения не составляет и ввод кого-либо членом палаты. (Запрет этот, установленный в бурные времена гражданской войны 1650 года, возобновлялся семь раз при обстоятельствах, не имеющих никакого оправдания².)

2. Воспрещается как посторонним лицам так и членам, передавать что бы то ни было из происходившего в собрании и печатать что-либо по этому поводу без разрешения собрания. (Это правило, установленное во время гражданской войны, возобновлялось до тридцати раз – последний раз в 1738 года)

3. С 1722 года стали опубликовывать от имени общин так называемые голосования (вотумы). Это нечто вроде сухого протокола, содержащего формальные действия, с предложениями и постановлениями, а в случаях разделения голосов – с указанием числа их «за» и «против»; о прениях же там нет никаких сведений. До 1722 г. такое опубликование происходило только изредка. Эти голосования, собранные и переизданные, с приложением огромного количества законов и частных актов составляют то, что называется журналом палаты. Эти журналы раздаются членам, но в продажу не допускаются.

4. Народу более всего необходимо знакомство с проектами законов до их рассмотрения палатами. Проекты эти, называемые биллями, по общему правилу не печатаются, кроме тех случаев, когда это делается по особому распоряжению для исключительного пользования членов. Таким образом, посторонние лица не могут ознакомиться с биллями иначе, как получив один из таких привилегированных экземпляров. Как ни странно видеть народных представителей, скрывающихся от взглядов своих доверителей, однако истинные принципы свободы вначале были еще настолько мало известны, что такой образ действий представителей, ведущий к их полной безответственности и к уничтожению всякого народного влияния, не вызывал никакого протеста. Но с тех пор, как вместе с просвещением общественное мнение приобрело большее влияние, особенно в царствование Георга III, противообщественные правила эти хотя и остались на бумаге, но потеряли всякое значение и во многих случаях место их занял обычай, идущий часто с ними вразрез. Как ни печально, что все лучшее в английском парламенте происходит с нарушением закона, но можно утешаться, что все сколько-нибудь значительные нововведения направлены к общему усовершенствованию. Нижняя палата решила допустить на заседания небольшое число публики – около полутора или двухсот человек. К сожалению, однако, это снисхождение к интересам публики далеко не прочно: на самом деле оказывается, что достаточно одного лишь заявления, одного требования исполнить закон, и этот последний применяется во всей своей силе.

Что касается содержания прений и имен голосующих, то сведения о них дает множество периодических изданий. Издания эти нелегальны, но таким правонарушением Англия обязана своим избавлением от аристократического режима вроде венецианского. Если бы эти издания были более точны, то к ним не относились бы так снисходительно. В прежнее время достаточно было поймать в галереях парламента какое-нибудь постороннее лицо с карандашом в руках, чтобы оно было немилосердно изгнано, а теперь допускают и присланных редакторами газет стенографистов.

² 26 февраля 1688 года, 21 ноября 1689 года, 2 апреля 1690 года, 31 октября 1705 года, 15 ноября 1705 года, 26 Января 1709 года, 16 Марта 1719 года.

Палата лордов руководствуется, собственно, теми же правилами, но все же тон их более умерен. Хотя посторонние лица на заседания не допускаются (повеление от 5 апреля 1707 года) и оглашение прений не разрешается (повеление от 27 февраля 1698 года), но между тем именно из палаты лордов исходит тот либерализм, который господствует в настоящее время. В верхней палате имеет место обычай, не встречающийся в практике нижней, а именно – гласность протестов. Протест есть мотивированное мнение одного или нескольких членов меньшинства, заявленное против занесенного в протоколы решения палат. Эти протесты вопреки закону печатаются и распространяются в публике, и таким образом по странному стечению обстоятельств выходит, что в публику допускаются в подлинном виде только те заключения, которые оспаривают законы. Открыв свои заседания для небольшого количества публики, палата лордов вместе с тем устроила всевозможные стеснения. За первыми рядами уже ничего не видно и не слышно. Некоторые наиболее популярные члены предлагали предоставить публике более удобные места, но большинство всегда отказывалось от этого главным образом из-за неприятия всяких нововведений^[3].

Глава IV

Разделение законодательного корпуса на две палаты

Следует ли делить законодательный корпус на две палаты и требовать для законной силы декрета их взаимного согласия? Можно привести доводы за и против такого разделения. Рассмотрим те и другие. Разделение законодательного корпуса несет следующие неудобства:

1. При такой организации меньшинство может получить такое же значение, как и большинство, так как вопрос, принятый даже единогласно в одной палате, может быть отвергнут большинством одного голоса в другой.

2. Такое разделение способствует развитию двух различных направлений, в зависимости от состава палат. Действительно, если они состоят из представителей различных сословий, напр., дворянства и общин, то следствием этого является несправедливый перевес одного из них, который ставит интересы отдельного класса в противоречие интересам всего народа. Если же обе палаты ни в чем не соперничают между собой, то это ведет к упадку государственных принципов: тот, кто заручится большинством голосов в одной палате, может совершенно пренебречь другой.

3. Каждая палата будет лишена части тех сведений, которые бы она имела при единстве собрания. Трудно провести те же доводы в обеих палатах с одинаковой убедительностью. Аргументы, склонившие голоса в свою пользу в одной палате, могут быть упущены в другой. Автор предложения, серьезно изучивший предмет, не будет присутствовать в собрании, где возражают против него. Таким образом, судят дело, не выслушав наиболее заинтересованных лиц.

4. Это разделение неизбежно замедляет ход дела. Две палаты не могут заниматься одновременно одним и тем же вопросом, по крайней мере во всех тех случаях, когда должны быть представлены подлинники документы или допрошены свидетели, вследствие чего приходится делать двойную работу, а это требует двойного срока. Такие собрания не могут существовать без соперничества. Возникают вопросы компетенций, которые приводят к переговорам и часто к разрывам. Их споры о правах и привилегиях, не говоря уже о вызываемых неудобствах и о потере времени, будут часто способствовать общему застою. Мы видим пример этого во Французских генеральных штатах. Двор поддерживал несогласие между сословиями и всегда находил в этом разладе благовидный предлог для распускания штатов.

5. Окончательным результатом этого разделения будет такое распределение прав, которое предоставит одному собранию инициативу, а другому лишь право «негатива». Это послужит поводом к неправильной оппозиции, ссорам, бездействию и постоянным злоупотреблениям. Два независимых собрания не могут долго существовать без того, чтобы не помериться силами. К тому же завидующие делами не в состоянии действовать без определенного плана и не опираясь на известные силы. Они предварительно должны решить, в какой из двух палат следует начать дело; если одна кажется имеющей больше влияния, чем другая, туда и направят все важнейшие предложения. Этого достаточно для нарушения равновесия. На деле установится различие двух сил, из которых одна будет обладать инициативой, а другая лишь простым «негативом». В самом деле, если считаться т.с. с личным интересом, (а он всегда преобладает), то придется придти к заключению, что интерес той палаты, которая обладает лишь правом негатива, будет заключаться в отклонении всяких предложений. Отрицая, она доказывает свое значение; соглашаясь, она кажется ничтожно. Играть главную роль значит править; играть вторую – допускать управление собой. Лишен-

ная способов достигнуть влияния, эта пассивная палата незаметно теряет привычку интересоваться делами: они для нее являются лишь обузой. Она сохраняет за собой самое легкое дело – противиться всему, исключая, впрочем, тех случаев, когда этим она может себя скомпрометировать в общественном мнении и потерять свою хорошую репутацию.

Теперь³ приведу доводы в пользу разделения политического корпуса. Первое преимущество – *зрелость обсуждения*. Разделение на две палаты – верный способ для того, чтобы избежать излишней торопливости и возможных неожиданностей при решении вопроса. Правда, и при одной палате возможно установить такие правила, на основании которых важные дела рассматривались бы по несколько раз.

Это мы и видим в палате общин, где установлены три чтения, три обсуждения в разные сроки, постатейное обсуждение билля в комитете, донесение комитета, рассмотрение этого донесения, петиции всех тех лиц, которые защищают особые интересы, а также установление определенного дня для разбора сих петиций. Этими общими предосторожностями и другими в том же роде борются против неожиданностей и достигают зрелости обсуждения. Несмотря на это, при однопалатной системе исполнение указанных правил ничем не обеспечено. Опыт доказал, что палата свободно пренебрегает установленными правилами, а обстоятельства всегда дают ей готовый предлог поступать по желанию господствующей партии, т. е. идти за увлечениями дня.

При двух палатах наоборот, все формальности будут строго соблюдаться, т. к. если бы одна из палат их нарушила, то этим самым она дала бы законный повод другой палате отвергнуть всякое спорное представление.

К тому же неоднократное рассмотрение в одной и той же палате не представляет тех гарантий, как рассмотрение дела в разных корпусах. Различие интересов и взглядов, предубеждений и привычек необходимо для всестороннего рассмотрения дела. Люди, работающие долгое время вместе, приобретают одинаковые взгляды, известный корпоративный дух, имеющий свой естественный противовес в другом общественном учреждении. Итак, можно рассматривать вторую палату, как апелляционный суд, следующий за первым рассмотрением дела.

Второе преимущество – *ограничение власти единой палаты*.

Хотя палата представителей, избранных народом и сменяемых, могла бы, вследствие этого, находиться в некоторой зависимости, которая принудила бы ее считаться с волей избирателей, хотя мы предположили бы с другой стороны, что возможно установить абсолютно свободную и целесообразную систему выборов и сменяемости, все же законодательное собрание всегда остается ответственным только в отношении своих мнений, а между тем это представляет далеко не совершенную гарантию против злоупотребления властью. При наличии двух различно составленных палат одна служит естественной уздой для другой. Кроме того, уменьшается опасность демагогии, т. к. одно и то же лицо не может иметь одинакового влияния в обеих палатах. Наконец, появляется соревнование в талантливости и приобретении народного доверия. Даже зависть одной из палат делается в этом случае защитой против незаконных стремлений другой и таким образом, вследствие борьбы страстей, действующих в различных направлениях, конституция сохраняется в неприкосновенности.

Третье преимущество – *разъединение дворянства и общин*. Если в государстве существуют такие могущественные и привилегированные сословия, как, напр., дворянство и духовенство, то лучше предоставить их представителям отдельное собрание, чем соединять с депутатами от народа в одной палате.

³ Так как Бентам не окончил главы о разделении политического корпуса, то доводы в пользу его приводятся известным швейцарским общественным деятелем Dumont, издателем и переводчиком Бентама на французский язык.

В пользу этого можно сказать следующее:

1. Если число депутатов первенствующих сословий не будет установлено заранее, то можно опасаться, что они приобретут сильный перевес при выборах, пользуясь влиянием общественного положения и богатства.

2. Если они действуют отдельно, то на них падает и вся ответственность: они знают, что народ объясняет их поступки стремлением в личной выгоде и что отклонение популярного закона подвергает их строгому осуждению целой нации. Если же они смешаны с депутатами народа в одной палате, то обладают скрытыми способами влияния, и их голоса не выделяются из общей массы.

3. В большом государстве одна палата будет слишком многочисленна для правильной работы, или же придется предоставить народу слишком мало представителей. Из пяти возражений, приведенных против разделения законодательной власти, наиболее веское, несомненно, пятое. Одна из палат обязательно приобретет больше влияния, и ей будут принадлежать инициативы дел, значение же другой будет в большинстве случаев, так сказать, чисто отрицательным. Может показаться весьма нецелесообразным учреждать корпус из сенаторов и знати исключительно в виде оппозиции воле депутатов народа. Но, рассматривая вопрос с точки зрения возможности злоупотребления, обыкновенно уклоняются от истины и при излишнем доверии к собранию, называемому представительным, и при чрезмерном опасении собрания, состоящего из дворян^[4].

Тем не менее нельзя отрицать, что разделение законодательного корпуса, при любом составе палат, сильно препятствует реформам. Такая система лучше сохраняет существующее, чем создает новое. Но это только доказывает, насколько она необходима при существовании уже прочной конституции. Государственный корабль, укрепленный двумя якорями, приобретает такую силу сопротивления, которой он не мог бы достигнуть никакими иными способами.

Однако если распространить разделение законодательного корпуса на три или четыре палат, то из этой сложной системы произойдут непоправимые неудобства – увеличатся промедления, возникнут соперничества и препятствия реформам; кроме того, это даст возможность исполнительной власти останавливать течение дел своим давлением на одну из палат, или свести к нулю влияние любой из этих палат, если достаточно согласия двух других для решения дела. Получается недобросовестное соглашение, при котором достаточно двум сторонам соединиться для того, чтобы оставить третьему лишь призрак власти. В Дании дворянство и духовенство подобным образом почти совершенно уничтожили влияние общин. Соединение же общин с духовенством, против дворянства, повело к падению штатов и переходу неограниченной власти к королю. Сицилия также имела парламент, в котором два высшие сословия, всегда действовавшие вполне согласно против *Tiers-(tat*, привели его к чисто фиктивному существованию.

Вернемся к вопросу о двух палатах. Если спросят, какую пользу принесла английская палата лордов, пожалуй будет нелегко указать на дурные законы, предупрежденные ее правом негатива; скорее наоборот, можно привести хорошие законы, ею отклоненные. Отсюда можно было бы заключить, что она приносит более вреда, чем пользы. Но это заключение не было бы правильным, так как, рассматривая деятельность какого-нибудь установления, надо принять в соображение и все то, что оно делает незаметно, одной своей способностью препятствовать. Никто не пытается просить, зная наперед, что ему будет отказано; ничего не предпринимается в том случае, если нет никакой надежды на успех. Конституция становится устойчивой, потому что есть установленная власть для ее защиты. Если бы даже не было ни одного доказательства пользы палаты лордов, все же следует, хотя бы отчасти, ей

приписать умеренность палаты общин в пользовании своими полномочиями, уважение этой палаты к весьма неопределенным границам ее власти, а также постоянное подчинение правилам, установленным ею же самой.

Я ограничусь здесь простым перечислением других однородных преимуществ верхней палаты: она выдвигает правительство в глазах народа, увеличивает авторитет законов тем, что их санкционирует дворянство, развивает соревнование между различными классами общества, направляет честолюбие высших классов на хорошую дорогу, удерживает дворянство в определенных границах, делая его наследственным лишь в старшей ветви и присоединяя его интересы к интересам общенациональным. В Англии нет ни одного герцогского дома, который бы не имел среди своих членов людей, более заинтересованных в свободе общин, чем в прерогативах царства. Именно на этом и основана устойчивость государственности. При таком прекрасном политическом устройстве каждый гражданин озабочен не столько приобретением новых благ, сколько сохранением уже достигнутых.

Глава V

Недостатки, которых необходимо избегать

Тактика законодательных собраний, также как и всякая другая отрасль учения о государственном управлении, должна быть направлена к достижению наибольшего общественного блага – эта ее общая цель; предметом же ее частных забот является предотвращение затруднений, которые встречается политическое собрание во время исполнения своих обязанностей. Всякое правило этой тактики находит оправдание только в искоренении какого-нибудь недостатка. Отсюда следует, что, прежде всего, необходимо изучить, в чем выражаются эти недостатки, а затем уже изыскивать средства для их устранения. Главнейшие недостатки законодательных собраний могут быть подведены под следующие десять пунктов:

1. Бездействие.
2. Бесполезное решение.
3. Нерешительность.
4. Промедления.
5. Ссоры.
6. Неожиданности или поспешность.
7. Колебания в принятии мер.
8. Подлоги.
9. Решения, неправильные по форме.
10. Решения, неправильные по содержанию.

Рассмотрим вкратце каждый из них.

1. *Бездействие* предполагает существование вопросов, требующих разрешения, но не находящих его, вследствие того, что собрание ничего не делает. Недостаток активной деятельности может вытекать из разных причин: напр., когда нет достаточных побуждений превозмочь естественную беспечность, когда заранее не установлен порядок занятий, когда собрание не вправе обсуждать лишь представления исполнительной власти. Бывает также, что причины бездействия заключаются, как это было в старинных французских генеральных штатах, в несогласии относительно предварительных действий, а также по вопросам этикета председательствования, порядка рассмотрения дел и т. п.

2. *Бесполезное решение* – вредно, не только вследствие потери времени, но и ввиду того, что увеличивая количество законов, оно затемняет их смысл и затрудняет их понимание и изучение.

3. *Нерешительность* – это состояние колебания в вопросах, которые необходимо разрешить. Допустим, что предложенная мера вредна; нерешительность в этом случае не только затянет время, но еще вызовет в публике опасение, что мера эта будет в конце концов все-таки принята. Предположим, напротив, что мера хороша; в таком случае то зло, которое могло бы быть ею пресечено, продолжает существовать, а благие последствия откладываются на все время продолжения нерешительности.

4. *Промедления*. Этот пункт очень схож с предыдущим, но все же несколько от него отличается. Можно жаловаться на нерешительность в тех случаях, когда решение уже было постановлено. Нерешительность в законодательных вопросах соответствует отказу в правосудии, а излишние промедления в обсуждении – бесполезным отсрочкам в судопроизводстве. Сюда можно отнести все бесполезные и неясные действия, предварительные перегово-

воры, не приводящие к решению, вопросы, неправильно поставленные или представленные в плохом виде, личные распри, излишнее остроумие, актерство и т. д.

5. *Неожиданности*. Поспешность. Неожиданности заключаются во внезапном решении, которое проводят, пользуясь отсутствием части членов, или же не давая собранию ни времени, ни средств к всестороннему выяснению дела.

Поспешность вредна, так как она может скрыть неожиданности или же сообщить подозрительный характер даже целесообразному решению.

6. *Колебания в принятии мер*. Этот недостаток имеет много общего с промедлениями, но зло, вызываемое им, значительно серьезнее. Колебания ослабляют уверенность в мудрости собрания и в продолжительном действии принятых мер.

7. *Ссоры*. Потеря времени при ссорах – еще наименьшее зло. Вражда и себялюбие в политических собраниях создают обстановку как раз обратную той, которая необходима для искания истины; они часто ведут к образованию непримиримых партий и даже к междоусобной войне. В истории Рима и Польши много примеров такого рода. Между тем война – это совокупность наиболее разрушительных действий, а потому междоусобная война, по крайней мере, вдвое вреднее внешней войны.

Если бы даже и не было такого рокового исхода, вражда в политическом собрании отвлекает внимание от тех предметов, которыми оно должно было бы заниматься. Возникающие ежедневно инциденты заставляют пренебрегать всем существенным. Лица, принимающие в них участие, находятся в постоянно возбужденном состоянии: чрезмерное недоверие обманывает их еще более, чем легковерие. Естественным результатом является потеря доброго имени одной или даже обеими замешанными в ссоре сторонами.

8. *Недобросовестность*. Под этим общим понятием я разумею все действия, отклоняющиеся от абсолютной честности в приемах политического собрания. Добросовестность должна быть его душой. Мне кажется, что это положение не будут оспаривать даже те, которые наименее соблюдают его. С развитием понимания общественных интересов оно будет приобретать все большее и большее значение.

9. *Решения неправильные по своей редакции*. Под неправильной редакцией я понимаю такое изложение, которое грешит не по содержанию, а по форме и не передает вполне ясно того, что законодатели хотели выразить. Излишняя пространность изложения, чрезмерная краткость и пропуски, неясность мысли, двусмысленности, могущие вызвать противоположные толкования, – все это относится к недостаткам редакции.

10. Решения неправильные по содержанию, т. е. прямо противоположные тому, что нужно для общественного блага. Это такой недостаток, к которому, в конце концов, сводятся все перечисленные. Если собрание принимает незаконное или вредное решение, то следует предположить, что это решение ложно передает его волю, так как собрание, составленное должным образом, всегда будет стараться согласовать свои решения с общим благом. Только следующие причины могут заставить его от этого отклониться:

1. Отсутствие членов. Воля собрания – это воля большинства его членов. Чем больше членов отсутствует при составлении решения, тем менее вероятней, что воля, провозглашенная общей, действительно будет таковой.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.

Примечания

1.

Требуется четыре условия, чтобы внушить нации постоянное доверие к ее представительному собранию: 1) прямые выборы, 2) сменяемость членов, 3) известные условия для избирателей и избираемых и 4) количество депутатов, пропорциональное территории. В защиту этих положений может быть приведено много доводов. Прямые выборы необходимы по той причине, что при степенных народ, избирая лишь выборщиков, не может в них видеть непосредственных своих представителей. Он не связан с ними ни личной симпатией, ни чувством осуществления своей власти. Лица, избранные таким образом, не чувствуют по отношению к народу, избравшему их, ни благодарности, ни ответственности. Наконец, сближение между высшими и низшими классами при таком порядке отсутствует, вследствие чего политическая связь несовершенна.

2.

Действительно, только интеллектуальный акт может быть тождествен у нескольких лиц и составить принцип единства корпуса. С физическим актом этого быть не может. Последний, как тесно связанный с личностью осуществляющего его, не представляет основания для указанного тождества. Если римский Сенат постановит, что консул Онимий должен казнить Тиберия Гракха, то это решение будет в буквальном смысле действием каждого сенатора, участвовавшего в нем своим голосованием. Если же Онимий в силу упомянутого постановления умертвит Гракха мечом, то этот удар мечом будет действием только одного Онимия. Юристы скажут, что этот акт не менее предыдущего должен быть приписан Сенату: *qui facit per alium, facit rer se*. Я не стану здесь распространяться о пользе такого логического построения, а укажу лишь на то, что если ради краткости или большей выразительности этот удар мечом изображается в качестве действия самого Сената, то это может быть понято только как образное выражение.

3.

Пунктом 32 Французской конституции 1814 г. было установлено, что все совещания палаты пэров должны быть тайными. Не могу понять, чем оправдывается такое правило. Если гласность и представляет некоторую опасность, то менее всего вреда для палаты, чуждой народным стремлениям. Запрещение публике присутствовать на заседаниях, мне кажется, совершенно не в интересах пэров. Гласность совещаний для них нужнее, чем для народных депутатов, как узда и как стимулирующее средство. С одной стороны, их положение может выдвинуть интересы, отдаляющие их от народа, с другой – наследственные права, давая им полную независимость, ослабляют чувство соревнования. Вероятно, палату пэров считали по существу монархической и видели в ней опыт против необдуманных предложений народных депутатов. Но с этой точки зрения тайна совещаний представляется политической бессмыслицей. Выходит так, что предполагаемых врагов авторитета короля допускают рассуждать публично, а тех, которые считаются естественными защитниками монарха, заставляют совещаться тайно! Не скрывается ли за этим желание оградить отдельных личностей от общего неодобрения? Разве не желательно при борьбе между палатами – в том случае, когда предложение палаты депутатов опирается на общественное сочувствие, – чтобы палата пэров имела право публично защищать свой протест и тем снять с себя оскорбительное подозрение в действиях ради личных интересов? Собрание, в котором прения происходят публично и печатаются ко всеобщему сведению, имеет все способы приобрести себе многочисленных приверженцев, тогда как, совещаясь тайно, пэры влияют только на самих себя. Все это привело к тому, что палата пэров поняла сама всю невыгодность своего положения относительно нижней палаты и стала выискивать способы

освободиться от тайны без нарушения текста Конституции. В настоящее время она дает приказание печатать доклады и большинство речей. Кроме того, официальным газетам предоставляются для опубликования очень обстоятельные протоколы совещаний, и так как в протоколах имена различных ораторов не упоминаются, то можно дополнять их примечаниями с указанием имен ораторов. Наконец, палата допускает гласность для прений в том случае, когда она действует в качестве судебной инстанции; по процессу о заговоре 1820 г. можно, например, судить, насколько гласность помогла палате пэров приобрести уважение и доверие.

4.

К доводам, приведенным мною в доказательство того, что отдельная дворянская палата менее опасна, чем это обыкновенно думают, надо прибавить еще один. Дворянство естественно бездеятельно; чувствуя себя недостаточно опытным, оно боится всякого дела. Даже в Англии палата лордов чрезвычайно склонна пренебрегать своими государственными обязанностями. Это нечто вроде индусов, допускающих управлять собой людей из другого климата. Чем больше может человек потерять, тем боязливее он становится. Положение дворян их выставляет на вид; они не могут скрыться в толпе. Если они сделаются непопулярными, то эта непопулярность будет их преследовать всюду.